

NÁVRH ZÁKONA, KTERÝM SE
MĚNÍ NĚKTERÉ ZÁKONY
V SOUVISLOSTI S PŘIJETÍM
ZÁKONA O HROMADNÝCH
ŽALOBÁCH

Důvodová zpráva

Obsah

Důvodová zpráva.....	4
I. Obecná část.....	4
1. Zhodnocení platného právního stavu včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.....	4
1.1 Zhodnocení platné právní úpravy.....	4
1.2 Zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.....	5
2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen..	5
2.1 Základní účel a cíle hromadného řízení v českém právním řádu.....	5
2.2 Cíle doprovodného zákona.....	6
2.3 Hlavní principy doprovodného zákona a jejich odůvodnění.....	6
2.4 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.....	11
3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy	11
3.1 Obecně k nezbytnosti přijetí právní úpravy hromadných řízení	11
3.2 K nezbytnosti přijetí doprovodného zákona.....	13
4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem	13
5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.....	14
6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.....	15
7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty.....	15
7.1 Hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty.....	15

7.2 Dopady na podnikatelské prostředí	16
7.3 Sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny	16
7.4 Dopady na životní prostředí	16
8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů	17
9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA).....	17
9.1 Dopady na korupční rizika	17
9.2 Přiměřenost.....	18
9.3 Efektivita	18
9.4 Odpovědnost.....	18
9.5 Opravné prostředky a kontrolní mechanismy	18
10. Dopady na bezpečnost a obranu státu.....	18
II. Zvláštní část	19

Důvodová zpráva

I. Obecná část

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

1.1 Zhodnocení platné právní úpravy

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

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

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

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

Z hlediska vlivu na zákaz diskriminace a vztah k rovnosti mužů a žen platí totéž, co bylo napsáno v návrhu zákona o hromadných žalobách. Ochrana před diskriminací, včetně diskriminace na základě pohlaví, je jednou z oblastí, v níž se neexistence hromadných řízení projevuje nejvíce. V právním řádu totiž není účinný a efektivní nástroj, který by umožnil sdružení nároků vzniklých diskriminačním jednáním do jedné žaloby (např. jsou-li na pracovišti hromadně diskriminovány ženy, lidé v předdůchodovém věku, lidé s handicapem apod.). A protože neexistuje efektivní nástroj k vymáhání, nesplňuje současný stav ani z pohledu prevence požadavky, které by měly být na právní úpravu kladeny.

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

2.1 Základní účel a cíle hromadného řízení v českém právním řádu

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

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

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

2.2 Cíle doprovodného zákona

Na tomto místě je třeba blíže identifikovat cíle zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hromadných žalobách (dále jen „doprovodný zákon“). V rámci přípravy zákona o hromadných žalobách byly zjištěny některé návaznosti na související procesní předpisy, které nebylo možné vyřešit v samotném návrhu tohoto zákona. Proto se navrhuje předložit doprovodný zákon, který by souhrnně promítl navazující změny do českého právního řádu, jež si přijetí zákona o hromadných žalobách vyžádá.

Z povahy věci je zároveň zřejmé, že zakotvení hromadných řízení do českého právního řádu s sebou přinese zvýšené nároky na modernizaci a větší efektivitu justice po stránce využívání moderních technologií, jež se souhrnně označují jako proces tzv. „elektronizace justice“. Uvedené vyplynulo i z připomínek uplatněných k věcnému záměru zákona o hromadných žalobách [srov. k tomu zejména stanovisko Komise pro hodnocení dopadů regulace (RIA) ze dne 20. února 2018, čj. OVA: 93/18, kterému má být tímto návrhem také vyhověno]. Z důvodu větší efektivity a podpory využívání elektronických forem komunikací a moderních technologií tak doprovodný zákon obsahuje i další dílčí změny, které s problematikou hromadných řízení úzce souvisejí a jejichž cílem je civilní soudní řízení uzpůsobit potřebám 21. století.

2.3 Hlavní principy doprovodného zákona a jejich odůvodnění

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

a) Změny v občanském soudním řádu

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

Je proto třeba reagovat na výše popsanou nezbytnost změn, které si v budoucnu vyžádá poptávka po efektivitě a modernosti soudního řízení, umocněná v hromadném řízení tím, že je jednáno o právech větší skupiny osob najednou, přičemž tyto mají v řízení určitá práva a tato práva jim musí být garantována účelně (zejména právo nahlížet do spisu). V občanském soudním řádu se tudíž v principu reaguje na tuto potřebu a základní procesní předpis se uzpůsobuje dalšímu postupnému zavádění moderních technologií a elektronizace do soudního řízení. Stávající úprava, jak bylo řečeno v úvodu, již určité prvky obsahuje, tyto však z pohledu překotného vývoje moderních technologií jistě nebudou do budoucna dostačující.

b) Změny v zákoně o soudních poplatcích

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

c) Změny v insolvenčním zákoně

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

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

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

a) Úpadek žalovaného

Po dobu trvání účinků insolvenčního řízení je podstatným způsobem omezeno vedení řízení o hromadné žalobě, především vyloučena možnost meritorně rozhodnout o předmětu řízení. Ani eventuální zahájení insolvenčního řízení proti žalovanému však nezakládá důvod rezignovat na účel institutu hromadné žaloby a výhody, které vyplývají z kolektivní ochrany práv všech členů skupiny žalobcem. Z tohoto důvodu by při splnění určitých podmínek mělo být umožněno, aby žalobce pokračoval v uplatňování nároku skupiny i v insolvenčním řízení. Dualita procesního postavení žalobce (pro účely hromadné řízení) a věřitele (pro účely insolvenčního řízení) nicméně vede k nutnosti, aby hromadné řízení nebylo zcela přerušeno, neboť alespoň určité otázky personálního charakteru by nebylo účelné rozhodovat v insolvenčním řízení.

V praktické rovině se tedy očekává, že žalobce podá do insolvenčního řízení přihlášku pohledávky, která svým rozsahem odpovídá nárokům všech členů skupiny. Obdržené plnění by ovšem neměl obdržet pro sebe, nýbrž v souladu s pravidly hromadného řízení pro soudní úschovu. S tím souvisí přesvědčení, aby i rozvrh obdrženého plnění proběhl podle pravidel hromadného řízení (tj. zásadně poměrně včetně odpočtu odměny žalobce).

Automatický přesun do insolvenčního řízení by ovšem neměl být výlučný a za určitých okolností se jeví jako vhodnější, aby členové skupiny zde uplatňovali své nároky individuálně – takový postup se zdá být legitimní zejména tehdy, nebylo-li dosud rozhodnuto o přípustnosti hromadné žaloby (tj. dosud nebylo osvědčeno, že kolektivní nároky členů skupiny lze projednávat v jediném hromadném řízení), vyjádří-li žalobce neochotu vykonávat svou činnost z různých důvodů v insolvenčním řízení, nebo projeví-li člen skupiny vůli vystupovat v insolvenčním řízení jako samostatný procesní subjekt (tj. aplikací standardního mechanismu opt-out). Ve výsledku by tedy podání dlužnického insolvenčního návrhu žalovaným zásadně nemělo vést k vyvázání se z potenciálních dopadů hromadného řízení a poškození práv žalobce a členů skupiny. Dojde pouze k přenesení předmětu hromadného řízení před insolvenční fórum s totožnými následky, s jakými se již nyní potýkají účastníci nalézacích řízení sporných.

b) Úpadek žalobce nebo člena skupiny

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

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

Potenciální dopady úpadku nebo hrozícího úpadku člena skupiny do řízení o hromadné žalobě by měly být s ohledem na jeho omezené procesní postavení výrazně méně citelné. Oproti žalobci a žalovanému není individuálně schopen zasahovat do průběhu řízení o hromadné žalobě a je oprávněn pouze k výkonu dílčích procesních práv. Úpadek či hrozící úpadek, nebo dokonce i prohlášení konkursu člena skupiny doléhá na ostatní procesní subjekty pouze vzdáleně, pročez navrhovatele nepovažují za vhodné z tohoto důvodu připustit přerušování hromadného řízení. Z pohledu insolvenčního práva totiž nárok člena skupiny uplatněný v hromadném řízení potenciálně představuje pouhou část majetkové podstaty, a to ve formě pohledávky za dlužníkem dlužníka (tj. žalovaným). Zásadní otázkou nicméně zůstává, jakým způsobem by měla být upravena možnost vystoupit z hromadného řízení. Zde se vychází z předpokladu, že obecně lze předpokládat, že účast v hromadném řízení je pro člena skupiny vždy ku prospěchu, neboť je z povahy věci vyloučeno, aby člen skupiny v hromadném řízení utrpěl majetkovou ztrátu; v případě neúspěchu žaloby nese veškeré náklady řízení žalobce. Je-li člen skupiny omezen na svých dispozičních právech prohlášením konkursu, přechází právo vykonávat práva člena skupiny na insolvenčního správce. To platí včetně práva vystoupit z hromadného řízení, kdy

insolvenční správce může sám posoudit pravděpodobnost úspěšnosti individuálního uplatnění nároku proti žalovanému.

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

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

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

Tato změna připadá v úvahu u zákona o ochraně spotřebitele, který zakotvuje zvláštní procesní legitimaci pro podání reprezentativní žaloby. Obdobná otázka může vyvstat i u dalších zákonů, kupříkladu § 1964 odst. 2, § 1972 odst. 2 či § 2989 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“ či „ObčZ“), popřípadě § 390 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

Tato pravidla, které začasté jako implementační normy reagují na některou z unijních směrnic, přičemž obsahují toliko oprávnění k podání reprezentativní žaloby *sui generis*, by měla zůstat zavedením zákona o hromadných žalobách nedotčena. Jednak plní v právním řádu svůj účel již poměrně tradičně, pročež tento účel se nezbytně s účelem zákona o hromadných žalobách nekryje (ochrana veřejného v. ochrana individuálních zájmů). Jednak neexistuje žádné zásadní zdůvodnění, proč by měly být uvedená ustanovení s přijetím zákona o hromadných žalobách nahrazena. Paralelní existence obou možností je výhodná zejména pro poškozené, kteří si mohou zvolit, jakou cestou se vydají (za dodržení překážek litispence a věci pravomocně rozhodnuté). To samozřejmě znamená i ponechání ustanovení § 83 a § 159a v občanském soudním řádu, neboť tato pravidla na hmotněprávní úpravu navazují.

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

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

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

Prostřednictvím institutu hromadných žalob bude možné uplatňovat nároky vyplývající ze soukromého práva, tedy mj. i nároky osob, jež se staly obětí diskriminačního zacházení. Pozitivní dopady lze očekávat kupříkladu v oblasti diskriminace v zaměstnání. Možnost hromadného uplatňování nároků dává obětem diskriminace do rukou silnější a efektivnější nástroj, jež umožňuje sdílení finanční náročnosti. Současně bude sloužit jako prevence před dalším diskriminačním chováním.

Dopad přijetí zákona na zákaz diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů je tak třeba vyhodnotit jako velice pozitivní. Naproti tomu se neočekávají jakékoliv negativní dopady.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

3.1 Obecně k nezbytnosti přijetí právní úpravy hromadných řízení

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

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

Pokud společnost při vyúčtování udělá jednu chybu, tato chyba se mechanicky multiplikuje na všechny zákazníky daného produktu a všem je naúčtován vyšší poplatek.

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

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

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

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

- **vymáhání práv z hromadných událostí je velmi neefektivní a drahé pro stát i účastníky řízení,**
- **stejně případy jsou posuzovány různě,**

- ***hromadné nároky v bagatelní výši se nevyplatí vymáhat, protože náklady individuálního soudního řízení, riziko, čas a energie do nich vložené výrazně převyšují případný zisk z úspěšného sporu,***
- ***z toho mj. plyne, že subjekty, které jednají nepoctivě, těží z této „nevymahatelnosti drobných nároků“, čímž získávají neoprávněnou konkurenční výhodu oproti poctivým podnikatelům.***

3.2 K nezbytnosti přijetí doprovodného zákona

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

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

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

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

V obecné rovině lze konstatovat, že zavedení institutu tzv. hromadných žalob je z pohledu ústavněprávního zcela neutrální. Existence kolektivního řízení není *per se* ústavním pořádkem České republiky (ve smyslu čl. 112 Ústavy) vyloučena, resp. jakkoliv upravena. Na druhou stranu je zjevné, že ústavní pořádek stanovuje zákonodárci jasné limity, jakou právní úpravu kolektivního řízení je možné *in concreto* přijmout. Takovýmto limitem je v první řadě čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který zakotvuje právo na spravedlivý proces. Nicméně předtím, nežli bude přistoupeno k samotnému posouzení navrhované právní úpravy kolektivního řízení prizmatem ústavního pořádku České republiky, je třeba před závorku vytknout několik skutečností.

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

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

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

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

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

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES ze dne 23. dubna 2009 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů – „**Směrnice o zdržovacích žalobách**“¹
- Doporučení Komise č. 2013/396/EU ze dne 11. června 2013 o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v členských státech v souvislosti s porušením práv přiznaných právem Unie – „**Doporučení**“²

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

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

- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES - číslo dokumentu COM/2018/184 final - 2018/0089 (COD) – „**Směrnice o zástupných žalobách**“³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2 Dopady na podnikatelské prostředí

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

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

Zákon o hromadných žalobách nebude mít dopad na rodinu a dopad na rodinu nebude mít tedy ani doprovodný zákon. Nepřímo pozitivní dopad je možné očekávat v oblasti ochrany specifických skupin obyvatel, jako jsou osoby se zdravotním postižením či národnostní menšiny. Žaloby totiž najdou široké využití například v situacích, kdy se tyto ohrožené skupiny staly obětí diskriminace apod.

7.4 Dopady na životní prostředí

Vzhledem k tomu, že se navrhovaná právní úprava dotýká čistě oblasti civilního procesu, nelze očekávat jakékoliv negativní dopady na životní prostředí. Dopady na životní prostředí budou naopak jednoznačně pozitivní, a to hned ze dvou důvodů.

Jednak bude do českého právního řádu zavedena nová procesní ochrana, která škůdcům zamezí v dalším protiprávním jednání vedoucím k poškozování či znečišťování životního prostředí, jednak těmto škůdcům budou moci být uloženy povinnosti jako je náhrada škody.

Takováto právní úprava poslouží v environmentální oblasti rovněž jako prevence proti dalšímu poškozování životního prostředí, protože uzákonění efektivního nástroje je zároveň signálem směrem k potenciálním škůdcům, aby si případné poškozování české krajiny rozmysleli.

Jednak bude v návaznosti na přijetí zákona o hromadných žalobách a v souladu s tím, co předpokládá návrh doprovodného zákon, v soudním řízení postupně posilována elektronizace soudního řízení, což z dlouhodobého hlediska povede k úbytku počtu spotřebovaného papíru na soudech, a nepřímou tak prospěje českým lesům.

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

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

9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

9.1 Dopady na korupční rizika

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

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

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

9.2 Přiměřenost

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

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

9.3 Efektivita

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

9.4 Odpovědnost

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

9.5 Opravné prostředky a kontrolní mechanismy

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

10. Dopady na bezpečnost a obranu státu

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

II. Zvláštní část

K čl. I (změna občanského soudního řádu)

K bodům 1 až 3 (§ 40)

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

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

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

K bodu 4 (§ 40c a 40d)

Uvedené pravidlo má připravit obecnou legislativu na budoucí zavedení elektronického spisu, které si vyžádá zakotvení hromadných žalob do českého práva, přičemž však jeho pozitivní efekty se projeví i v jiných oblastech civilního procesu. Jakmile bude zahájen provoz elektronického spisu v agendě „CIVIL“, je potřebné zajistit, aby se příslušný systém opíral o odpovídající právní úpravu.

Z hlediska základního fungování by měl elektronický spis do budoucna usnadnit práci soudů, a to i ve vztahu k práci s rejstříkem hromadných žalob. Elektronický spis by tak měl zefektivnit práci soudů a umožnit jim lépe zpracovávat po administrativní i rozhodovací stránce jednotlivé soudní případy. Konkrétně by měl elektronický spis obsahovat tyto funkce:

- Příjem a odesílání dokumentů a jejich další zpracování
- Tvorba a práce s dokumenty, evidence dokumentů
- Vytváření spisů a tvorba spisové značky
- Propojení s externími evidencemi, registry a rejstříky
- Pomocné funkce při práci s dokumenty a spisy (chytré vypořádání námitek, označování v textu, záložky ve spisu)
- Zpřístupnění spisů veřejnosti: nahlížení vzdáleným přístupem
- Zobrazení, prohlížení, optimalizace: prezentační režim pro zobrazení v soudní síni, offline práce se spisy
- Digitální archivace

Vzhledem k tomu, že do budoucna počítá se širším využitím elektronického spisu, kdy elektronický spis by už neměl být jen výjimkou z pravidla, jako je tomu dnes (viz např. dnešní § 174a OSŘ upravující elektronický platební rozkaz, v jehož agendě je spis veden elektronicky, či případně insolvenční řízení, kde funguje částečná elektronizace), je vhodné, aby ta nejjobecnější pravidla byla stanovena již na úrovni zákona. V tomto ohledu by měla být doplněna základní úprava připouštějící existenci elektronického spisu v § 40b odst. 1 OSŘ zavedená novelou č. 7/2009 Sb.

V tuto chvíli se zatím nenavrhuje plný přechod na elektronický spis, neboť systém není připraven a zároveň po jeho zavedení i nadále budou „dobíhat“ listinné spisy. V některých agendách (např. trestní či správní, kde se občanský soudní řád použije subsidiárně) se navíc počítá s tím, že dojde k zavedení elektronického spisu ještě o něco později. Proto je potřebné listinné spisy i nadále zachovat.

Z hlediska konkrétních parametrů nového informačního systému se na zákonné úrovni navrhuje stanovit nezbytné minimum, přičemž všechny ostatní podrobnosti budou dále upraveny v podzákonných právních předpisech.

V první řadě se navrhuje zdůraznit již samotnou povahu elektronického spisu – bude jím soudní spis vedený v elektronické podobě, a to v informačním systému veřejné správy, jehož správcem bude Ministerstvo spravedlnosti (obdobně k tomu viz např. § 419 odst. 1 InsZ). Z hlediska uveřejňování podání, rozhodnutí soudů a jiných písemností, které jsou součástí spisu, se po vzoru insolvenčního rejstříku navrhuje zdůraznit, že se tato uveřejňují chronologicky.

Elektronický spis bude přístupný elektronicky. Zásadní výhodou při jeho plošném zavedení pak bude možnost nahlížení do spisu dálkově, pročež bude možné se za splnění zákonných podmínek s jeho obsahem seznamovat kdykoliv a z jakéhokoliv místa. Je třeba zdůraznit, že na rozdíl od insolvenčního rejstříku či rejstříku hromadných žalob nebude elektronický spis přístupný veřejně; přístup do něj budou mít pouze osoby splňující podmínky § 44 OSŘ.

Co se týče nakládání s písemnostmi, klíčové pravidlo je obsaženo v § 40d odst. 1 a 2 OSŘ. Elektronické dokumenty se do elektronického spisu budou vkládat pouhým přenosem dat (tj. nahrání datové zprávy včetně příloh, nahrání emailu apod.). Listinné dokumenty bude soud povinen převést do elektronické podoby, přičemž jejich elektronický obraz následně vloží do elektronického spisu. Cílem je zajistit, aby elektronický spis byl co do obsahu informací kompletní, a plnil tak sám o sobě funkci soudního spisu (účastníci ani soudy nebudou muset ve své práci nadále využívat listinnou část spisu – k tomu dále).

Poněvadž se přitom v prvních letech po zavedení elektronického spisu neočekává větší změna v chování účastníků řízení a nepředpokládá se tedy, že by tito ihned začali využívat elektronické formy komunikace se soudem (po části z nich, zejm. ze starší generace, to ani nelze spravedlivě požadovat), navrhuje se zároveň pro soudní řízení stanovit výjimku z obecného převodu listinných písemností do elektronické podoby. Pro soudy a evidenci soudních spisů nebude vyžadována autorizovaná ani „prostá“ konverze dokumentů ve smyslu zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě (viz § 69a cit. zákona), a dále prováděcí vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby. Pro přenos listin do elektronické podoby postačí „prostý scan“. Výjimky z tohoto obecného pravidla mohou vyplynout z rozhodnutí předsedy senátu.

Tím, že se listinné dokumenty budou do elektronické části spisu převádět prostým scanem, nebude možné tyto scany považovat za originály. Listiny tak jako originály i nadále zůstanou součástí elektronického spisu, a to v tzv. listinné příloze. Nebude však nutné s nimi jakkoliv nakládat či operovat do doby, než bude zpochybněna správnost oskenovaných listin a sám elektronický spis, resp. jeho plně elektronizovaná část by měla pro práci se spisem a pro naplnění všech funkcí soudního spisu plně postačovat.

K bodu 5 až 7 (§ 42)

Z důvodu postupné elektronizace justice i z důvodu usnadnění práce soudů v řízeních o hromadných žalobách se navrhuje po vzoru § 80a odst. 1 InsZ zobecnit povinnost pro elektronickou komunikaci se soudem. Tato povinnost bude rozšířena též na obecná soudní řízení, včetně řízení o hromadné žalobě, a bude platit pro osoby, jimž se ze zákona povinně zřizuje datová schránka. Ustanovení míří zejména na § 4 a 5 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

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

K bodu 8 (§ 43)

V ustanovení § 43 se navrhuje doplnit povinnost vyzvat k doplnění nebo opravě podání, nebylo-li učiněno elektronicky, ač má osoba povinnost komunikovat se soudem elektronicky (viz k tomu změnu navrhovanou v § 42 odst. 5). Je však třeba zohlednit i § 42 odst. 2, neboť toto ustanovení není předkládanou změnou dotčeno a mělo by být dodržováno bez ohledu na to, zda je osobou, která činí podání ten, kdo má povinnost se soudem komunikovat elektronicky nebo někdo jiný.

Z navrhovaného pravidla vyplývá, že v praxi bude potřebné odlišovat dvě situace:

a) osoba, již se zřizuje datová schránka bez žádosti, svoji povinnost komunikovat se soudem předepsaným způsobem vůbec nesplnila a ani se o její dodržení nesnažila a zaslala podání prostým emailem – pak platí § 42 odst. 2 OSŘ a podání může být do 3 dnů doplněno v souladu s § 42 odstavcem 2 ve spojení s odstavcem 3 OSŘ (tj. datovou zprávou nebo elektronicky s kvalifikovaným podpisem), jinak se k němu nepřihlíží;

b) osoba, jíž se zřizuje datová schránka bez žádosti, se o splnění povinnosti podle § 42 odst. 5 pokusila, avšak z nějakého důvodu trpí podání vadou (zpráva byla například odeslána z jiné datové schránky, než jaký je uveden podpis ve zprávě, uznávaný podpis pozbyl platnosti apod.); tehdy soud postupuje dle § 43 odst. 1 OSŘ a vyzve k opravě či doplnění podání.

Blíže k tomu srov. také například rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 33 Cdo 2743/2013.

K bodu 9 (§ 44)

V praxi existují určitá soudní rozhodnutí či úkony, které by neměly být účastníkům přístupné ihned, neboť by to mohlo zmařit účel soudního řízení, popřípadě konkrétního úkonu (zejm. v řízení o výkonu rozhodnutí, u předběžných opatření apod.). Ve světě listinného spisu se tato situace dá řešit fakticky, jakmile však bude spis přístupný elektronicky způsobem umožňujícím dálkový přístup, může docházet ke kolizi mezi právem na přístup do spisu a účelem jednotlivého procesního úkonu soudu.

Obdobná situace může ostatně nastat již dnes v insolvenčním řízení a insolvenční zákon na ni pamatuje v § 423 odst. 2 InsZ.

Z tohoto důvodu se navrhuje obdobnou situaci řešit i v rámci obecné procesní úpravy. Zdůrazněna je zde nezbytnost délky – tj. k omezení práva na přístup k soudu musí dojít jen na nezbytně nutnou dobu – a dále podmínka, za níž je možné právo nahlížet do spisu omezit; k uvedenému kroku je možné přistoupit pouze, pokud by to mařilo účel soudního řízení.

K bodu 10 (§ 48)

Legislativně-technická změna navazuje na nově upravenou legislativní zkratku pro Ministerstvo spravedlnosti uvedenou v § 40c OSŘ.

K bodu 11 (§ 50)

Navrhuje se plný přechod na elektronickou úřední desku.

K bodu 12 (§ 51)

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

K bodu 13 (§ 129)

Ve chvíli, kdy se mohou účastníci/jejich právní zástupci s listinou seznámit prostřednictvím elektronického spisu dálkově 24 hodin denně 7 dní v týdnu, vyvstává otázka, do jaké míry je nezbytné tuto listinu číst na jednání, pokud by jinak k provedení důkazu touto listinou stačilo toliko její poskytnutí účastníkům řízení k nahlédnutí. Pokud již dnes právní úprava umožňuje provést důkaz listinou tím, že je listina předložena účastníkům k nahlédnutí (vychází se přitom z toho, že listina je dostupná ve spise a strany si ji tak mohou ofotit a přečíst), je nasnadě, aby se zavedením dálkového přístupu do spisu bylo jednání v tomto ohledu ještě více zjednodušeno.

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

K bodu 14 (§ 374)

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

K bodu 15 (§ 374a)

Podrobnosti ohledně způsobu vedení a náležitostí elektronického spisu budou blíže specifikovány v prováděcím právním předpise.

K čl. II (přechodné ustanovení)

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

K čl. III (změna zákona o soudních poplatcích)

K bodu 1 a 3 (Položka 22 a 41)

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

Na druhé straně je však nezbytné soudní poplatek upravit tak, aby se nestal faktickou překážkou při zahajování hromadného řízení, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že často budou tyto žaloby iniciovány neziskovými organizacemi jako např. spotřebitelskými sdruženími hájícími zájmy poškozených osob. Požadavek na to, aby soudní poplatek nebyl v praxi nepřekročitelnou bariérou, vyplývá i z čl. 15 návrhu směrnice o zástupných žalobách. Není bez významu, že v rámci dotazníkového šetření ministerstva, jehož účelem bylo nalezení příčin nevyužívání reprezentativních žalob podle § 25 zákona o ochraně spotřebitele, všechny spotřebitelské organizace uvedly jako jeden z klíčových faktorů právě nedostatek finančních prostředků a příliš vysoké náklady soudního řízení.

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

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

Konkrétní výše soudního poplatku byla určena tak, aby odrazovala od podávání zneužívajících žalob. Odrazující efekt je doplněn též nezbytností splnit podmínku solventnosti, která je upravena v § 33 návrhu zákona o hromadných žalobách. Zatímco soudní poplatek je stanoven paušálně, citovaná podmínka solventnosti, resp. výše povinnosti k jejímu prokázání, se odvíjí od žalované částky. Nelze pak zapomínat ani na to, že funkci pojistky proti zneužívání hromadných žalob plní také institut jistoty na náhradu újmy, upravený v § 92 a násl. a dále v § 154 návrhu zákona o hromadných žalobách. Tato ustanovení dávají soudu možnost uložit navrhovateli povinnost k zaplacení jistoty, pokud by porušením povinnosti podle ustanovení zákona vznikla žalovanému újma.

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

Soudní poplatky jsou navrženy formou paušálních částek podle druhu řízení. Paušální částky byly nakonec zvoleny z toho důvodu, že v první fázi řízení, ve které bude soud zkoumat přípustnost hromadné žaloby, nebude možné určit celkovou žalovanou částku. Ta bude určena až v návaznosti na proběhlé řízení o přípustnosti hromadné žaloby a příslušné usnesení soudu.

Navrhované soudní poplatky se současně liší podle druhu řízení s ohledem na jejich očekávanou náročnost a „zneužívající potenciál“. Poplatky za návrh na zahájení odhlašovacího hromadného řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, jsou rozděleny do tří pásem podle výše žalovaného plnění. Do dvou miliónů se jedná o poplatek ve výši 20 000,- Kč, od dvou do pěti miliónů poplatek ve výši 50 000,- Kč, nad pět miliónů potom 100 000,- Kč. Další navýšení poplatku pro vyšší pásma peněžitého plnění již nebylo shledáno jako účelné, neboť se lze domnívat, že nákladovost se nebude navyšovat úměrně se vzrůstem žalované částky. Částka 100 000,- Kč je navíc zcela bez pochyby dostatečně vysoká, aby odradila od podání zneužívající či zjevně nedůvodné hromadné žaloby (a to zejména ve spojení s dalšími opatřeními, která byla zmíněna výše).

V případě přihlašovacího hromadného řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, je soudní poplatek stanoven na 30 000,- Kč bez další diferenciace vázané na výši uplatňovaného peněžitého plnění. Tato okolnost je důsledkem skutečnosti, že teprve poté, co bude žaloba certifikována v řízení o přípustnosti hromadné žaloby, se budou moci členové skupiny

přihlásit, a teprve uplynutím lhůty k přihlášení a uzavření seznamu přihlášených osob bude zřejmé, jaká částka je předmětem hromadné žaloby.

V případě nepeněžitého plnění je výše soudního poplatku 20 000,- Kč bez ohledu na to, zda se jedná o přihlašovací nebo odhlašovací řízení. Žaloby, které nesměřují na peněžité plnění, totiž mají velmi nízký zneužívající potenciál a není proto nutné částku stanovovat příliš vysoko. Rovněž se u těchto žalob počítá s větším zapojením neziskových subjektů a i tuto okolnost je nezbytné při určování výše soudního poplatku brát v potaz.

Jde-li o návrh na zahájení řízení o zpřístupnění důkazního prostředku, ať už byl tento podán před zahájením hromadného řízení anebo v jeho průběhu, stanoví se opět paušální výše soudního poplatku odpovídající 10 000 Kč.

Zvláště je nezbytné vyřešit i otázku zpoplatnění odvolání proti rozhodnutí soudu v řízení o přípustnosti hromadné žaloby (tj. usnesení, kterým je hromadné řízení připuštěno anebo naopak nepřipuštěno), popřípadě odvolání proti rozsudku v hromadném řízení ve věci samé - v těchto případech se vybere soudní poplatek podle položky 41.

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

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

K bodu 2 (Položka 31)

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

Zároveň se navrhuje zpoplatnit zasílání souborů datovými zprávami, neboť tyto nejsou zcela bez nákladů. Částka 20 Kč je symbolická a náklady jedné datové zprávy pokryje. Jakmile

bude zaveden elektronický spis s možností dálkového přístupu, budou účastníci řízení motivováni k tomu, aby do elektronického spisu přistupovali dálkově a nenadužívali jiné formy nahlížení, které nadměrně zatěžují soudy.

K čl. IV (přechodné ustanovení)

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

K čl. V (změna insolvenčního zákona)

K bodu 1 (§ 140a)

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

Vyvstává nicméně potřeba blíže upravit některé třecí plochy vyplývající z konkurence obou typů kolektivních řízení. Některé procesní otázky je totiž výhodnější i nadále řešit přímo v hromadném řízení, nikoliv v insolvenčním řízení. Jedná se zejména o otázky personálního obsazení na straně procesního společenství žalobce. Stanoví-li totiž příslušné ustanovení zákona o hromadných žalobách fikci žalobce jako jediného věřitele oprávněného vystupovat v insolvenčním řízení s kolektivní pohledávkou v rozsahu souhrnného nároku všech členů skupiny (tzv. „hromadná pohledávka“), nelze vyloučit, že bude v průběhu času docházet ke změně v okruhu členů skupiny i osobě žalobce. Z pohledu insolvenčního řízení je relativně lhostejné, jaký okruh členů skupiny je žalobcem zastupován, neboť žalobce vystupuje v insolvenčním řízení jako samostatný procesní subjekt v postavení věřitele. Naopak se jeví jako účelné a ekonomické, aby se otázky vnitřního složení skupiny řešily mimo insolvenční řízení, a nezatěžovaly insolvenční řízení spory o účastenství ve skupině. Totéž v zásadě platí i o osobě žalobce, přičemž rozhodnutí ve věci odvolání nebo výměny žalobce by samo o sobě mělo být dostatečným podkladem pro aplikaci § 18 odst. 1 InsZ, tj. pro rozhodnutí o procesním nástupnictví nového žalobce určeného rozhodnutím soudu v hromadném řízení na místo původního žalobce.

S konstrukcí žalobce jako kolektivního věřitele v insolvenčním řízení souvisí i otázka posouzení souladu dispozičních úkonů s právními předpisy anebo zájmem skupiny. Nedůvodným zpětvzetím přihlášky hromadné pohledávky by žalobce mohl způsobit citelnou újmu členům skupiny, neboť by jejich individuální nároky definitivně „vypadly“ z distribučního schématu v insolvenčním řízení. Navrhuje se proto stanovit, aby o účinnosti úkonu, kterým žalobce bere přihlášku pohledávky zcela nebo zčásti zpět nebo jímž uzavírá smír, rozhodoval soud, u něhož se vede hromadné řízení. Pouze tento soud (tedy nikoliv insolvenční soud) bude schopen kvalifikovaně posoudit, zda předmětný úkon není v rozporu se zájmy skupiny.

Dále se navrhuje vyřešit otázku redistribuce obdrženého uspokojení. Zde se má za to, že nejvhodnější model představuje vyplacení uspokojení insolvenčním správcem na účet soudní úschovy, přičemž následná redistribuce mezi žalobce a členy skupiny již proběhne podle pravidel hromadného řízení. Řešení, dle kterého by insolvenční správce nahrazoval činnost soudu v hromadném řízení tím, že by přímo vyplácel dílčí částky konkrétním členům skupiny i odměnu žalobci, by citelně kontrastovalo se skutečností, že členové skupiny nebyli účastníky insolvenčního řízení.

K bodu 2 (§ 162)

Navrhované ustanovení souvisí s postavením žalobce jako navenek samostatného věřitele v insolvenčním řízení, který vykonává všechna dispoziční práva vůči hromadné pohledávce. Jelikož je schválení smíru žalobcem v hromadném řízení limitováno mimo jiné posouzením soudu, který vede hromadné řízení, zda není smír v rozporu se zájmem skupiny, navrhuje se podřídit schválení smíru v incidenčním sporu vyvolaného insolvenčního řízení stejným podmínkám a postupu. Pro tyto účely se rovněž v § 140a odst. 5 insolvenčního zákona zachovává možnost soudu, který vede hromadné řízení, i přes obecné účinky přerušování soudních řízení rozhodnout o schválení tohoto smíru.

K bodu 3 (§ 184)

Navrhované ustanovení souvisí s postavením žalobce jako navenek samostatného věřitele v insolvenčním řízení, který vykonává všechna dispoziční práva vůči hromadné pohledávce. Zpětvzetí přihlášky pohledávky v insolvenčním řízení v daném případě podléhá stejným podmínkám a postupu, který je předepsán pro rozhodování o přípustnosti zpětvzetí žaloby v

hromadném řízení. Pro tyto účely se rovněž v § 140a odst. 5 insolvenčního zákona zachovává možnost soudu, který vede hromadné řízení, i přes obecné účinky přerušení soudních řízení rozhodnout o přípustnosti zpětvzetí přihlášky pohledávky.

K bodu 4 až 6 (§ 421)

Pro účely vyjasnění přetrvávajících výkladových otázek, které všechny písemnosti z insolvenčního spisu podléhají zveřejnění v insolvenčním rejstříku, se navrhuje definitivně potvrdit převládající většinový názor opřený o § 419 odst. 2 insolvenčního zákona, dle kterého insolvenční rejstřík obsahuje insolvenční spisy vedené pro každého dlužníka. Navrhovanou úpravou se tudíž potvrzuje převládající praxe insolvenčních soudů, dle které insolvenční rejstřík fakticky „zrcadlí“ interní soudní spisy v insolvenčních věcech (s výjimkou věcí vyloučených ze zveřejnění uvedených v § 423 insolvenčního zákona).

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

K bodu 7 (§ 423)

Navrhuje se dočasně vyloučit publicitu některých podání, jestliže jejich zveřejnění by mařilo účel nejen insolvenčního, ale i trestního či jiného soudního řízení. Změna souvisí též se změnou navrhovanou v § 44 odst. 5 OSŘ. V praxi se totiž vyskytují případy, kdy orgán činný v trestním řízení požádá o nahlédnutí do insolvenčního spisu. Zveřejnění této žádosti v insolvenčním rejstříku by potenciálně mohlo především v úvodních fázích trestního řízení (tj. fáze prověřovací) informovat dotčené osoby i širokou veřejnost o existenci zahájeného trestního řízení proti konkrétní osobě a tím zmařit orgánu činnému v trestním řízení možnost

vyhledat a zajistit důkazy objasňující základní skutečnosti případu, respektive zásadním způsobem ovlivnit další průběh tohoto trestního řízení. Podobně lze ovšem sledovat důvodný zájem o nezveřejňování některých typů písemností vycházejících z jiných typů soudních řízení, ve kterých je kladen důraz na omezení následků negativní publicity (zejména v řízeních vedených podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, konkrétně například v řízení o pozůstalosti, o podpůrných opatřeních a ve věcech svéprávnosti atd.).

K čl. VI (Přechodné ustanovení)

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

K čl. VII (Účinnost)

Účinnost navrhovaného zákona se upravuje shodně s účinností zákona o hromadných žalobách, tedy prvním dnem dvanáctého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.