

Připomínkový dokument: **Návrh věcného záměru zákona o hromadných žalobách**

Předkladatel: **Spotřebitelské fórum, z.ú.**

Kontaktní osoba: Mgr. et Mgr. Kryštof Kruliš, Ph.D. předseda správní rady

Obecně k návrhu věcného záměru zákona

Neexistence institutu hromadných žalob na náhradu škody v českém právu může být pocíťována jako hendikep ze strany spotřebitelů, protože v řadě případů jsou nároky spotřebitelů omezené pouze na malé částky, které nejsou spotřebitelé v klasickém soudním řízení ochotni uplatňovat vzhledem ke zdoluhavosti, nákladům řízení či nejistotě ohledně výsledku sporu. Věcný záměr zákona předložený do připomínkového řízení Ministerstvem spravedlnosti v říjnu 2017 na tento stav reaguje zavedením institutu hromadných žalob ve variantě upřednostňující princip opt-out s dominantní rolí žalujícího advokáta, která se výrazně inspiroje v právu USA. Spotřebitelským organizacím je dle tohoto návrhu přiznána procesní legitimace k podání hromadné žaloby, ale vedle nich tak však může učinit i kterýkoliv z poškozených, coby reprezentant celé kategorie nároků. Pokud hromadnou žalobu podá advokát spolu s některým z poškozených, spotřebitelské organizace tak již nebudou moci v dané věci učinit. Zapsaný ústav Spotřebitelské fórum k předloženému návrhu věcného záměru zákona předkládá následující připomínky, ve kterých zdůrazňuje zejména 1) nezbytnost založit volbu varianty na náležitě ekonometrické analýze zkoumající vliv zavedení nového institutu na cenovou hladinu v České republice a 2) další připomínky právního a věcného charakteru.

I.

Cenová hladina

Vliv zavedení hromadných žalob na cenovou hladinu v České republice

Předložený návrh ani doprovázející závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) nevychází při výběru variant navrhované úpravy z předchozí analýzy založené na ekonometrických metodách, která by objasnila, v jaké míře může zavedení navrhovaného institutu ovlivnit cenovou hladinu v České republice. Při navrhované variantě s preferencí principu opt-out ve spojení s dominantní rolí advokáta nelze vyloučit zneužití institutu hromadných žalob, například v rámci konkurenčního boje nebo pro šikanózní uplatňování vykonstruovaných nároků či dokonce vyděračské sudičské praktiky. Již samotné podání hromadné žaloby (povinně zveřejněné již v navrhované certifikační fázi a tedy po zaplacení pouze první navrhované platby soudního poplatku) v případech s potencionálním vysokým plněním by ve spojení s nejistotou výsledku řízení mohlo vést k nenadálým poklesům hodnoty akcií, nutnosti vytváření rezerv či by vyvolalo dodatečné náklady na sjednávání pojištění. Riziko zneužití hromadných žalob přitom může hrozit vyvoláním dodatečných nákladů na straně výrobců celoplošně. Nepůjde tedy jen o zvýšení nákladů u těch, kteří spoléhají na racionální apatii svých konzumentů při uplatňování jejich práv.

Umožnění hromadných žalob v oblasti uplatňování nároků na náhradu škody je tak v zájmu spotřebitelů vhodné posoudit nejen s ohledem na možnosti vylepšení jejich právního postavení, ale

je nezbytné zkoumat i zda a v jakém rozsahu se zavedení tohoto institutu případně promítne v cenové hladině zboží a služeb, které jsou spotřebitelům dostupné.

Navrhovaná varianta hromadných žalob by do našeho právního řádu přinesla cizorodý prvek anglosaského práva, který však zejména v USA funguje v jiném socio-ekonomickém a regulatorním prostředí, než je u nás. Z analýz provedených ve vztahu ke zvažovanému Transatlantickému obchodnímu a investičnímu partnerství mezi EU a USA (TTIP) lze načerpat řadu podkladů o specifičnosti regulatorního přístupu v USA ve srovnání s EU, potažmo s Českou republikou. Například v oblasti chemického průmyslu je regulace REACH v rámci EU výrazně založena na principu předběžné opatrnosti, což v řadě ohledů klade na výrobce mnohem náročnější požadavky než systém registrace a povolování chemických látek, který je používán v USA. Na druhou stranu, institut hromadných žalob v USA ve spojení s možností přiznávání tzv. *punitive damages* zprostředkovávají dodatečný tlak na výrobce a prodejce nad rámec regulace samotné.¹ Je proto vhodné zabývat se i tím, zda určité zdvojení způsobu ochrany spotřebitelů (tj. prostřednictvím regulace vycházející z principu předběžné opatrnosti a prostřednictvím tlaku na samoregulaci odvozeného z případně zavedené možnosti kolektivního uplatňování práv), jakkoliv by bylo z hlediska zajištění práv spotřebitelů přínosné, nemůže zároveň vést i k nepřiměřenému nárůstu cenové hladiny výrobků a služeb s tím, že si výrobci budou kalkulovat do ceny právě toto riziko hromadných žalob. Nepominutelným podkladem při volbě příslušné varianty institutu hromadných žalob by tak měla být plnoformátová ekonometrická analýza zkoumající vliv zavedení nového institutu na cenovou hladinu v České republice.

Tuto připomínku považujeme za závažnou.

II.

Další připomínky

Nemožnost zohlednit rozdílné zájmy spotřebitelů na strategii vedení sporu

V řízení o hromadné žalobě dle navrhované varianty se zájmy jednotlivých poškozených mohou a v praxi téměř vždy budou výrazně rozcházet jak navzájem, tak i se zájmem advokáta. Ve vztahu k celkové strategii vedení sporu (např. v otázkách o přípustné míře nákladnosti dokazování znaleckými posudky, rozhodování o výhodnosti nabízeného smírného řešení sporu či zda podávat či nepodávat odvolání) mohou někteří poškození spotřebitelé upřednostňovat rychlost získání náhrady a jiní její celkovou výši. V případě varianty opt-in lze ještě uvažovat o koordinaci individuálních žalujících a například využít moderních komunikačních prostředků pro účely zjištění jejich převažujícího zájmu. V případě varianty opt-out bude tato možnost již pouze teoretická. Možnost využití opt-outu a vystoupení z řízení v případě nesouhlasu se způsobem vedení řízení pak naráží na stejný problém racionální apatie, který je opakovaně zmiňován coby důvod zavedení navrhované právní úpravy. Pokud racionální apatie působí v případě rozhodnutí o podání či nepodání individuální žaloby, působí stejně, ne-li více i ve vztahu k rozhodnutí, zda využít možnosti opt-out a z řízení vystoupit. Rozhodnutí tak ve skutečnosti dle navrhované varianty bude vždy činit advokát, který vzhledem k podílové odměně (dle navrhované varianty 10 až 30 %) bude hmotně zainteresován na výsledku sporu a bude tedy mít vlastní specifický zájem na výsledku řízení. Problém týkající se rozhodování ohledně postupu řízení (zaměření se na výši náhrady či naopak na rychlost jejího dosažení) nemůže odstranit ani navrhovaná kontrola ze

¹ Blíže viz Alice Rezková, Kryštof Kruliš, Jarolím Antal a kol. *Studie dopadů uzavření Transatlantické dohody o obchodu a investicích mezi EU a USA (TTIP) na ČR a její hospodářství I*, duben 2016, Dostupné z: http://www.businessinfo.cz/app/content/files/dokumenty/studie_ttip-v8.pdf. Asociace pro mezinárodní otázky a VŠE, str. 152 až 155.

strany soudu, když soud bude odkázán na teoretické úvahy a nebude mít možnost zjistit vůli jednotlivých žalobců. Navíc tento navrhovaný postup soudu nesystémově narušuje charakter kontradiktornosti sporného řízení. Při rozhodování o tom, zda podat nebo nepodat odvolání pak ani soud nebude mít prostor do rozhodnutí advokáta zasahovat, protože v případě rozhodnutí odvolání nepodávat již případ nebude žádné soudní instanci předložen. Korigovat rozhodnutí advokáta a hrát roli nezávislého prostředníka mezi advokátem a skupinou oprávněných by mohla spotřebitelská organizace, popřípadě jiná nezisková organizace etablovaná pro příslušnou oblast. Navrhovaná varianta však vedle zainteresovaných neziskových organizací připouští i možnost podat hromadnou žalobu kterémukoliv z poškozených. Pokud hromadnou žalobu podá advokát spolu s některým z poškozených, spotřebitelské organizace tak již nebudou moci v dané věci učinit. Vhodnější variantou by tak bylo, aby při podání hromadné žaloby byli poškození povinně reprezentováni etablovanou neziskovou organizací splňující předem stanovená přísná kritéria zaručující její dlouhodobou veřejně prospěšnou činnost v dané oblasti. Tato organizace by pak volila advokáta, působila v roli jeho klienta a zároveň měla za povinnost náležitě zjišťovat a reflektovat zájmy jednotlivých poškozených.

Tuto připomínku považujeme za závažnou.

Nevhodnost připuštění individuálních reprezentantů skupinových zájmů

Navrhovaná varianta umožní neefektivní „dostihy“ advokátních kanceláří, kdy v reakci na potenciálně žalovatelnou situaci může několik advokátních kanceláří, každá s jiným individuálním poškozeným, začít rozpracovávat hromadnou žalobu a bude záležet pouze na rychlosti, kdo se obrátí na soud jako první a kauzu tak získá. Hrozí tak také riziko, že daná kauza může být „unesena“ jednou advokátní kancelář ve spojení s individuálním poškozeným a záměrně zažalována tak, aby nevedla k plnému úspěchu.

Oproti tomu, vyhrazení možnosti podat hromadnou žalobu pouze etablovaným neziskovým organizacím, které splňují předem daná kritéria dlouhodobé veřejně prospěšné činnosti v daném oboru by tento problém řešilo. V oblasti spotřebitelských organizací pak existují i společné platformy, jako poradní výbor při MPO, nebo kulaté stoly, které za účelem dialogu spotřebitelských organizací organizuje Spotřebitelské fórum, kde by mohlo přirozeně docházet ke koordinaci vzájemného postupu a rovněž případnému vytváření širších koalic spotřebitelských organizací pro podání hromadné žaloby v konkrétní věci. Advokátní přímus by i tak mohl být zachován, ale výběr advokátní kanceláře by byl ponechán na neziskové organizaci. Daná situace by pak lépe odpovídala konstantní praxi výkonu advokacie a standardům vztahu advokát-klient. Zároveň by nemusela být narušována kontradiktornost řízení a soud by nemusel být pověřován přezkumem, zda úkony advokáta hromadné žaloby neodporují zájmu skupiny poškozených.

V návrhu a RIA zmiňovaný stav nedostatečné finanční a personální kapacity spotřebitelských organizací by nebyl navrhovanou variantou napraven. Naopak. Navrhovaným dominantním postavením advokáta při podávání hromadné žaloby, kterému postačí nalézt jednoho individuálního poškozeného coby reprezentanta skupiny, bude spotřebitelským organizacím fakticky odebrána možnost být touto cestou reprezentantem kolektivních zájmů spotřebitelů. Oproti tomu by zavedení požadavku na podání hromadné žaloby výlučně kvalifikovaným žalobcem v podobě etablovaných neziskových subjektů, výrazně přispělo k omezení řady pochybností spojených s navrhovaným stavem (zneužití v konkurenčním boji, predátorský sudičský business) a přispělo k posílení pozice občanské společnosti u nás. Neziskové organizace by mohly mít předem nastavenou částku odměny (nikoliv podílovou odměnu), kterou by mohly požadovat za správu úspěšné hromadné žaloby. Byla by tak zachována jejich

objektivita a nezaujatý přístup k předmětu sporu. Zároveň by tato odměna mohla být dalším zdrojem financování jejich činnosti.

Tuto připomínku považujeme za závažnou.

Načasování národní úpravy s ohledem na diskuse na úrovni EU

Navrhovaná varianta přináší nový a velmi ambiciózní prvek hromadných žalob inspirovaný právní úpravou USA. Ambicióznost navrhované úpravy pravděpodobně vedla i k odsunutí předpokládané účinnosti právní úpravy až k 1.1. 2021. Svou roli také hraje skutečnost, že zavedení institutu hromadných žaloby na plnění je diskutována i na úrovni Evropské unie. Vzniká tak otázka, zda se návrhem nevytváří na poměry Evropské unie originální národní koncept opt-out hromadné žaloby s dominantní rolí advokáta, u kterého hrozí nutnost uzpůsobování legislativě Evropské unie poté, co bude diskuse na toto téma na evropské úrovni ukončena. RIA předloženého návrhu velmi pečlivým a kvalitním způsobem zachycuje parametry právní úpravy hromadných žalob v ostatních členských státech Evropské unie. Právní úprava ve většině států Evropské unie není tak ambiciózní jako navrhovaná varianta a lze proto předpokládat, že výsledek debaty na úrovni Evropské unie může být v budoucnu vůči navrhované variantě omezující.

Tuto připomínku považujeme za závažnou.