

Vyjádření Nejvyššího soudu k návrhu zákona o hromadných žalobách

Zpracovatelem vyjádření je JUDr. Bohumil Dvořák, Ph.D., LL.M., předseda senátu občanskoprávního a obchodního kolegia NS

Ministr spravedlnosti rozeslal dne 14. 3. 2019 k meziresortnímu připomínkovému řízení návrh zákona o hromadných žalobách (dále jen „NZ“). S ohledem na to, že návrh zákona výrazně zasahuje do působnosti obecného soudnictví, podává k němu Nejvyšší soud následující vyjádření.

I. Obecně

Cílem navrhované právní úpravy je podle důvodové zprávy „přijmout jediný zákon, který souhrnně a komplexně upraví hromadné vymáhání práva v oblasti vztahů, na které není doposud pamatováno“ (str. 8 důvodové zprávy, dále jen „DZ“). Z toho o všem vyplývá, a předkladatel to sám uznává (str. 18 DZ), že mají zůstat zachovány dosavadní prvky úpravy kolektivní ochrany práv, obsažené zejména v § 25 odst. 2 zák. č. 634/1992 Sb., § 390 zák. č. 90/2012 Sb., jakož i dlouhodobě kritizovaná¹ ustanovení § 83 odst. 2 a § 159a odst. 2 o. s. ř. Stav **roztržičnosti právní úpravy** kolektivní ochrany práv, který návrh zákona neodstraňuje, není žádoucí, a to jak z pohledu účastníků řízení, tak ani soudů. Předkládaný zákon nadto vůbec neřeší souběh hromadných řízení podle různých předpisů, když se zabývá pouze vzájemných vztahem hromadných řízení podle navrhované úpravy (§ 49-50 NZ), resp. souběhem hromadného řízení a řízení o individuálních nárocích (§ 51-53 NZ).

Pozoruhodně jsou v návrhu vyjádřeny **účely hromadného řízení**. Vedle „účinného a hospodárného vymožení práv jednotlivců“ jím má být rovněž dosažení „spravedlivého vyřešení sporu při šetření práv jednotlivců“ (§ 6 NZ). Podle čl. 90 Ústavy jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Tomu odpovídá i postup soudu v „individuálním“ civilním soudním řízení (srov. § 1 o. s. ř.). Klade-li však zákonodárce v hromadném řízení důraz na „spravedlivé řešení sporu“, dává tím najevo, že mu nejde ani tak o ochranu práv jednotlivců (ta pouze „šetří“) jako spíše o odstranění právního konfliktu. Tím ovšem soudy rozhodující v hromadných sporech přestávají plnit úlohu strážců objektivního právního řádu, neboť k naplnění cíle hromadného řízení dojde i tehdy, jestliže subjektivnímu právu jednotlivce nebude v rozporu s právním řádem

¹ Winterová, A. Procesní důsledky skupinové žaloby v českém právu. In Dvořák, J.; Winterová, A. Pocta Jiřímu Švestkovi k 75. narozeninám. Praha : ASPI, 2005, str. 347 a násl.

poskytnuta ochrana, avšak rozhodnutí soudu bude možno (s ohledem na okolnosti případu) považovat za „spravedlivé“. V této souvislosti se zároveň klade otázka, jsou-li oba výše vyjádřené účely navrhované úpravy ve vzájemném souladu.

Posuzovaný návrh vychází dále z koncepce, že „jednou žalobou jsou uplatněny všechny nároky vzniklé z jediné protiprávní činnosti“ (srov. str. 19 DZ). Ve své podstatě se jedná o to, že hromadná žaloba kumuluje jednotlivé nároky oprávněných jako členů skupiny (§ 3 písm. a/ NZ), přičemž za žalující stranu vystupuje zásadně jeden žalobce. Tím může (někdy dokonce musí) být i tzv. správce skupiny, který svou **procesní legitimaci** odvozuje od souhlasu aspoň jednoho člena skupiny (§ 15 odst. 1 NZ). Potud je koncepce úpravy vcelku konzistentní. V rozporu s ní však shledáváme legitimaci zájmového spolku, který v hromadném řízení neuplatňuje své vlastní subjektivní právo ani odvozeně, nýbrž podle důvodové zprávy vede hromadné řízení „z principu“, resp. „ve veřejném zájmu“ (str. 19 DZ). Pak je samozřejmě otázkou, zda spolek – zejména v odhlašovacím řízení, o jehož zahájení nemusí nositel subjektivního práva vůbec vědět – bude s ohledem na obhajobu veřejných zájmů účinně hájit rovněž individuální zájem členů skupiny. V zahraničních úpravách je zájmovým spolkům s ohledem na jejich „veřejnou funkci“ zpravidla vymezen jiný druh kolektivní žaloby, vhodnější k uplatnění „nadindividuálních“ zájmů.²

Nesprávným způsobem je v návrhu pojat **předmět hromadného řízení**. Posuzovaný předpis na několika místech uvádí, že „předmětem hromadného řízení“ jsou „práva“ členů skupiny (srov. § 3 písm. a/, § 7 odst. 2 NZ). Takové – neprocesní – vymezení předmětu řízení nedává smyslu již proto, že hromadnou podobu může podle návrhu mít rovněž negativní určovací žaloba („určení, že tu právo není“, viz § 30 písm. b/ NZ). V takovém případě by totiž hromadné řízení nemělo žádný předmět. Obdobně by to muselo platit i při zamítnutí hromadné žaloby na plnění.

Praktické důsledky má nesprávné pojetí předmětu (sporného) hromadného řízení na pojetí účastenství. Důvodová zpráva sice tvrdí, že **postavení člena skupiny** v řízení není účastenstvím („postavení *sui generis*“, str. 20, 93 DZ), přesto návrh členovi skupiny přiznává oprávnění pro účastníka typická: právo být slyšen, právo být zastoupen advokátem, právo nahlížet do spisu a právo podávat námítky (§ 12 odst. 2 NZ). Podmínkou existence těchto procesních oprávnění je skutečnost, že člen skupiny je nositelem práva, které je předmětem hromadného řízení (§ 3 písm. b/ NZ). To však může být až do doby skončení řízení nejisté, resp. hmotněprávní postavení člena skupiny se může v průběhu hromadného řízení měnit (např. v důsledku postoupení pohledávky). Jestliže materiální vymezení účastenství nečiní problémy v nesporných řízeních (§ 6 z. ř. s.), kde obvykle vystupuje jeden či několik

² K situaci v Rakousku srov. Kodek, G.; Mayr, P. Zivilprozessrecht. 2. vydání. Wien : facultas, 2013, str. 223-224. K německé úpravě srov. Rosenberg, L.; Schwab, K.H.; Gottwald, P. Zivilprozessrecht. 18. vydání. München : 2018, str. 256 a násl.

účastníků, lze se oprávněně domnívat, že bude činit problémy tam, kde subjekty procesních oprávnění je několik desítek, stovek či dokonce tisíců osob.

Ústavně zaručené koncepci civilního procesu jako nástroje k zajištění ochrany subjektivních práv je zcela cizí způsob „**financování**“ hromadných řízení (viz str. 23 a násl. DZ). Návrh se nespokojuje s pouhým uplatněním zásady úspěchu ve věci, podle které má úspěšná strana právo náhradu účelně vynaložených nákladů řízení vůči protistraně. Vedle toho přichází s institutem „**odměny žalobce**“, jež je nárokem žalobce vůči členům skupiny (nikoliv vůči neúspěšnému žalovanému či státu) na podíl z hodnoty přisouzeného plnění (§ 99 NZ). Jde vlastně o zavedení honoráře za výsledek řízení pro žalobce, známý jinak z angloamerického práva (tzv. *contingent fee*), ovšem s tím rozdílem, že tamní předpisy neznají zásadu náhrady nákladů řízení podle úspěchu ve věci. Samo stanovení uvedeného pravidla je překvapivé již z toho důvodu, že advokátní předpisy odměnu sjednanou podílem na výsledku věci zásadně nedovolují.³

K tomu pak přistupuje, že účelem takto koncipované odměny žalobce nemá být náhrada jím účelně vynaložených nákladů (ty hradí žalovaný), nýbrž **dosažení zisku**, který má žalobce motivovat k vedení řízení. Tímto způsobem se – za přispění státu – ovšem (hromadné) civilní řízení mění v tržní prostor, kde namísto ochrany práv půjde v první řadě o generování profitu. To ostatně nepřímou příznává i důvodová zpráva, podle které si žalobce bude „vybírat“ jen taková řízení, kde má šanci na úspěch (str. 23 DZ). Poněkud stranou zájmu návrhu zákona zůstává zájem člena skupiny, jehož právo bylo žalovaným porušeno; zákonodárce bojuje proti jeho „racionální apatii“ (str. 23 DZ) tím, že mu z přiznaného (nikterak vysokého) nároku strhne ještě 20 až 30 % hodnoty.

II. K odbřemenění soudů

Jedním z důvodů přijetí navrhované úpravy je podle důvodové zprávy snaha o „**odbřemenění soudů**“ (str. 8, 9, 23 a 97 DZ). Má ho být dosaženo především tím, že všechny nároky vzniklé z jedné protiprávní činnosti lze vymoci v jediném řízení: „Jeden soudce se tedy zabývá společnými otázkami v jednom soudním řízení a celá kauza je vyřešena jediným rozsudkem“ (str. 19 DZ).

Předpoklad, že se hromadnou žalobou bude zabývat jen **jeden soudce**, neplatí již proto, že – jak vyplývá z § 10 odst. 2 NZ – krajské soudy jako soudy prvního stupně budou o nárocích uplatněných hromadnou žalobou jednat a rozhodovat v senátech. Vedle toho je třeba upozornit, že hromadné řízení oproti procesu v „individuální“ věci jinak neomezuje oprávnění stran podávat řádné (§ 116 NZ) či mimořádné opravné prostředky (§ 117 NZ). Lze

³ Čl. 10 odst. 6 usnesení předsednictva České advokátní komory, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky. Obdobně tomu je i jinde na kontinentu.

tedy předpokládat, že i v hromadných řízeních budou ve věcech rozhodovat soudy v instančním postupu. „Hromadnou“ věcí se tedy budou zabývat soudci odvolacích i dovolacích soudů.

Dále nelze pominout, že základní formou hromadného řízení je podle návrhu přihlašovací hromadné řízení (§ 62-65 NZ). Je charakteristické tím, že jsou v něm projednávány nároky těch členů skupiny, kteří se do řízení výslovně přihlásili (systém „opt-in“). Navrhovaná úprava pak umožňuje, aby o obdobných nárocích různých subjektů probíhalo vedle sebe **několik přihlašovacích hromadných řízení** (srov. § 50 NZ). V každém z nich bude muset soud samostatně zkoumat přípustnost hromadné žaloby, a v případě jejího připsuštění rovněž provádět dokazování ve věci samé. To jistě není možno za odbřemenění soudů považovat. Nelze dále ani vyloučit, aby v obdobných „hromadných“ věcech soudy rozhodovaly (např. s ohledem na rozdílné výsledky dokazování) rozdílně. Ostatně sama navrhovaná úprava uznává, že výrok pravomocného rozsudku vydaného v přihlašovacím hromadném řízení je vedle stran řízení závazný jen pro ty členy skupiny, kteří se do hromadného řízení přihlásili (§ 115 odst. 3 NZ).

Nejdůležitějším momentem, který brání dosažení cíle návrhu spočívajícího v odbřemenění soudů, je však sama **komplikovanost úpravy hromadných řízení**, a to jak ve fázi zkoumání přípustnosti žaloby (§ 41-48 NZ), tak ve fázi hromadného řízení ve věci samé (§ 55-89 NZ), která na soudy klade **enormní nároky**. To se týká již zkoumání podmínek pro vedení hromadného řízení.

Důvodová zpráva přiznává (str. 124 DZ), že vedle **obecných procesních podmínek** (§ 103 a násl. o. s. ř.), budou muset soudy zkoumat rovněž existenci **obecných podmínek hromadného řízení** (§ 29 NZ), dále **podmínek pro jednotlivé formy hromadného řízení** (tj. odhlašovací a přihlašovací řízení, srov. § 31 a 32 NZ), a konečně i **podmínku solventnosti správce skupiny** (§ 33 NZ). Povaha uvedených zvláštních podmínek přitom vyžaduje, aby k jejich posouzení soud **nařídil jednání**, na kterém bude provádět dokazování (§ 41 odst. 2 NZ).

Zkoumání podmínek hromadného řízení soudem pak dále ztěžuje okolnost, že tyto předpoklady řízení **nejsou určeny jednoznačně**, nýbrž jejich posouzení je mnohdy přenecháno úvaze soudu. To platí i pro podmínku minimálního počtu členů skupiny (tzv. „*numerosity*“). Návrh pouze vyžaduje, aby skupina měla „dostatečný počet členů, který odůvodňuje vedení hromadného řízení“ (§ 29 písm. a/ NZ). Z toho plyne, že v některých případech budou již dva členové skupiny představovat dostatečný počet, jindy jich k přípustnosti žaloby nemusí stačit ani několik desítek. Posouzení ne/splnění těchto podmínek řízení bude klást zvláštní nároky nejen na výrok, ale i na odůvodnění usnesení o ne/připsuštění hromadné žaloby (§ 44-45 NZ). Obdobně nejednoznačně je vymezena také podmínka vhodnosti hromadného řízení (tzv. „*superiority*“, § 29 písm. d/ NZ). Neurčité

nastavení procesních podmínek je v konečném důsledku nevýhodné pro žalobce, který si předem nemůže být jist, zda jím podaná hromadná žaloba bude připuštěna k věcnému projednání.

V kontextu péče zákonodárce o odbřemenění soudů pak paradoxně vyznívá fakt, že byt soud usnesením vydaným na konci první fáze hromadného řízení žalobu připustí, neznamená to, že by v pozdější fázi nemohl hromadné řízení **zastavit**, odpadne-li následně některá z mnoha jeho obecných či zvláštních procesních podmínek (§ 56 NZ).

Mimořádné požadavky na soudy pak bude klást průběh **hromadného řízení ve věci samé**, a to jak v odhlašovací, tak přihlašovací formě. Návrh všem členům skupiny přiznává „právo být slyšen“, které se uplatňuje jak „ústně na jednáních soudu“ (§ 73 odst. 1 písm. a/ NZ), tak „písemně před těmito jednáními“ (§ 73 odst. 1 písm. a/ NZ). Lze sice předpokládat, že právo na právní slyšení na jednání nebudou uplatňovat všichni členové skupiny, ale i při aktivitě jen zlomku z nich může dojít k naprostému kolapsu.⁴ Naplnění maximy, že hromadné řízení bude možné zpravidla rozhodnout při jediném jednání, s níž zákonodárce počítá i pro kolektivní řízení (srov. § 71 odst. 1 NZ), je nereálné.

Dále je třeba uvážit, že členové skupiny disponují **právem být v řízení zastoupeni advokátem** a nic jim nebrání v tom, aby přednášeli skutková tvrzení a navrhovali k jejich prokázání důkazy (str. 108 DZ). Nebude asi sporu o tom, že takové procesní návrhy bude třeba též zaslat protistraně, případně dalším členům skupiny.

Zatížení, nikoliv odbřemenění soudů oproti řízením v individuálních sporech představuje **povinnost soudů vést různé seznamy**, mj. seznam odhlášených osob (§ 58 NZ), seznam známých členů skupiny (§ 61 NZ) nebo seznam přihlášených členů skupiny (§ 64 NZ). Na rozdíl od „individuálního“ sporného řízení, v němž jsou strany vymezeny formálně (§ 90 o. s. ř.), vyplývá z materiálního pojetí členství ve skupině rovněž povinnost soudu incidenčně rozhodovat ve sporech ohledně členství ve skupině (§ 60, 65 NZ).

Samostatnou problematiku pak z hlediska nároků na soudy představuje úprava **rozsudků vydávaných v hromadném řízení**. Návrh zásadně vyžaduje, aby členové skupiny byli uvedeni ve výroku rozsudku (§ 102 odst. 1, § 115 odst. 1 NZ) a aby v případě rozsudku na peněžité plnění, jenž byl vydán v odhlašovacím řízení, byla uvedena souhrnná výše „peněžitého plnění s uvedením výše plnění náležejících jednotlivým členům skupiny“ (§ 109 písm. a/ NZ). V důsledku nedostatku jiné úpravy lze pak předpokládat, že na opravu chyb v psaní a v počtech, jakož i jiných nesprávnostech použije obecná úprava § 164 o. s. ř.

⁴ Důvodová zpráva uvádí, že v rámci tzv. *kauzy Dieselgate* bylo v České republice zakoupeno 165 000 automobilů, v nichž byl údajně nainstalován software na umělé snížení oxidu dusíku (str. 43 DZ). Všichni majitelé těchto vozů by v případném odhlašovacím hromadném řízení měli postavení členů skupiny. I kdyby jen 1 % z nich uplatňovalo svá práva na právní slyšení, budou lidské, časové a procesní náklady takového sporu obrovské.

III. Opravné prostředky

Z hlediska Nejvyššího soudu si zvláštní pozornost zaslouží rovněž navrhovaná úprava opravných prostředků, zvláště pak **dovolání**. Ohledně něj návrh v § 117 NZ pouze stanoví, že se v dovolacím řízení postupuje obdobně podle § 116 odst. 1 a 3 NZ a že ustanovení o hromadném řízení ve věci samé platí v řízení o dovolání přiměřeně.

Obdobné použití § 116 NZ vysvětluje důvodová zpráva tak, že k podání dovolání budou legitimovány pouze strany řízení (str. 213 DZ). Zároveň to znamená, že v případě (byť jen částečně) nevyhovujícího rozhodnutí odvolacího soudu ve věci samé má žalobce povinnost členům skupiny umožnit, aby se ve lhůtě vyjádřili k podání odvolání proti rozsudku odvolacího soudu. Lhůta k podání dovolání žalobci v takovém případě běží až ode dne uplynutí lhůty k vyjádření členů skupiny. V důsledku toho fakticky dojde k **oddálení dovolacího přezkumu**.

Větším rizikem než odsunutí dovolacího řízení je však představa zákonodárce, podle které lze v dovolacím řízení přiměřeně uplatnit ustanovení o hromadném řízení ve věci samé. V tomto směru vyvolává navrhovaná úprava **nejistotu**, jaká procesní práva garantovaná členům skupiny v meritorním hromadném řízení náleží těmto subjektům rovněž v dovolacím řízení, nebo zda je možné, aby strany ukončily „hromadné“ dovolací řízení smírem (§ 76 NZ) či zpětvzetím hromadné žaloby (§ 82 NZ).

Návrh zákona zavádí rovněž nový „opravný prostředek“ – **námitku** (§ 119-124 NZ), k jejímuž podání je legitimován pouze člen skupiny. Námitka je v návrhu upravena velmi rázovitě, o čemž svědčí jednak to, že ji člen skupiny může podat jak proti úkonu soudu, tak proti úkonu žalobce (§ 119 odst. 1 NZ), jednak skutečnost, že podání námítky nemá devolutivní účinek (§ 119 odst. 3 NZ). Proti usnesení soudu prvního stupně o námítkách není odvolání přípustné, čímž odpadá i možnost dovolacího řízení. Obecně lze však říci, že opravný prostředek bez devolutivního účinku, jenž umožňuje soudu potvrdit vlastní rozhodnutí, může ve skutečnosti být jen **málo efektivní**.

IV. Závěr

Ze shora uvedených důvodů máme za to, že navrhovaný zákon o hromadných žalobách **není způsobilý** odstranit deficity domácí úpravy kolektivní ochrany práv. Předložený návrh bude třeba ve smyslu předkládaných námitek zásadně přepracovat tak, aby na jedné straně umožnil účinné společné uplatnění stejnorodých nároků několika desítek či stovek osob, aby však na straně druhé nezatěžoval soudy postupy, které budou poskytnutí ochrany právům fakticky znemožňovat.