

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Luboš Rytíř**

**Institut žalobce v hromadném řízení v kontextu ochrany  
spotřebitele**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2021**

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Institut žalobce v bromadném řízení v kontextu ochrany spotřebitele* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 120 000 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 4. září 2021

.....

Luboš Rytíř

## **Poděkování**

Tímto bych chtěl poděkovat JUDr. Janě Petrov Kriváčkové, PhD. za cenné rady a věcné připomínky při odborném vedení mé diplomové práce.

# Obsah

Seznam zkratk	6
Úvod	7
<b>1. Kolektivní ochrana práv a hromadné řízení</b>	<b>9</b>
<b>2. Institut hromadného žalobce</b>	<b>11</b>
2.1. Hromadný žalobce obecně	11
2.2. Vliv povahy hájených zájmů a druhu hromadného řízení na hromadného žalobce	12
<b>3. Aktivní žalobní legitimace</b>	<b>15</b>
3.1. Orgán veřejné moci	15
3.1.1. Ombudsman	19
3.1.2. Státní zastupitelství	21
3.1.3. Další veřejnoprávní žalobci	22
3.2. Osoba soukromého práva	23
3.2.1. Člen skupiny	23
3.2.2. Spotřebitelské organizace	26
3.3. Žalobce v reprezentativním řízení dle unijního práva	29
3.4. Žalobce dle návrhu zákona o hromadném řízení	31
3.4.1. Zhodnocení aktivní legitimace dle návrhu zákona o hromadném řízení	34
<b>4. Některé specifické procesní aspekty spojené s hromadným žalobcem</b>	<b>36</b>
4.1. Odměna žalobce	36
4.2. Odvolání a výměna žalobce	39
4.3. Povinné právní zastoupení žalobce	40
4.4. Notifikační povinnost	42
4.5. Doložení platební schopnosti	44
<b>Závěr</b>	<b>46</b>
<b>Seznam zdrojů</b>	<b>50</b>
<b>Shrnutí</b>	<b>57</b>

<b>Klíčová slova .....</b>	<b>57</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>58</b>
<b>Key words .....</b>	<b>58</b>

## Seznam zkratek

<b>ČR</b>	Česká republika
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>OSŘ</b>	Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>OZ</b>	Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZHŘ</b>	Vládní návrh zákona o hromadném řízení (sněmovní tisk č. 775)
<b>ZOS</b>	Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZŘS</b>	Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZSZ</b>	Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
<b>Směrnice 2020/1828</b>	Směrnice 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. Úř. věst. L 409, 4. prosince 2020.

# Úvod

Neuspokojivá situace kolektivního vymáhání práv a unijní tlak vede českého zákonodárce k přijetí právní úpravy, která má efektivně řešit vymáhání velkého počtu podobných nároků relativně malé hodnoty, které vznikly většímu počtu osob ze stejného nebo podobného skutkového základu, a to v jednom soudním řízení. V době tvorby této práce je v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednáván návrh zákona o hromadném řízení, který by měl do českého právního řádu přinést právní instituty české procesualistice zatím neznámé. Jedním z nich je i tzv. hromadný žalobce.

I když někteří čeští autoři svoji pozornost již na aplikaci hromadných žalob do českého právního systému zaměřili, jen málo z nich se detailněji věnovalo přímo hromadnému žalobci. Vzhledem k unikátnímu postavení hromadného žalobce v řízení přitom vyvstávají různé otázky. Na rozdíl od žalobce v individuálním řízení, žalobce v hromadném řízení může vymáhat i nároky mimořádně početné skupiny osob, které v řízení mohou uplatňovat jen velmi omezený vliv, či se dokonce o řízení ani nemusejí dozvědět. Hromadný žalobce se tak stává klíčovým institutem přímo ovlivňující výsledek řízení a osudy nároků zastoupených osob jsou v jeho rukou. K zajištění řádného hájení zájmů členů skupiny, životaschopnosti hromadných žalob vůbec a zároveň k ochraně podnikatelů před šikanózními podáními, je třeba tento institut správně nastavit.

S ohledem na tyto skutečnosti je cílem této práce posouzení vhodnosti řešení otázek týkajících se hromadného žalobce v návrhu zákona o hromadném řízení a popřípadě nalezení jejich optimálního řešení. Práce přitom respektuje sektorové omezení zákona na spotřebitelské spory a řešené otázky zkoumá jen v rámci tohoto omezení. První stěžejní otázkou je, komu by měla být přiznána aktivní legitimace k podání hromadné žaloby. Jelikož se jedná o problematiku v České republice dosud neznámou, jsou k nalezení možných a vhodných řešení zmíněných otázek vybrány přístupy zahraničních právních úprav a analyzována vhodnost jejich zakotvení do českého právního prostředí. Pro relevanci komparace jsou vybírány především právní úpravy hromadných řízení skupinového typu států kontinentální právní kultury, kterými mohou být chráněni spotřebitelé. Nelze však zcela odhlédnout ani od zkušeností ze Spojených států amerických, jimiž jsou návrh zákona, a nakonec i evropské hromadné žaloby, částečně inspirovány. Stranou nezůstává ani reflexe požadavků unijní legislativy. Zároveň je předestřeno řešení jednotlivých problémů návrhem zákona o hromadném řízení, čímž je otevřen prostor pro konfrontaci a komparaci výsledků zmíněných analýz s návrhem zákona a zhodnocení vhodnosti či dostatečnosti jeho úpravy, a popř. pro uvedení návrhů vhodnějšího řešení v navrhovaném zákoně dle získaných poznatků. Hypotézou je v tomto ohledu předpoklad, že kromě soukromých subjektů je v českém

právním prostředí možné a z hlediska ochrany spotřebitelů vhodné přiznat aktivní legitimaci i subjektům veřejného práva. Druhou otázkou je, jak by měla být upravena práva a povinnosti hromadného žalobce vzhledem k jeho specifickému postavení, jelikož předpokladem této práce je, že ne všechna vybraná specifická práva a povinnosti jsou vhodně upravena s ohledem na řádné hájení práv členů skupiny, ochranu podnikatelů před šikanózními návrhy a životaschopnost hromadných žalob. Za tímto účelem je zhodnocena jejich úprava v návrhu zákona o hromadném řízení na základě analýzy jejich vhodnosti či dostatečnosti také v porovnání se zahraniční úpravou, a následně jsou případně navržena alternativní řešení. Kromě zmíněné metody deskripce, analýzy a komparace je dále užito metody syntézy pro vytvoření závěrů práce.

Vzhledem k poměrně omezenému počtu zdrojů českých je využíváno spíše zahraniční literatury. Přímo problematice dílčích otázek této práce se však mnoho zdrojů nevěnuje. Uplatnění tak v této práci najdou i různé zahraniční či unijní legislativní dokumenty a studie. I zahraniční zdroje jsou však mnohdy neaktuální a neodpovídají současnému stavu legislativy. Proto je pro deskripci zahraničních řešení využíváno originálních znění zahraničních zákonů dostupných, pokud možno, z oficiálních internetových stránek té které země. Základem pro pochopení záměrů českého zákonodárce je využito důvodové zprávy k návrhu zákona o hromadném řízení.

Práce je rozdělena do čtyř hlavních kapitol. Jelikož je hromadné řízení v ČR novinkou, tak je nejprve v první kapitole čtenář uveden do problematiky kolektivního vymáhání práv a zejména hromadného řízení. Ve druhé kapitole se pak podává obecný výklad k institutu hromadného žalobce a charakteristika jistých proměnných mající vliv na jeho výsledné celkové nastavení. Jádrem práce je kapitola třetí, která řeší klíčovou otázku aktivní legimitace. Podle toho, kdo bude oprávněn podat hromadnou žalobu, bude značně předurčena míra zneužitelnosti a efektivita hromadných žalob či adekvátnost zastoupení členů skupiny. Čtvrtá kapitola se pak zabývá nejvýraznějšími procesními aspekty spojenými s hromadným žalobcem, které je vhodné zakotvit z důvodu odlišného charakteru hromadného řízení oproti řízení klasickému. Jedná se zejména o jeho práva a povinnosti jako jsou odměna žalobce, možnost jeho výměny a odvolání<sup>1</sup>, povinnost být právně zastoupen, notifikační povinnost a povinnost doložit platební schopnost.

---

<sup>1</sup> I když odvolání žalobce není jeho právem či povinností, jedná se o mimořádně důležitý aspekt týkající se hromadného žalobce, díky čemuž si zaslouží být v této práci zahrnut.



# 1. Kolektivní ochrana práv a hromadné řízení

Dnešní svět je charakterizován globalizací a zrychleným vývojem technologií, s čímž souvisí využití digitalizace ve stále větší míře ve všech oblastech lidské činnosti. Jednou z těchto oblastí je zákonitě i obchod. Podnikatelé tak mají nastaveny ideální podmínky pro oslovování potenciálních zákazníků ve větší míře, a to jak z geografického, tak z kvantitativního pohledu. Zvýšený dosah podnikatelů a rozšiřování zákaznické základny logicky vede podnikatele usilující o maximalizaci zisku ke zjednodušování postupů prostřednictvím jejich standardizace. Spotřebitelé jsou tak v duchu ztráty individuality „nuceni“ přistupovat na smlouvy s obchodními podmínkami typu „ber nebo nech být“, na což zákonodárce reaguje prostřednictvím spotřebitelského práva.

Avšak i když je spotřebitelům poskytována dostatečná hmotněprávní ochrana, od vymáhání svých práv často upustí z důvodu tzv. *racionální apatie*. Jde o situaci, ve které se spotřebitelům pro nárok relativně malé hodnoty nevyplatí investovat peněžní prostředky a čas do složitého soudního řízení, pokud mnohdy ani není výsledek řízení dobře předvídatelný. Tento deficit procesní ochrany tak otevírá příležitost pro podnikatele, kteří jej mohou využívat ve svůj prospěch způsobováním malých škod velkému počtu spotřebitelů, čímž mohou dosahovat prospěchu nezanedbatelné hodnoty.

K zajištění účelu spotřebitelských práv ve výše vymezeném případě může do značné míry přispět v některé ze svých podob tzv. kolektivní ochrana práv. Tento termín v sobě zahrnuje několik procesních mechanismů, které svojí efektivitou slouží vícero účelům. Kromě řešení případu *racionální apatie* také zefektivňuje proces soudního vymáhání práv<sup>2</sup> v případě většího počtu subjektů na žalující straně.<sup>3</sup>

Pod pojem kolektivní ochrany práv se řadí právě i hromadné žaloby, pomocí kterých se zahajuje hromadné řízení. Terminologie hromadných řízení a hromadných žalob je však v České republice<sup>4</sup> i v jiných zemích<sup>5</sup> značně roztržštěná. Jelikož si tato práce neklade za cíl zkoumání správnosti terminologických pojetí, přidrží se nadále sjednoceného pojetí terminologie tak, jak jej uvádí Balarin.<sup>6</sup> Pro odlišení žalobce v hromadném řízení od žalobců v jiných řízeních bude nadále označován jako *hromadný žalobce*.

Hromadné soudní řízení se vyznačuje několika vlastnostmi, které z něj činí smysluplný institut pro ochranu práv spotřebitelů. Hlavními důvody pro přijetí ZHR je zejména způsobnost

---

<sup>2</sup> BALARIN, Jan. *Kolektivní ochrana práv v civilním soudním řízení*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2011, s. 13.

<sup>3</sup> Je nutno však odlišovat prostou subjektivní kumulaci na žalující straně od hromadných žalob. K tomuto viz například BALARIN: *Kolektivní ochrana práv...*, s. 22.

<sup>4</sup> LAVICKÝ, Petr In: LAVICKÝ, Petr, a kol. *Moderní civilní proces*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 245.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 248.

<sup>6</sup> BALARIN: *Kolektivní ochrana práv...*, s. 16-18.

tohoto řízení dosáhnout lepší procesní ekonomie v případě hromadně způsobených škod a jejich spravedlivější rozhodování, alespoň co se týče jednotnosti rozhodování.<sup>7</sup> Dále je pro jednotlivé spotřebitele v některých případech mnohem jednodušší zúčastnit se hromadného řízení vedeného společným zástupcem, resp. žalobcem, než si financovat a popř. organizovat řízení sám (viz pojem racionální apatie výše). Kromě snížení nákladů státu na soudní řízení, které by jinak musel vynaložit na každé jednotlivé řízení ve skutkově totožném případě, se tak výrazně snižují i náklady samotných spotřebitelů, kteří nejsou zatíženi náklady řízení ani v případě neúspěchu ve sporu.<sup>8</sup>

Kolektivní ochraně práv spotřebitelů v České republice se aktuálně nejvíce přibližuje oprávnění spotřebitelských sdružení a jiných právnických osob založených k ochraně spotřebitele dle § 25 odst. 2 ZOS a oprávnění právnických osob oprávněných hájit zájmy zákazníků dle § 2989 odst. 1 OZ. V obou případech jde o formu reprezentativní žaloby na zdržovací nároky, které namísto ke konkrétním poškozeným spotřebitelům směřují spíše k ochraně kolektivního<sup>9</sup> či veřejného zájmu, a tedy k ochraně potenciálně poškozených spotřebitelů do budoucna. Procesní punc kolektivnosti těmito řízením dodávají ustanovení § 83 odst. 2 OSŘ, které zakládá překážku litispendence při zahájení těchto řízení pro tentýž předmět řízení a téhož žalovaného, a ustanovení § 159a odst. 2 OSŘ, jež ji doplňuje o překážku věci rozsouzené i pro subjekty oprávněné proti žalovanému pro tytéž nároky z téhož jednání nebo stavu. Tato úprava je však značně problematická<sup>10</sup> a neumožňuje vymáhání kompenzačních nároků.

---

<sup>7</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 76.

<sup>8</sup> Dle § 88 odst. 2 ZHŘ však může soud členům skupiny naříditi náhradu nákladů v případě, že je způsobili svým zaviněním. Výjimkou z absence povinnosti členů skupiny financovat řízení mohou být také „náklady individuální povahy, např. náklady na důkazy prokazující skutečnosti vztahující se pouze k určité konkrétní osobě, náklady vynaložené na podání odvolání, pokud proti určitým rozhodnutím nebo podání jednotlivými členy skupiny zákon umožňuje.“ Viz HAMULÁKOVÁ, Klára. Financování hromadných žalob. In Lenhart, Michal, Hamulák, Juraj, Andraško, Jozef (ed). *Kolektívne uplatňovanie nárokov, Bratislavské právnické fórum 2016*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, vydavateľské oddelenie, 2016, s. 23.

<sup>9</sup> Shodně DVOŘÁK, Bohumil. Kolektivní ochrana práv a procesní legitimace. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, roč. 11, č. 1, s. 66.

<sup>10</sup> Je zde nevhodně kombinován prvek existence překážek *res iudicata* a *lis pendens* s nemožností účasti a uplatnění vlivu na řízení spotřebiteli, kterých se řízení týká. K tomu blíže v HAMULÁKOVÁ Klára, KŘIVÁČKOVÁ Jana. Reprezentativní žaloba v českém civilním procesu. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, roč. 11, č. 1, s. 57-60.

## 2. Institut hromadného žalobce

### 2.1. Hromadný žalobce obecně

V rámci problematiky hromadných žalob bychom se mohli setkat s označením, které za žalobce považuje celou skupinu osob na žalující straně, tj. všechny členy skupiny. Dle současného paradigmatu se ale v českém právu za žalobce považuje pouze osoba, která buď podala žalobu anebo která vstoupila na místo původního žalobce. Takové pojetí žalobce si osvojil i ZHŘ. Řadoví členové skupiny nejsou žalobci, a dokonce nejsou ani stranou sporu a stojí mimo něj. Hromadným žalobcem je pouze osoba, která podala hromadnou žalobu. Pro hromadné řízení je klíčové, aby na ochranu členů skupiny vystoupil zpravidla jeden žalobce, který bude jako účastník na žalující straně stát sám. V opačném případě, pokud by se hromadné řízení nelišilo od subjektivní kumulace, ztrácelo by své výhody a tím i svůj smysl. Hromadný žalobce tedy není procesní zástupce ostatních členů skupiny, nýbrž plnohodnotnou stranou sporu a účastníkem, který jedná svým jménem.

Hromadný žalobce v řízení nezastupuje svůj individuální zájem, i když jeho prezence není vyloučena, pokud je jedním z nositelů vymáhaných nároků. Je však důležité se zaměřit na skutečnost, že zastupuje zejména zájmy odlišné od jeho individuálního zájmu.<sup>11</sup> Jedná na základě procesní legitimace, která mu musí být svěřena zákonným ustanovením. Proto je pro jeho úspěch v žalobě jeho věcná legitimace nepodstatná.<sup>12</sup>

Protože skupinová žaloba může mít dopad do právní sféry spotřebitelů i podnikatelů,<sup>13</sup> je nutné se zabývat zejména otázkou aktivní legitimace k podání hromadné žaloby a s tím také úzce spojenou otázkou, jaké by měly být kladeny nároky na žalobce, aby představoval adekvátní zastoupení členů skupiny. Jde o jedny z procedurálních pojistek proti riziku zneužití hromadných žalob.<sup>14</sup> Tidmarsh uvádí, že dle doktríny adekvátnosti zastoupení<sup>15</sup> lze rozlišit dva problémy. Jedním z nich je nekompetentnost (*incompetence*) a druhým je nezájem (*indifference*). Nekompetentní může být například osoba, která nemá dostatečné možnosti financování takového sporu,<sup>16</sup> dostatek

---

<sup>11</sup> K tomu blíže v kapitole 2.2. této práce.

<sup>12</sup> Shodně i WINTEROVÁ, Alena. In: WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. Díl první: řízení nalézací. 9. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2018, s. 139.

<sup>13</sup> Pro spotřebitele může rozhodnutí o skupinové žalobě představovat překážku pro další uplatňování jejich nároků (*res indicata*). Pro podnikatele dokonce již samotné zahájení hromadného řízení může mít negativní vliv na jejich dobré jméno a tím i jejich zisk, pokud se informace o tomto řízení dostane do vědomosti spotřebitelů. Ochrana podnikatelů před šikanózními návrhy může být z části řešena právě vhodným výběrem žalobce.

<sup>14</sup> HODGES, Christopher; MONEY-KYRLE, Rebecca. *Safeguards in collective actions*. *The Foundation for Law* [online]. Justice and Society, 2012. Dostupné z: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:616c9e4b-77a0-495c-8735-d960559fc101>, s. 7.

<sup>15</sup> Adekvátnost zastoupení je v USA jednou z podmínek přípustnosti hromadné žaloby dle známého Rule 23. Viz pravidlo 23 písm. a) bod 4 Federal Rules of Civil Procedure, ze dne 20. prosince 1937.

<sup>16</sup> Hamuřáková uvádí, že podmínka finanční kapacity zajišťuje plynulost řízení, chrání před podáváním neopodstatněných návrhů a zajišťuje, že žalovanému v případě jeho úspěchu budou nahrazeny náklady řízení. Viz

mentální kapacity nebo zkušenosti. Do oblasti nezájmu potom patří ochota hájit zájmy ostatních, pouze pokud to je ku prospěchu zájmu žalobce, či úmysl je dokonce poškodit.<sup>17</sup> Protože osud žaloby a s ní i hájených zájmů je v rukou žalobce, je nutné svěřit aktivní legitimaci osobám, jejichž zájmy budou korespondovat s ostatními zájmy hájenými v řízení (tj. vyloučit střet zájmů), a které budou schopné tyto zájmy zastupovat řádně. K tomu bude třeba nejen vybrat určité kategorie subjektů, ale popřípadě i stanovit určitá kritéria, při jejichž splnění se bude považovat žalobce za řádného zástupce hájených zájmů.

V neposlední řadě je nutné, aby osoby, kterým má být uděleno žalobní právo, měly motivaci vůbec řízení zahajovat a vést. Některým je tato motivace imanentní, u dalších může vyplývat z výhod, které jim řízení přináší. S těmito specifiky pak také přichází nutnost upravit zvláštní práva či povinnosti hromadného žalobce.<sup>18</sup>

## 2.2. Vliv povahy hájených zájmů a druhu hromadného řízení na hromadného žalobce

Pro regulaci institutu hromadného žalobce je významný rozsah zájmů, které se v tomto řízení hájí, a druh hromadného řízení, ve kterém se tak děje. Oproti hájení individuálního zájmu v individuálním soudním řízení hromadný žalobce obhajuje zájem skupinový, kolektivní nebo také veřejný, a to v reprezentativním či skupinovém hromadném řízení.

Reprezentativní hromadné řízení je koncepčně blíže klasickému spornému civilnímu řízení, kdy na jedné straně stojí jeden žalovaný a na druhé straně ideálně jeden žalobce (reprezentant), který obhajuje určitý kolektivní či veřejný zájem (například zájem na ochraně spotřebitele). Osoby, jejichž kolektivní zájem je hájen, se tohoto řízení nijak neúčastní a ani nemají upravené procesní postavení. V důsledku toho poté nejsou vázány výsledkem řízení a rozhodnutí ani netvoří překážku *res iudicata*. Tento druh řízení je často používán ke zdržovacím nárokům vůči podnikatelům, které se spotřebitele přímo nedotýkají. Z pohledu povahy hájených zájmů je pro reprezentativní řízení vhodné, aby žalobcem byl buď spolek<sup>19</sup> či veřejnoprávní orgán pro zastupování veřejného zájmu.<sup>20</sup>

---

HAMUEÁKOVÁ, Klára. The Concept of Locus Standi in Collective Protection of Consumer Rights – the Pitfalls of Transposition of European Model into the Czech Legal Order. *International and Comparative Law Review*, 2019, roč. 19, č. 2, s. 205-206.

<sup>17</sup> TIDMARSH, Jay. Rethinking Adequacy of Representation. *Texas Law Review*, 2009, roč. 87, č. 6, s. 1151.

<sup>18</sup> Nejvýraznější z nich jsou obsahem čtvrté kapitoly této práce.

<sup>19</sup> BALARIN: *Kolektivní ochrana práv...*, s. 50.

<sup>20</sup> Protože reprezentativní řízení nemá blokační účinky vůči spotřebitelům, není nutné stanovovat natolik přísné podmínky na žalobce jako ve skupinovém řízení. V některých zemích je aktivní legitimace k reprezentativním žalobám přiznána dokonce správním úřadům postrádajícím politickou nezávislost. Viz kap. 3.1.3. této práce.

Druhým případem je řízení skupinové. I zde je jeden žalovaný a ideálně<sup>21</sup> jeden žalobce (zástupce skupiny). Rozdíl oproti reprezentativnímu řízení spočívá v (více či méně omezené) účasti osob na řízení, jejichž zájem je hájen. Hlavním rozdílem je však závaznost výsledku řízení pro členy skupiny, který v tomto případě tvoří překážku *res iudicata*. Proto je členům skupiny dána možnost ovlivnit svoji účast na řízení a tím i účinky hromadného rozhodnutí působící vůči nim. Právě z důvodu důsledků pro členy skupiny by žalobce ve skupinovém řízení měl splňovat přísnější nároky než žalobce v řízení reprezentativním.<sup>22</sup>

Na tomto místě je nutné dále rozlišit dva mechanismy skupinového hromadného řízení. Jestliže si člen skupiny (v hmotněprávním smyslu) přeje účastnit se, tzn. být vázán rozhodnutím, *opt-in* (přihlašovacího) skupinového řízení, musí se do něj aktivně přihlásit podáním přihlášky. Jestliže se jedná o *opt-out* (odhlašovací) skupinové řízení, je člen skupiny automaticky účastníkem řízení, pakliže se z něj sám aktivně neodhlásí podáním odhlášky.

Odhlašovací skupinové řízení je v evropských státech s kontinentální právní kulturou v rámci kolektivní ochrany práv velmi diskutované téma, jelikož kromě jeho potenciální zneužitelnosti se dle některých názorů může dostávat do rozporu s principy civilního procesu<sup>23</sup> či ústavními principy.<sup>24</sup> Ty souvisí zejména s právem jednotlivce rozhodnout, jestli bude své nároky vymáhat.

Tyto obavy jsou však rozptylovány zastánci tohoto mechanismu, kteří ukazují, že odhlašovací řízení ve skutečnosti není v rozporu s ústavními či jinými principy.<sup>25</sup> Z pohledu ochrany spotřebitele jde navíc o mechanismus více než vhodný, uváží-li se potenciální rozptýlení způsobených škod mezi spotřebitele a jejich jednotlivé výše. Může jím být překonána racionální apatie spotřebitelů a ochráněn veřejný zájem nejen na ochraně spotřebitelů, ale i na zachování zdravého podnikatelského prostředí. Na podnikatele hrozba odhlašovacího řízení navíc bude preventivně působit více než samostatné přihlašovací řízení, jelikož při správně nastavené výši škody způsobené spotřebitelům se mu může takové jednání vyplatit vzhledem k faktu, že přihlašovacího řízení se bude účastnit méně poškozených spotřebitelů než odhlašovací varianty.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Může však dojít i k pluralitě hromadných žalobců.

<sup>22</sup> Shodně STADLER, Astrid. Kolektivní právní ochrana v Evropě. In: TICHÝ, Luboš (Ed.). *Ochrana spotřebitele*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2014, s. 70-71.

<sup>23</sup> BĚLOHLÁVEK, Alexander J. Pohled mezinárodního práva soukromého z komparativního hlediska. In: HAVLÍČEK, Karel, KOVÁŘOVÁ, Daniela (Eds.). *Hromadné žaloby: sborník z odborného právního sympoziua*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 27.

<sup>24</sup> HODGES, Christopher. Current discussions on consumer redress: collective redress and ADR. *ERA Forum*, 2012, roč. 13, č. 1, s. 18.

<sup>25</sup> Např. NAGY, Csongor István. The European Collective Redress Debate after the European Commission's Recommendation: One Step Forward, Two Steps Back?. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, roč. 22, č. 4, s. 536 a násl. nebo BALARIN, Jan. Ke koncepci mechanismů opt-in a opt-out v kolektivním civilním soudním řízení. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, roč. 12, č. 3, s. 98.

<sup>26</sup> BUCCIROSSI, Paolo, CARPAGNANO, Michele. Is it Time for the European Union to Legislate in the Field of Collective Redress in Antitrust (and how)? *Journal of European Competition Law & Practice*, 2013, roč. 4, č. 1, s. 10.

I když však není v rozporu s ústavními či jinými principy, stále se jedná o řízení složitější s větším rizikem zneužití, jehož blokační účinky působí i vůči osobám, které se teoreticky o řízení ani nemusejí dozvědět. Z těchto důvodů by odhlašovací skupinové řízení mělo být vyváženo přísnějšími podmínkami a uvážlivějším výběrem hromadného žalobce než v přihlašovací variantě.

Povaha hájených zájmů tedy nemusí být důvodem jen pro odlišnou regulaci postavení žalobce v individuálním a hromadném řízení, ale společně s rozlišným charakterem jednotlivých druhů a mechanismů hromadného řízení může být institut žalobce rozdílně regulován i v různých variacích hromadného řízení.

Hromadné řízení dle ZHŘ je druhově skupinové řízení s možností přihlašovací i odhlašovací varianty. Jelikož je cílem práce zhodnotit vhodnost (ne)přiznání aktivní legitimace určitým subjektům a procesní nastavení hromadného žalobce v souvislosti s přijímáním této nové právní úpravy, bude dále žalobce posuzován prizmatem skupinového řízení tak, jak je navrhováno.

### 3. Aktivní žalobní legitimace

V následujících kapitolách nejprve budou na základě zahraničních řešení kategorizovány osoby s žalobním právem k hromadným žalobám, kterými se mohou domáhat ochrany spotřebitelů, a to zejména ve skupinových hromadných řízeních, přičemž zde bude posouzena jak samotná otázka jejich legitimace, tak i adekvátnost těchto subjektů stát v postavení hromadného žalobce a využitelnost těchto řešení v ZHŘ. Pro relevanci možných řešení bude vybíráno především ze států Evropy s kontinentální právní kulturou. Účelem však není poskytnout vyčerpávající přehled řešení ve všech státech, nýbrž uvést příklady pro zdůvodnění nejvýznamnějších kategorií hromadných žalobců ve spotřebitelských hromadných žalobách, popř. ukázat jejich regulaci. Následně budou uvedeny požadavky Evropské unie a získané poznatky budou použity při hodnocení aktivní legitimace v ZHŘ.

#### 3.1. Orgán veřejné moci

První velkou skupinou potenciálních žalobců jsou orgány veřejné moci. Někteří autoři navrhují intenzivnější zapojení těchto orgánů do kolektivního odškodňování. Například Hodges navrhuje tzv. *regulatory redress* (kolektivní náhrada škody, do jehož procesu se zapojí orgán veřejné moci, tzv. regulátor), ve kterém by dokonce samotné veřejné orgány měly mít rozhodovací pravomoc.<sup>27</sup> Takové pojetí však není předmětem ZHŘ a ani této práce. Jednou z možností, jak zapojit orgány veřejné moci do procesu zajišťování ochrany kolektivních zájmů spotřebitelů i přes absenci vlastních rozhodovacích pravomocí, je přiznání těmto orgánům iniciační pravomoci v rámci hromadného řízení.

Z Česka se však, co se týče přiznání iniciační pravomoci orgánům veřejné moci, ozývá spíše skepticismus. Prof. Winterová se domnívá, že by správní orgány měly postupovat raději v režimu správního práva, kde funguje kontrola ve správním soudnictví.<sup>28</sup> Podobně Balarin s odkazem na středoevropskou právní tradici dovozuje, že „je rozumné s procesní iniciativou veřejných orgánů v soukromých věcech šetřit“.<sup>29</sup>

V některých státech Evropy postavených na kontinentální právní kultuře však můžeme veřejnou hromadnou žalobu<sup>30</sup> najít. Jedná se zejména o severské státy, které mají v této právní

---

<sup>27</sup> HODGES, Christopher. Collective Redress: The Need for New Technologies. *Journal of Consumer Policy*, 2019, roč. 42, č. 1, s. 63.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 21.

<sup>29</sup> BALARIN: *Kolektivní ochrana práv...*, s. 94.

<sup>30</sup> Veřejná hromadná žaloba je termín používaný pro hromadnou žalobu podávanou orgány veřejné moci.

oblasti ve srovnání se střední Evropou v jistém smyslu náskok. Vyskytuje se však i v jižnějších částech Evropy, a to například v Polsku, Slovinsku, Španělsku či Portugalsku.<sup>31</sup>

Při odpovědi na otázku, jestli se orgány veřejné moci mohou účastnit hromadného řízení, musíme vzít v úvahu dvě východiska. Zaprvé, orgány veřejné moci mohou jednat pouze ve veřejném zájmu. To platí i pro jejich ojedinělou účast v civilním řízení. A za druhé, není přijatelné, aby s ohledem na princip soukromé autonomie nahrazovaly vůli jednotlivců ohledně vymáhání jejich individuálních nároků.<sup>32</sup> Přesto však v hromadném řízení mohou nalézt své místo.

Proto je nyní nutné pochopit souvislost mezi obhajovanými zájmy v řízení a charakterem vymáhaného nároku. Ve skupinovém hromadném řízení se lze domáhat různých nároků, mezi něž patří jak nároky negatorní, tak i kompenzační. Každý nárok je vymáhán v něčem zájmu. Například v individuálním civilním řízení je vymožení předmětného individuálního nároku v zájmu žalobce, tedy v jeho *individuálním* zájmu. Orgány veřejné moci ale slouží veřejnosti a mohou nároky vymáhat jen pokud je to ve *veřejném* zájmu. Unijní legislativa ale například uznává za aktivně legitimované k podání hromadné žaloby orgány veřejné moci, které mají hájit *kolektivní* zájem spotřebitelů.<sup>33</sup>

Veřejný zájem je těžko definovatelný neurčitý právní pojem, který je nutno vykládat případ od případu. Jde však o zájem, který nelze ztotožňovat se zájmem soukromým<sup>34</sup> nebo zájmem státu či státních institucí.<sup>35</sup> Dalo by se říci, že jej přesahuje a je obecně prospěšný.<sup>36</sup> Kolektivní zájem spotřebitelů pak není součtem individuálních nároků jednotlivých spotřebitelů, ale patří kolektivu spotřebitelů jako celku.<sup>37</sup> Dle čl. 3 odst. 3 směrnice 2020/1828 se za kolektivní zájem spotřebitelů považuje obecný zájem spotřebitelů a zájem spotřebitelů určité skupiny. Vztah kolektivního zájmu spotřebitelů a veřejného zájmu může být problematický. Někdy od veřejného zájmu totiž bývá kolektivní zájem zcela odlišován, někdy chápán jen jako jeho výseč a někdy je s ním dokonce ztotožňován.<sup>38</sup> Různorodé chápání jejich vztahu může být zapříčiněno tím, že i když kolektivní zájem nelze ztotožňovat se zájmem veřejným,<sup>39</sup> není vyloučeno, aby se s ním v některých případech překrýval. Kolektivní zájem spotřebitelů se bude často překrývat se zájmem veřejným, protože do skupiny spotřebitelů v širším smyslu patří celá lidská společnost. Překrytím kolektivního zájmu

---

<sup>31</sup> K tomu blíže viz kap. 3.1.1. až 3.1.3. této práce.

<sup>32</sup> Lavický argumentuje, že podobná ingerence státu je prolomením zásady dispoziční, což je neslučitelné s povahou civilního sporného soudnictví. Nevylučuje však takový postup v jiných druzích civilního řízení. Viz LAVICKÝ, Petr. Dispoziční zásada v civilním odvolacím řízení. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 7, s. 255.

<sup>33</sup> Viz např. bod č. 8 v důvodech přijetí směrnice 2020/1828.

<sup>34</sup> K tomu blíže ELIÁŠ, Karel. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*, 1998, roč. 4, č. 5, s. 103-104.

<sup>35</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03.

<sup>36</sup> Tamtéž.

<sup>37</sup> GORYWODA, Lukasz, JANCZUK Agnieszka, SAFJAN Marek. *Taking collective interest of consumers seriously: a view from Poland* [online]. cadmus.eui.eu, 2008. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1814/9567>, s. 8.

<sup>38</sup> Tamtéž, s. 13.

<sup>39</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.



spotřebitelů a veřejného zájmu může být zároveň vysvětlena aktivní legitimace orgánů veřejné moci k podání hromadných žalob na unijní úrovni.

Důsledkem vymožení negatorního nároku, který může spočívat např. v povinnosti zdržení se určitého protiprávního jednání, které poškozuje spotřebitele, je odstranění tohoto jednání do budoucna, což bude mít pozitivní důsledek pro všechny spotřebitele jako celek. Zde lze opět spatřovat překrytí kolektivního zájmu spotřebitelů a veřejného zájmu. Veřejný zájem lze v tomto případě nalézat také ve skutečnosti, že negatorní nárok vzniká z protiprávního jednání podnikatele, kterým porušil předpisy pro ochranu spotřebitele, které mají povahu veřejnoprávních předpisů a chrání spotřebitele jako slabší stranu jejich smluvního vztahu. Přiznání aktivní legitimace orgánům veřejné moci pro negatorní nároky se proto nezdá být z pohledu hájeného zájmu problematické.

Zajímavější otázkou však je, zdali je možné orgánům veřejné moci přiznat aktivní legitimaci k vymáhání kompenzačních nároků spotřebitelů. Může se jednat například o součet individuálních nároků na náhradu škody, jež nelze bez dalšího vymáhat ve veřejném zájmu.<sup>40</sup> To však ne proto, že by na jejich vymožení nikdy nemohl být veřejný zájem. I na vymáhání individuálních nároků může být veřejný zájem. Pro příklad lze uvést zřízení práva cesty vyvlastněním ve veřejném zájmu ve prospěch jednotlivce<sup>41</sup> či hájení individuálních práv Státním zastupitelstvím v některých řízeních dle § 8 ZŘS. Dle Eliáše „*lze v určitých případech ztotožnit zájem individua s veřejným zájmem anebo je oba co do hodnotového významu postavit na roveň.*“<sup>42</sup> Lze se setkat i s názorem, že narušení veřejného zájmu lze spatřovat ve velkém počtu narušených individuálních vztahů typizovaných do té míry, že se z nich jejich individualita vytrácí<sup>43</sup>, a že právě v počtu případů tkví vztah mezi veřejným zájmem a hromadnými žalobami.<sup>44</sup> Veřejnému zájmu na vymáhání těchto nároků však překáží princip soukromé autonomie, jak správně podotýká Balarin.<sup>45</sup> V případech, které si žádají hromadného řízení ale může nastat specifická situace, ve které tento princip ustoupí veřejnému zájmu. Jedná se o případy, kdy je velkému počtu spotřebitelů způsobena v souhrnu rozsáhlá škoda, avšak každému jednotlivému spotřebiteli natolik malá, aby se mu ji nevyplatilo vymáhat (jedná se o tzv. difúzní

---

<sup>40</sup> Z tohoto důvodu zřejmě může docházet k nesprávnému užití pojmů „veřejná“ a „hromadná“ žaloba, kdy za veřejnou žalobu se nesprávně považuje jen žaloba ohledně negatorních nároků. Srov. např. KRUTINA, Miroslav. Diskuse. In: HAVLÍČEK, Karel, KOVÁŘOVÁ, Daniela (Eds.). *Hromadné žaloby: sborník z odborného právního sympozia*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 51.

<sup>41</sup> „(...) veřejný zájem nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí (...)“. Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. US 353/98.

<sup>42</sup> ELIÁŠ, Karel. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*, 1998, roč. 4, č. 5, s. 104.

<sup>43</sup> MACKOVÁ, Alena. Žaloba jako prostředek ochrany individuálního práva v kontinentálním právním systému. In: HAVLÍČEK, Karel, KOVÁŘOVÁ, Daniela (Eds.). *Hromadné žaloby: sborník z odborného právního sympozia*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 16.

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 13, nebo i SMOLÍK, P. Meze užití skupinové žaloby v českém civilním procesu – současnost a vyhlídky. In: TICHÝ, Luboš (Ed.). *Procesní ochrana kolektivních zájmů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 106.

<sup>45</sup> BALARIN: *Kolektivní ochrana práv...*, s. 52.

zájmy<sup>46</sup>). V takovém případě se nelze bavit o soukromé autonomii ohledně rozhodnutí o (ne)vymáhání nároku, protože jsou prakticky nevymahatelné a spotřebitelé se ocitají v již zmiňované racionální apatii. Pokud by byla iniciativa ponechána pouze na těchto spotřebitelích, jejich racionální apatie by nebyla vyřešena. Navíc jim vymožení jejich nároků může přinést jen pozitiva a jejich ochrana jim není vnucována. I kdyby totiž šlo o případ, kdy jde o vyšší jednotlivé nároky, autonomie spotřebitelů ohledně soudního uplatňování jejich nároků by nebyla narušena právě díky možnosti rozhodnout se o účasti na řízení prostřednictvím přihlášky nebo odhlášky. Dle autora této práce není veřejný zájem na vymáhání těchto nároků dán toliko počtem poškozených spotřebitelů, ale právě kombinací tohoto prvku se skutečností, že spotřebitelé stojí vůči podnikateli fakticky ve slabším postavení a zároveň nejsou jejich nároky efektivně vymahatelné, v důsledku čehož se spotřebitelé nemohou bránit, a tak ani civilní soudní ochrana nemůže plnit preventivně odrazující funkci před budoucím protiprávním jednáním. Takovému případu odpovídá řešení prostřednictvím odhlašovacího skupinového řízení, jak bylo popsáno výše. Můžeme tedy usoudit, že kromě negatorních nároků lze orgánům veřejné moci přiznat aktivní legitimaci i v případech, které si žádají odhlašovacího skupinového řízení ohledně kompenzačních nároků spotřebitelů, jejichž vymožení je ve veřejném zájmu, a to za splnění podmínky, že se jedná o takový případ, kdy je individuální uplatňování předmětných nároků spotřebitelů vzhledem k jejich velikosti nepravděpodobné z důvodu racionální apatie. Přesto se v některých zemích můžeme setkat i s případy, kdy mohou orgány veřejné moci využít i přihlašovací variantu, jak bude uvedeno dále.

Přiznání žalobní legitimace těmto orgánům může být vhodné z hlediska adekvátnosti zastoupení. Na rozdíl od soukromých žalobců je u nich nižší riziko zneužití hromadné žaloby, protože jednají ve veřejném zájmu, zatímco u soukromých subjektů lze předpokládat jednání v jejich osobním zájmu, který nemusí být v souladu se zájmy skupiny. To však pouze za předpokladu, že jsou zcela nezávislé na politických tlacích. Mohou také převzít iniciativu, pokud z jakéhokoliv důvodu nebude činný jiný (soukromý) subjekt.

Na druhou stranu i v tomto případě musí být počítáno s finanční nákladností řízení, protože v takovém případě by financování probíhalo z jejich vlastního rozpočtu, s čímž by bylo potřeba počítat již při jeho sestavování. Financování řízení, s nímž mají problém spotřebitelské organizace nebo samotní spotřebitelé, tedy není vyřešeno pouhým přesunutím žalobní legitimace na veřejný orgán (např. ombudsmana).<sup>47</sup> Do rozpočtu, který je sestavovaný podle výdajů veřejných

---

<sup>46</sup> TICHÝ, Luboš. Procesní ochrana kolektivních zájmů – přehled a řešení. In: TICHÝ, Luboš (Ed.). *Procesní ochrana kolektivních zájmů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 46.

<sup>47</sup> VIITANEN, Klaus. Enforcement of consumers collective interests by regulatory agencies in the Nordic countries. In: VAN BOOM, Willem, LOOS, Marco (Eds.). *Collective Enforcement of Consumer Law. Securing Compliance in Europe through Private Group Action and Public Authority Intervention*. Europa Law Publishing, 2007, s. 102.

orgánů, by se tak musela nově přiřadit položka zahrnující potenciální výdaje na financování hromadného řízení. Pakliže by se tak nestalo, lze předpokládat, že by ani veřejné orgány neměly možnost využívat hromadnou žalobu. Voet v tomto případě navíc poukazuje na problém, že by kvůli omezenosti jejich rozpočtu byly veřejné orgány ochotny financovat pouze řízení, které zapadají do jejich politiky.<sup>48</sup>

### 3.1.1. Ombudsman

Jako jeden z možných žalobců s ohledem na ochranu spotřebitele připadá v úvahu ombudsman. Tento model se vyskytuje zejména v zemích severní Evropy. Z pohledu hromadných žalob se zdá být jedním z nejvýraznějších ombudsmanů spotřebitelský Ombudsman v Dánsku, tzv. *Forbrugerombudsmanden*. Je to nezávislý orgán veřejné moci, který v zájmu ochrany spotřebitele dohlíží na dodržování *Markedsføringsloven* (zákon o marketingových praktikách).<sup>49</sup> Jedním z nástrojů, který se mu nabízí k řešení porušování práv spotřebitelů, je pravomoc k zahájení kolektivního soudního řízení na náhradu škody. Vedle členů skupiny a sdružení pro ochranu zájmů spotřebitelů totiž dánský soudní řád přiznává iniciační pravomoc též orgánům veřejné moci k tomu zmocněným zákonem,<sup>50</sup> jímž je v tomto případě pouze ustanovení § 35 zákona o marketingových praktikách, které k tomu opravňuje právě spotřebitelského ombudsmana. Dánský soudní řád dokonce stanoví spotřebitelskému ombudsmanovi monopol na postavení žalobce v odhlašovacím hromadném řízení, jestliže se hromadná žaloba týká nároků, u kterých z důvodu jejich malé hodnoty nelze očekávat jejich vymáhání v individuálních sporech a jestliže přihlašovací hromadné řízení by nebylo vhodné.<sup>51</sup> O tento druh hromadného řízení musí ombudsman požádat a soud ho schválit.

Ve Finsku je dokonce spotřebitelský ombudsman jediný subjekt oprávněný zahájit hromadné řízení na ochranu práv spotřebitelů.<sup>52</sup> Vedle jednotlivců a spotřebitelských organizací může přihlašovací hromadné řízení ve Švédsku zahájit také orgán veřejné moci, který je vzhledem ke sporu vhodný pro zastupování členů skupiny, který určí vláda,<sup>53</sup> přičemž pro spotřebitelské spory je k tomuto pověřen spotřebitelský ombudsman.<sup>54</sup> Geograficky blíže k České republice lze

---

<sup>48</sup> VOET, Stefaan. The Crux of the Matter: Funding and Financing Collective Redress Mechanism. *Swedish Studies in European Law*, 2016, č. 7, s. 208.

<sup>49</sup> § 25 odst. 1 Lov om markedsføring (Markedsføringsloven), ze dne 1. 6. 2017.

<sup>50</sup> § 254c odst. 1 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven), účinný od 1. října 1919.

<sup>51</sup> Tamtéž, § 254c odst. 2 ve spojení s § 254e odst. 8.

<sup>52</sup> § 4 Ryhmäkannelaki (444/2007), ze dne 13. dubna 2007.

<sup>53</sup> § 6 Lag (2002:599) om grupprättegång, ze dne 30. 5. 2002.

<sup>54</sup> The British Institute of International and Comparative Law, Civic Consulting and RPA. *State of collective redress in the EU in the context of the implementation of the Commission Recommendation*, JUST/2016/JCOO/FW/CIVI/0099 [online]. Evropská komise, 2017. Dostupné z: [www.ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\\_id=50236](http://www.ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=50236), s. 523.

uvést také příklad Polska, kde mezi oprávněnými subjekty k zahájení hromadného řízení je i regionální spotřebitelský ombudsman.<sup>55</sup>

Je však vhodné zmínit, že v severských zemích je přiznání žalobní legitimace spotřebitelským ombudsmanům v hromadných řízeních logické vyústění historického postavení těchto entit na poli spotřebitelského práva. Byli zde vytvořeni mezi lety 1973 a 1978 a od této doby aktivně dohlíží na obchodní praktiky, obchodní podmínky a obecně podporují zájmy spotřebitelů.<sup>56</sup> Mimo *soft-law* metod a příkazů mohli také využít práva podat žalobu ke speciálnímu soudu ve spotřebitelských věcech.<sup>57</sup>

Momentální pojetí spotřebitelského ombudsmana v České republice toto řešení však neumožňuje. Spotřebitelský ombudsman je zde konstruován jako systém skládající se z kontaktních míst živnostenských úřadů a nevládních neziskových organizací, které spolupracují při poskytování poradenství spotřebitelům poškozeným na předváděcích akcích.<sup>58</sup> Pro přiznání aktivní legitimace v hromadném řízení je však třeba, aby existoval jako nezávislý orgán veřejné moci ideálně v institucionálním pojetí. Proto tato kapitola zůstává pouze jako úvaha *de lege ferenda*, jestliže by se někdy přistoupilo ke zřízení úřadu spotřebitelského ombudsmana v tomto smyslu. V tomto směru by ale musela být učiněna rozsáhlá reforma, když momentálně na ochranu spotřebitele v České republice dohlíží zejména orgány státní správy. Takový scénář se proto v současné době jeví nepravděpodobným.

Nevhodné je též přiznání aktivní legitimace Veřejnému ochránci práv dle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, když tento dle § 1 zmiňovaného zákona „*působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“, a to právě z důvodu jeho profilace toliko pro kontrolu úřadů a dalších institucí.

---

<sup>55</sup> Čl. 4 odst. 2 Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, ze dne 17. prosince 2009.

<sup>56</sup> VIITANEN, Klaus. Enforcement of consumers collective interests by regulatory agencies in the Nordic countries. In: VAN BOOM, Willem, LOOS, Marco (Eds.). *Collective Enforcement of Consumer Law. Securing Compliance in Europe through Private Group Action and Public Authority Intervention*. Europa Law Publishing, 2007, s. 85.

<sup>57</sup> Tamtéž, s. 87.

<sup>58</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Informace o systému "Spotřebitelského ombudsmana"* [online]. 16. 5. 2013 [cit. 11. 2. 2018]. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/-spotrebitelesky-ombudsman/informace-osystemu-spotrebiteleskeho-ombudsmana--141062>.

### 3.1.2. Státní zastupitelství

Toto řešení je známé například ze Španělska, kde má státní zastupitelství oprávnění podniknout jakékoliv kroky k ochraně spotřebitelů prostřednictvím kolektivní žaloby.<sup>59</sup> Podobně je k podání hromadné žaloby mj. i kompenzačního charakteru ve prospěch spotřebitelů oprávněno státní zastupitelství v Portugalsku.<sup>60</sup> Státní zastupitelství může chránit spotřebitelské zájmy i v Maďarsku tzv. žalobou pro ochranu veřejného zájmu.<sup>61</sup> Žalobou na ochranu veřejného zájmu se může, byť jen zdržovacího nároku, domáhat státní zástupce i v Litvě.<sup>62</sup> Zvláštním případem je Slovinsko, kde vedle státního zastupitelství vykonávajícího zejména trestní působnost (*državno tožilstvo*) existuje ještě orgán přibližující se působností našemu Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. *Državno odvetništvo* je nezávislý státní orgán, který chrání majetková a jiná práva a zájmy Slovinské republiky.<sup>63</sup> Aktivní legitimace k hromadné žalobě je poskytnuta vyššímu státnímu zástupci (*višji državni odvetnik*),<sup>64</sup> kterou se lze domáhat mj. i náhrady škody ve spotřebitelských sporech. Mimo geograficky vymezené limity této práce stojí za zmínku i *parens patriae* žaloby v USA, kde může státní prokurátor v určitých případech vymáhat nároky občanů jeho státu.<sup>65</sup> Jedná se o institut v podstatných rysech podobný, ne však totožný s hromadnými žalobami (absentuje zde například možnost vystoupení ze skupiny). I tento příklad však demonstruje existenci veřejného zájmu na ochraně skupiny jednotlivců.

V kruzích české odborné veřejnosti se návrh přiznání aktivní legitimace státnímu zastupitelství objevil již v roce 2013. I když dříve navrhoval s iniciační pravomocí orgánů veřejné moci spíše šetřit, tak později Balarin s prof. Tichým ve své úvaze *de lege ferenda* doporučili přiznat žalobní legitimaci právě i státnímu zastupitelství.<sup>66</sup> Tento návrh bohužel detailněji nijak nerozvedli.

V České republice je státní zastupitelství zákonem definováno jako „*soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství.*“<sup>67</sup> V hromadném řízení by tak mohlo zastupovat stát při ochraně veřejného zájmu vymezeného výše, bylo-li by zákonem toto oprávnění poskytnuto. Státnímu zastupitelství by takováto procesní legitimace přitom nebyla zcela cizí. Podobným případem je například oprávnění Státního zastupitelství zahájit řízení dle § 8 odst. 2 ZŘS, čímž chrání vybrané skupiny osob

<sup>59</sup> Čl. 11 odst. 5 Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, ze dne 7. ledna 2000.

<sup>60</sup> Čl. 13 písm. c) Lei n.º 24/96, de Defesa do Consumidor, ze dne 31. července 1996.

<sup>61</sup> § 39 odst. 1 Törvény a fogyasztóvédelemről, ze dne 23. prosince 1997.

<sup>62</sup> Čl. 49 odst. 2 Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas, ze dne 28. února 2002.

<sup>63</sup> Čl. 3 odst. 1 a 11 Zakon o državnem odvetništvu, ze dne 25. 4. 2017.

<sup>64</sup> Čl. 4 odst. 1 bod 2 Zakon o kolektivnih tožbah ze dne 26. 9. 2017.

<sup>65</sup> HANNA, Gabrielle J. The Helicopter State: Misuse of Parens Patriae Unconstitutionality Precludes Individual and Class Claims. *Washington Law Review*, 2017, roč. 92, č. 4, s. 1956.

<sup>66</sup> BALARIN, Jan, TICHÝ, Luboš. Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost?. *Bulletin advokacie*, 2013, roč. 20, č. 3, s. 24.

<sup>67</sup> § 1 odst. 1 ZSZ.

v určitých situacích, u kterých nelze předpokládat, že by se dokázaly soudně chránit samy (např. řízení o svéprávnosti, o prohlášení za mrtvého, o péči soudu o nezletilé apod.).

Na první pohled by se však mohlo zdát problematické ústavní zakotvení státního zastupitelství, jehož základy leží v hlavě třetí Ústavy věnující se moci výkonné. Může to evokovat dojem, že je státní zastupitelství této moci podřízené, a tudíž na něm závislé. I když podřízené přímo není,<sup>68</sup> v době tvorby této práce se nenachází v absolutně nezávislém postavení. Jako problematické se může jevit zejména oprávnění vlády odvolat a jmenovat nejvyššího státního zástupce na návrh ministra spravedlnosti bez udání důvodu<sup>69</sup> a možnost ministra spravedlnosti odvolat vedoucí státního zástupce (i když toliko z omezených důvodů),<sup>70</sup> přičemž tato oprávnění představují potenciální hrozbu pro politické ovlivňování. Mohla by tak být ohrožena ta řízení, na nichž má vláda materiální zájem. Tuto situaci by však měla napravit připravovaná novela zákona o státním zastupitelství, která nově zavádí odvolatelnost státních zástupců pouze v kárném řízení.<sup>71</sup>

Státní zastupitelství se z těchto důvodů zdá být vhodným orgánem veřejné moci, který by mohl vzhledem ke své nezávislosti a účelu hájit veřejný zájem v hromadném řízení.

### 3.1.3. Další veřejnoprávní žalobci

Spíše pro zmínku lze uvést, že ombudsmanem a státním zastupitelstvím se kategorie orgánů veřejné moci jako potenciálních hromadných žalobců ve spotřebitelských věcech nevyčerpává. Mimo tato řešení lze zmínit ještě dva další.

Prvním z nich jsou správní úřady. Nejedná se však o nikterak četné řešení a bývá jim udělována aktivní legitimace pouze pro reprezentativní řízení. Pro příklad lze uvést estonský Úřad pro ochranu spotřebitelů a technický dohled<sup>72</sup> či bulharskou Komisi pro ochranu spotřebitele.<sup>73</sup> Pro skupinové hromadné řízení dle ZHR je však důležitá nezávislost takového úřadu. Spíše jako výjimkou se tedy jeví norská Spotřebitelská rada, která je nezávislým úřadem chránícím zájmy spotřebitelů,<sup>74</sup> a která je oprávněna využít jak přihlašovací, tak odhlašovací skupinovou žalobu pro

---

<sup>68</sup> Ministr spravedlnosti nemůže zavazovat svými pokyny státního zástupce, nejedná se o vztah nadřízenosti a podřízenosti. Viz § 3 ZSZ.

<sup>69</sup> § 9 odst. 1 a odst. 2 ZSZ.

<sup>70</sup> § 10 odst. 4 ZSZ.

<sup>71</sup> Sněmovní tisk č. 476. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>72</sup> § 65 odst. 3 Tarbijakaitseadus ze dne 9. prosince 2015.

<sup>73</sup> Evropská komise. *National consumer bodies – Bulgaria* [online]. 2020. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/files/national-consumer-bodies-bulgaria\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/national-consumer-bodies-bulgaria_en), s. 4.

<sup>74</sup> Forbrukarrådet. Om oss [online]. forbrukerradet.no [cit. 1.7.2021]. Dostupné z: <https://www.forbrukerradet.no/forside/om-oss/>.

kompenzační nároky.<sup>75</sup> V ČR však momentálně neexistuje nezávislý správní úřad, jehož účelem je ochrana spotřebitele, a tudíž je tato varianta pro ZHR nevyužitelná.

V Německu a Rakousku mohou v reprezentativních řízeních hájit kolektivní zájmy spotřebitelů také zájmové komory. V Rakousku tak mohou činit Rakouská hospodářská komora, Spolková komora zaměstnanců, Svaz rakouských komor zemědělců, Konference rakouských zemědělských komor, Rakouský svaz odborů, Asociace pro informování spotřebitelů a Rakouská rada seniorů.<sup>76</sup> V Německu to jsou pak Obchodní a průmyslová komora a Živnostenská komora.<sup>77</sup>

### 3.2. Osoba soukromého práva

Druhou skupinou žalobců jsou osoby soukromého práva. I když aktivní legitimace těchto subjektů nevyvolává tak bouřlivou diskusi jako u orgánů veřejné moci, ani tato nezůstává zcela bez problémů.

Ochrana práv spotřebitelů by se v tomto případě mohla dostat do rukou i osobám, jejichž motivací jsou jejich individuální zájmy. Proto je třeba najít takové subjekty, jejichž zájmy nebudou v rozporu se zájmy členů skupiny. Oproti orgánům veřejné moci se u soukromých subjektů musí také věnovat větší pozornost vymezení kritérií adekvátnosti zastoupení.

#### 3.2.1. Člen skupiny

Možnost člena skupiny se stát žalobcem a zástupcem ostatních poškozených spotřebitelů (nikoliv v procesním smyslu) je prvkem skupinového typu hromadného řízení pocházejícího ze známé americké *class action* (skupinové žaloby). Některé státy Evropy dokonce i přes existenci kolektivního odškodnění ve skupinovém řízení tento prvek vylučují a nabízejí aktivní legitimaci pouze žalobcům odlišným od poškozených členů skupiny. Jde například o Nizozemsko,<sup>78</sup> Belgie<sup>79</sup> či Slovinsko.<sup>80</sup> Naproti tomu individuální členové skupiny jsou oprávněni podat hromadnou žalobu

---

<sup>75</sup> Aktivní legitimace orgánů veřejné moci je uvedena v § 35-3 odst. 1 písm. b) Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), účinný ode dne 1. 1. 2008.

<sup>76</sup> § 29 odst. 1 Konsumentenschutzgesetz, ze dne 8. března 1979.

<sup>77</sup> § 3 odst. 1 bod 3 Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts - und anderen Verstößen, ze dne 26. listopadu 2001.

<sup>78</sup> Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. *Collective redress in the member states of the European Union* [online]. europarl.europa.eu, 2018 [cit. 27. února 2021]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608829/IPOL\\_STU\(2018\)608829\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608829/IPOL_STU(2018)608829_EN.pdf), s. 248.

<sup>79</sup> Čl. XVII.39 Code de droit économique, ze dne 28. února 2013.

<sup>80</sup> Čl. 4 Zakon o kolektivnih tožbah, ze dne 26. 9. 2017.

na náhradu škody, i když pouze přihlašovací variantu, například ve Švédsku,<sup>81</sup> Dánsku,<sup>82</sup> Itálii,<sup>83</sup> Maltě<sup>84</sup> nebo v Polsku.<sup>85</sup> Ve Španělsku sice nemůže podat žalobu individuální člen skupiny, ale pokud jde o kolektivní zájem (skupinu spotřebitelů lze snadno určit), může tak učinit skupina spotřebitelů.<sup>86</sup> Je tak zřejmé, že ani v tomto ohledu neexistuje v Evropě jednotný vzorec.

I přesto, že se aktivní legitimace člena skupiny zdá být jako nejpřirozenější řešení, nemusí být nutně nejvhodnější či nezbytné. Člen skupiny, tedy samotný poškozený spotřebitel, je jediným možným hromadným žalobcem, který bude v řízení vymáhat i svůj vlastní nárok. Pokud se ale bavíme o věcné legitimaci člena skupiny, nelze tvrdit nic jiného, než že tento je věcně legitimován jen k prosazování svého vlastního nároku v rámci skupiny. Zájmy ostatních zastupovaných členů skupiny hájí na základě procesní legitimace. Specifika tohoto řízení s ohledem na procesní legitimaci tedy neodpadnou ani udělením žalobní legitimace potenciálně věcně legitimovaným fyzickým osobám. I v tomto případě bude nutné aktivní legitimaci výslovně přiznat zákonem.

Jeho motivace k řádnému hájení zájmů i ostatních členů skupiny je zajištěna podobností jeho nároku a nároků ostatních členů skupiny. Tato podobnost by měla být podmínkou aktivní legitimace spotřebitele.<sup>87</sup> Jestliže se tedy rozhodne pro podání hromadné žaloby, riziko střetu zájmů je minimalizováno faktem, že úspěch ostatních členů skupiny je spojen s jeho vlastním úspěchem. Potenciálním nebezpečím je pouze nátlak ze strany žalovaného. Jelikož v tomto řízení bude člen skupiny jako žalobce zřejmě motivován i finančním odškodněním, je nutné na toto riziko pamatovat. Pro tento případ ZHR adekvátně zakotvuje možnost odvolání žalobce.

Kromě střetu zájmů jsou však podmínky adekvátnosti zastoupení v zahraničních úpravách vyjadřovány pouze velmi neurčitě. Například maltský zákon o hromadném řízení kromě požadavku, aby žalobce neměl ve vztahu ke společným otázkám případu materiální zájem, který by byl v rozporu se zájmy členů skupiny, vyžaduje ještě, aby byl žalobce schopný adekvátně zastupovat zájmy členů skupiny.<sup>88</sup> Ve Švédsku je pro posouzení adekvátnosti zastoupení vyžadována absence střetu zájmů, finanční kapacita pro podání žaloby a „okolnosti obecně“.<sup>89</sup> V Dánsku je po žalobci toliko obecně vyžadováno, aby byl schopen v řízení hájit zájmy členů skupiny.<sup>90</sup> Také v Itálii je

---

<sup>81</sup> § 4 Lag (2002:599) om grupprättegång, ze dne 30. 5. 2002.

<sup>82</sup> § 254c odst. 1 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven), účinný od 1. října 1919.

<sup>83</sup> Čl. 840-bis Codice di procedura civile, ze dne 28. října 1940.

<sup>84</sup> § 12 odst. 2 l-Att dwar Proċedimenti Kollettivi, ze dne 19. červa 2012.

<sup>85</sup> Čl. 4 odst. 2 Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, ze dne 17. prosince 2009.

<sup>86</sup> Čl. 11 odst. 2 Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, ze dne 7. ledna 2000.

<sup>87</sup> Tzv. „commonality“ je jedním z prvků přípustnosti žaloby, který se uplatňuje jak v USA, tak v evropských zemích. Jde o požadavek na podobnost nároků členů skupiny. Členové skupiny musejí mít nárok vůči stejnému žalovanému a musí být založen na stejném faktickém a právním základě. K tomu viz NAGY, Csongor István. *Collective Actions in Europe. A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis*. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019, s. 88-95.

<sup>88</sup> § 12 odst. 2 l-Att dwar Proċedimenti Kollettivi, ze dne 19. červa 2012.

<sup>89</sup> § 8 Lag (2002:599) om grupprättegång, ze dne 30. 5. 2002.

<sup>90</sup> § 254c odst. 3 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven), účinný od 1. října 1919.



nedostatek způsobilosti žalobce k adekvátnímu hájení nároků členů skupiny důvodem nepřipustnosti žaloby.<sup>91</sup> Úplný výklad požadavku adekvátnosti je tak zřejmě často ponecháván na soudní praxi. U fyzických osob jako spotřebitelů by se kromě absence střetu zájmů mělo jednat především o kompetentnost osoby, tedy o mentální kapacitu, zkušenosti či možnosti financování sporu. Nedostatek zkušeností se spory lze přitom překlenout obligatorním zastoupením advokátem.

Obecně se však o jeho motivaci iniciovat a vést řízení dá polemizovat. Z důvodu vysokých nákladů v řízení musí být vyřešena nejprve otázka dostatečného financování. Fyzická osoba s velkou pravděpodobností nebude mít zájem či vůbec možnosti k financování hromadného řízení s vysokými náklady a riziky. Jen soudní poplatek v tomto řízení bude činit podle typu a hodnoty sporu od 15 000 Kč do 5 000 000 Kč.<sup>92</sup> Spotřebitelé, kteří budou mít v tomto řízení zpravidla jen malou „sázku“, proto nebudou vzhledem k riziku prohry a vůbec prvotní investici ekonomicky motivováni bez dalšího. Dá se předpokládat, že pokud se už budou spotřebitelé uchýlovat k vymožení jejich nároků účastí v řízení hromadném namísto prostřednictvím individuálního, budou tak činit zejména díky výhodám, které s ohledem na malou výši jejich nároků přináší postavení řadového člena skupiny. Půjde například o menší nákladnost a určitou míru bezstarostnosti nebo nerizikovosti. Pokud tedy spotřebitel upustí od vymáhání svého nároku v individuálním řízení z důvodu racionální apatie, těžko lze předpokládat, že bude mít zájem stát se hromadným žalobcem.

V USA, odkud je zřejmě ZHŘ v tomto ohledu inspirován, je žalobní legitimace členů skupiny využívána z důvodů, které v právních úpravách států Evropy chybí. Jde především o aktivní úlohu právních zástupců žalobců, kteří přímo vyhledávají, financují a přebírají iniciativu ohledně celého řízení, které pro ně představuje investici. Žalobce je z členů skupiny téměř ve všech případech vybírán advokátem a představuje pro něj jen klíč k soudním dveřím.<sup>93</sup> Ani zde tedy nepochází iniciativa od členů skupiny.

Protože v České republice s největší pravděpodobností nebude pojato hromadné řízení tímto způsobem, lze předpokládat, že samotní členové skupiny, kteří nejsou profesionály v této oblasti, budou zahajovat hromadné řízení jen zřídka.<sup>94</sup> Dle ZHŘ se totiž se silnou úlohou advokáta a financování řízení advokátem zřejmě nepočítá. I když to není výslovně vyloučeno, tak aby se finanční riziko advokátovi vyplatilo, musela by jeho odměna spočívat na bázi podílové odměny,

---

<sup>91</sup> Čl. 840-ter Codice di procedura civile, ze dne 28. října 1940.

<sup>92</sup> Čl. III. návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hromadném řízení. Sněmovní tisk č. 776.

<sup>93</sup> MACEY, Jonathan R., MILLER, Geoffrey P. The plaintiffs' attorney's role in class action and derivative litigation: Economic analysis and recommendations for reform. *The University of Chicago Law Review*, 1991, roč. 58, č. 1, s. 41.

<sup>94</sup> Na to již upozorňoval Balarin. Viz BALARIN: *Kolektivní ochrana práv...*, s. 53.

kteřá by dle doporučení Komise 2013/396/EU měla být pouze výjimečná.<sup>95</sup> Lze se ale také domnívat, že případný spotřebitel pravděpodobněji než z čistě ekonomických důvodů, by podal hromadnou žalobu ze vzdoru, touze pomoci jiným či jiných ideologických důvodů.<sup>96</sup>

Z hlediska přístupu ke spravedlnosti je možné zhodnotit přiznání žalobní legitimace samotným spotřebitelům jako pozitivní. Pro zajištění adekvátnosti zastoupení samotnými spotřebiteli, u kterých nelze předpokládat odbornost či zkušenosti se soudními spory takového charakteru, je však nutné vyžadovat obligatorní zastoupení advokátem.<sup>97</sup> Na druhou stranu se jako vhodné nejeví umožnit individuálním spotřebitelům zahajování odhlašovací formy řízení. I když ZHŘ obsahuje řadu pojistek proti zneužití odhlašovacího řízení ovlivněním žalobce – člena skupiny žalovaným, riziko zneužití a nátlaku ze strany žalovaného zůstává u člena skupiny největší. Tomuto řešení napovídají i zahraniční právní úpravy, které nabízejí žalobní legitimaci členům skupiny jen pokud poskytují pouze přihlašovací variantu. Kombinaci obou variant řízení (odhlašovací i přihlašovací) a zároveň žalobní legitimaci členů skupiny i jiných subjektů k hromadné žalobě obsahuje ze všech zmíněných zemí jen Dánsko, které však pro odhlašovací řízení ve spotřebitelských hromadných řízeních, jak bylo zmíněno výše, opravňuje pouze spotřebitelského ombudsmana.

### 3.2.2. Spotřebitelské organizace

V rámci Evropy jde o velmi využívané řešení jak v reprezentativních, tak i skupinových řízeních, a to i pro nároky na náhradu škody. Tu mohou za spotřebitele žalovat spotřebitelské organizace například v Belgii,<sup>98</sup> Švédsku,<sup>99</sup> Bulharsku,<sup>100</sup> Maltě,<sup>101</sup> Francii,<sup>102</sup> Itálii<sup>103</sup> či Španělsku.<sup>104</sup> Vysoká četnost může být odůvodněna následujícími skutečnostmi.

Hájení zájmů spotřebitelů vyplývá již z jejich podstaty. Poslání a neziskový účel, pro který jsou zřízeny, se v kontextu hromadných žalob stává jejich ústředním pojmem. Vylučuje také jejich

---

<sup>95</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 98.

<sup>96</sup> Ve studii z roku 2011 (USA) 17 z 20 dotázaných hromadných žalobců odpovědělo, že podali hromadnou žalobu z důvodů kolektivní spravedlnosti (tj. že chtěli pomoci ostatním, zabránit podnikateli v pokračování svých praktik a potrestat jej). 13 z nich bylo motivováno i svým osobním zájmem (odškodnění) a jen 3 z nich byli motivováni čistě svým osobním zájmem (nezmínili žádný z důvodů kolektivní spravedlnosti). Viz MEILL, Stephen. *Collective Justice or Personal Gain-An Empirical Analysis of Consumer Class Action Lawyers and Named Plaintiffs*. *Akron Law Review*, 2011, roč. 44, č. 1, s. 88-90.

<sup>97</sup> K tomu viz kap. 4.3. této práce.

<sup>98</sup> Čl. XVII.39 Code de droit économique, ze dne 28. února 2013.

<sup>99</sup> § 5 Lag (2002:599) om grupprättegång, ze dne 30. 5. 2002.

<sup>100</sup> Čl. 189 odst. 1 закон за защита на потребителите, ze dne 10. června 2006.

<sup>101</sup> § 12 odst. 1 l-Att dwar Proċedimenti Kollettivi, ze dne 19. červa 2012.

<sup>102</sup> Čl. L623-1 Code de la consommation, účinný ke dni 1. července 2021.

<sup>103</sup> Čl. 840-bis Codice di procedura civile, ze dne 28. října 1940.

<sup>104</sup> Čl. 11 odst. 2 a 3 Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, ze dne 7. ledna 2000.

případný střet zájmů se zájmy zastupovaných členů skupiny, protože žaloby budou podávat za účelem ochrany spotřebitelů, ne za účelem svého osobního zisku. Nemají tedy motivaci jakkoli jednat v rozporu s jejich zájmy. Ze zkušeností států EU vyplývá skutečnost, že riziko zneužití hromadných žalob spotřebitelskými organizacemi je velmi nízké.<sup>105</sup> Mohou fungovat i jako „institucionální filtr“ proti šikanózním podáním.<sup>106</sup> Řádné zastupování zájmů spotřebitelů je zajištěno také jejich odborností plynoucí z jejich každodenní činnosti ve spotřebitelské oblasti. Lze se i domnívat, že riziko ovlivnění ze strany žalovaného je u nich mnohem menší než u členů skupiny, jelikož by si tím mohly nenávratně poškodit své dobré jméno a ohrozit tím svou existenci. Proto je možné hodnotit spotřebitelské organizace jako vhodného žalobce i pro odhlašovací formu hromadného řízení.

Jejich účel zároveň může sloužit jako prvek zajišťující motivaci k iniciaci řízení,<sup>107</sup> i když se nemůže jednat o jediný motivační faktor. Jelikož spotřebitelské organizace fungují na neziskovém principu, který bude ostatně vyžadován dle ZHŘ i unijní úpravou, mají zpravidla poměrně omezené prostředky k financování nákladnějších řízení. Bez zajištění dostatečného financování ani spotřebitelské organizace nebudou schopny překonat problém spotřebitelské racionální apatie v přihlašovacím řízení, jelikož nebudou schopny samy nést náklady na řízení.<sup>108</sup> Na druhou stranu, pokud spotřebitelské organizace budou financovat řízení ze svých vlastních omezených finančních prostředků, povede je to k velmi důkladnému zvážení každé případné hromadné žaloby před tím, než si na ni prostředky vyčlení. Podle Evropské organizace spotřebitelů to ve spojení s jejich zkušenostmi s donucovacími prostředky a jejich veřejnou reputací povede k poměrně vysoké úspěšnosti podaných hromadných žalob.<sup>109</sup> <sup>110</sup> Kvůli tomuto argumentu však nelze

---

<sup>105</sup> Civic consulting and Oxford economics. *Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union* [online]. Evropská komise, 2008. Dostupné z: [http://www.civic-consulting.de/reports/collective%20redress\\_study.pdf](http://www.civic-consulting.de/reports/collective%20redress_study.pdf), s. 59.

<sup>106</sup> KULIŠ, Kryštof. Role spotřebitelských organizací při prosazování kolektivních práv spotřebitelů. In: HAVLÍČEK, Karel, KOVÁŘOVÁ, Daniela (Eds.). *Hromadné žaloby: sborník z odborného právníckého sympožia*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 42.

<sup>107</sup> GEŠKOVÁ, Katarína. Spotřebitelské združenia ako subjekt kolektívnej ochrany spotřebitelských práv. In: LENHART, Michal, HAMUĚÁK, Juraj, ANDRAŠKO, Jozef (Eds.). *Kolektívne uplatňovanie nárokov, Bratislavské právnické fórum 2016*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, vydavateľské oddelenie, 2016, s. 17.

<sup>108</sup> VAN DEN BERGH, Roger. Private enforcement of European competition law and the persisting collective action problem. *Maastricht journal of European and comparative law*, 2013, roč. 20, č. 1, s. 22-23.

<sup>109</sup> BEUC. *European collective redress – what is the EU waiting for?* [online]. BEUC, 2017. Dostupné z: [https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-086\\_ama\\_european\\_collective\\_redress.pdf](https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-086_ama_european_collective_redress.pdf), s. 10.

<sup>110</sup> Je příhodné zmínit, že frekvence podávání a úspěšnost zdržovacích žalob podle § 25 ZOS podávaná spotřebitelskými organizacemi je nízká. To však není způsobeno nekompetentností spotřebitelských organizací, nýbrž těžkopádně nastavenými pravidly tohoto institutu. Důvodová zpráva této úpravě vytýká kromě nemožnosti domáhání se peněžitých nároků například délku soudního řízení či nepřiměřené finanční riziko pro spotřebitelské organizace. Nízkou úspěšnost pak spojuje s obtížností formulování zdržovacího petitu, když žalovaný v řízení účelově upravuje svoji činnost tak, aby nemohlo být žalobě vyhověno. K tomu viz Důvodová zpráva k ZHŘ s. 48. Z tohoto důvodu také právní poradce pro spotřebitelskou organizaci dTest Miloš Borovička uvedl v rozhovoru pro Právní prostor, že za více než dvacetiletou existenci použili tuto žalobu pouze dvakrát. Viz RÜCKLOVÁ, Klára. *Rozhovor: Miloš Borovička - Právní úprava neochrání spotřebitele před ním samotným* [online]. [pravni-prostor.cz](http://pravni-prostor.cz), 8. února 2016 [cit. 3. června 2021].

rezignovat na zabezpečení dostatečného financování a není vhodné ani nastavit podmínky financování natolik striktně, aby to vedlo k podužívání hromadných žalob.

Rovněž je vhodné, aby tento subjekt soukromého práva, který sám není nositelem vymáhaných nároků, a který má hájit zájem spotřebitelů v řízení před soudem, jehož výsledek bude pro tyto závazný, měl jistou míru legitimacy. Tím spíše, pokud se bude jednat o odhlašovací řízení, o kterém zastoupení spotřebitelé nutně nemusejí ani vědět.

Na rozdíl od orgánů veřejné moci, jejichž legitimita vychází ze státní moci, ji soukromé subjekty musejí získat odjinud. Legitimita spotřebitelských organizací může vycházet ze dvou zdrojů. Na jedné straně může legitimita vycházet z účasti spotřebitelů v této organizaci, která je známá jako legitimita *vstupní*.<sup>111</sup> O tento druh legitimacy se bude většinou jednat v případech, kdy budou poškození spotřebitelé zakládat *ad hoc* spotřebitelská sdružení pro účel hromadného řízení. V řízení může být zajištěna procesní podmínkou minimálního počtu členů. Na druhé straně může legitimita vycházet z odbornosti spotřebitelské organizace a jejich výsledků, se kterými jsou spotřebitelé spokojeni. Tato je známá jako legitimita *výstupní*.<sup>112</sup> S ohledem na malou účast občanů ve spotřebitelských organizacích a malou motivaci spotřebitelů se aktivně účastnit formování *ad hoc* organizací (které by stejně našly využití spíše v přihlašovacím řízení), je nutné spoléhat na sdružení s výstupní legitimitou.

K zajištění účasti v hromadném řízení jen takových spotřebitelských organizací, které mají všechny výše uvedené vlastnosti, lze vysledovat různé přístupy. Prvním z nich je akreditace. Jde o úkon veřejnoprávní autority, který osvědčuje splnění daných předpokladů a zaručuje, že aktivní legitimaci budou nést jen organizace způsobilé řádně zastupovat spotřebitelské zájmy. Tyto jsou pak zapsány na seznam akreditovaných organizací, který stanovuje najisto, kdo má žalobní právo. Tento přístup je viditelný například ve Francii. K udělení akreditace musejí být spotřebitelská sdružení reprezentativní na národní úrovni,<sup>113</sup> splňovat podmínku jednoho roku existence, vykonávat dokazatelně a efektivně činnost sledující ochranu spotřebitele (publikace, informační schůzky, horká linka) a mít určitý počet členů (lišící se dle charakteru organizace).<sup>114</sup> Po konzultaci se státním zástupcem akreditaci uděluje společnou vyhláškou ministr pro spotřebitelské věci a ministr spravedlnosti.<sup>115</sup>

---

Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/obchodni-pravo/rozhovor-milos-borovicka-pravni-uprava-neochrani-spotrebitele-pred-nim-samotnym>.

<sup>111</sup> DAYAGI-EPSTEIN, Orit. Representation of Consumer Interest By Consumer Associations-Salvation for the Masses?. *Competition Law Review*, 2006, roč. 3, č. 2, s. 225.

<sup>112</sup> Tamtéž.

<sup>113</sup> Čl. L623-1 Code de la consommation, účinný ke dni 1. července 2021.

<sup>114</sup> Tamtéž, čl. R811-1.

<sup>115</sup> Tamtéž, čl. L811-1 ve spojení s čl. R811-2.

Druhým přístupem je ponechání aktivní legitimace všem spotřebitelským organizacím, které splňují předem daná kritéria. Jejich splnění pro konkrétní řízení osvědčuje soud v certifikační fázi řízení.<sup>116</sup> Takové řešení je napříč Evropou častější a lze usoudit, že i vhodnější než akreditace. Řízení je v počáteční fázi sice zatíženo dokazováním splnění podmínek aktivní legitimace, to však není v rukou politických orgánů, nýbrž soudu. Soud pak také dokáže flexibilněji reagovat na ztrátu způsobilosti spotřebitelské organizace k zastupování spotřebitelů. Jde například o Švédsko, kde je vyžadována pouze nezisková povaha organizace a její zaměření na ochranu spotřebitelů deklarované v jejich stanovách.<sup>117</sup> Soud poté mimo jiné podmínky zkoumá v rámci adekvátnosti zastoupení i jestli je žalobce s ohledem na jeho zájem na věci, jeho finanční předpoklady pro podání hromadné žaloby a ostatní okolnosti, vhodný zastupovat členy skupiny.<sup>118</sup>

Vyskytují se však různé přístupy, které mohou být kombinací obou. V Belgii jsou aktivně legitimovaná spotřebitelská sdružení, která jsou buď členy Zvláštní spotřebitelské poradní komise nebo schválená ministrem hospodářství.<sup>119</sup> Soudce má však právo je v rámci zkoumání podmínek neuznat jako adekvátní zástupce.<sup>120</sup>

Význam spotřebitelských organizací je pro hromadné řízení veliký. Spotřebitelé sami zahajovat hromadné řízení spíše nebudou, a proto se dá předpovědět, že většinu hromadných žalob budou iniciovat právě spotřebitelské organizace. Zároveň představují řešení s minimálním rizikem zneužitelnosti a s předpoklady pro řádné zastupování spotřebitelů ve všech typech hromadného řízení.

### 3.3. Žalobce v reprezentativním řízení dle unijního práva

Myšlenka kolektivní ochrany práv spotřebitelů není na úrovni EU čerstvou novinkou. Základy pro vymáhání negatorních nároků v reprezentativním řízení a tzv. *qualified entities* (oprávněné subjekty) byly položeny již směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/27/ES ze dne 19. května 1998 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů („směrnice 98/27/ES“) a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES ze dne 23. dubna 2009 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů („směrnice 2009/22/ES“). Po

---

<sup>116</sup> Jestliže hromadné řízení neobsahuje certifikační fázi, mělo by se splnění podmínek zkoumat na počátku řízení. Například ve Španělsku, kde je v hromadném řízení možná i náhrada škody, není samostatné certifikační řízení.

<sup>117</sup> § 5 Lag (2002:599) om grupprättegång, ze dne 30. 5. 2002.

<sup>118</sup> Tamtéž, § 8.

<sup>119</sup> Článek XVII.39 Code de droit économique, ze dne 28. února 2013.

<sup>120</sup> Tamtéž, článek XVII.36.

nich následovalo nezávazné doporučení Komise Evropské unie,<sup>121</sup> vyzívající státy ke zřízení vnitrostátních mechanismů kolektivní ochrany týkající se zdržení a náhrady škody, přičemž předestíral společné zásady, kterými se měly členské státy řídit.

Velkou změnu však přináší nejnovější směrnice Evropského parlamentu a Rady 2020/1828 ze dne 25. listopadu 2020 o zástupných žalobách<sup>122</sup> na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES („směrnice 2020/1828“). Jako součást iniciativy *New Deal for Consumers* představuje tento dokument možnost ochrany kolektivních zájmů spotřebitelů před porušením unijního práva nejen skrze zdržovací žalobu, ale i pomocí žaloby ke zjednání nápravy, která doposud na unijní úrovni nemá obdoby. Tato úprava tak zaváže zejména ty členské státy, které obdobný či vyhovující mechanismus kolektivního vymáhání nápravy stále neposkytují, aby v tomto směru učinily potřebné legislativní změny. To pro českého zákonodárce znamená, že se při vytváření ZHŘ musí přidržet také znění návrhu směrnice, jehož minimální standardy je třeba zohlednit.

Žalobce je v ní vymezen odlišným způsobem od směrnic 98/27/ES a 2009/22/ES. Stejně jako ony ani směrnice 2020/1828 nepředpokládá povinné přiznání aktivní legitimace samotným spotřebitelům. Žalobní právo je zde garantováno toliko oprávněným subjektům, které pro tento účel předem vybere členský stát.<sup>123</sup> Přitom může určit, které subjekty budou oprávněny podávat vnitrostátní zástupné žaloby, přeshraniční zástupné žaloby nebo oba druhy žalob.<sup>124</sup> Jako oprávněný subjekt členské státy mohou zvolit zejména spotřebitelské organizace<sup>125</sup> nebo veřejnoprávní subjekt.<sup>126</sup> Seznam předem určených oprávněných subjektů musí být poté zpřístupněn veřejnosti.<sup>127</sup> Členskými státy se nabízí i možnost ponechání stejné sestavy veřejnoprávních subjektů, které určily jako oprávněné subjekty u předchozí směrnice 2009/22/ES.<sup>128</sup> To neplatí u spotřebitelských organizací, u kterých je nově vyžadováno splnění předem stanovených kritérií. Pokud spotřebitelská organizace podala žádost pro udělení aktivní legitimace k přeshraničním zástupným žalobám, musí splnit následující kritéria:<sup>129</sup>

---

<sup>121</sup> Doporučení Komise 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. Úř. věst. L 201, 26. července 2013.

<sup>122</sup> Zástupnou či reprezentativní žalobou se dle terminologie EU označuje hromadná žaloba, kterou podává osoba, která není nositelem vymáhaného nároku. Dle terminologie této práce se však jedná o skupinový typ hromadné žaloby.

<sup>123</sup> Čl. 4 bod 1 směrnice 2020/1828.

<sup>124</sup> Čl. 4 bod 2 směrnice 2020/1828.

<sup>125</sup> Tamtéž.

<sup>126</sup> Čl. 4 bod 7 směrnice 2020/1828.

<sup>127</sup> Čl. 5 směrnice 2020/1828.

<sup>128</sup> Čl. 4 bod 7 směrnice 2020/1828.

<sup>129</sup> Čl. 4 bod 3 směrnice 2020/1828.

- a) *jedná se o právnickou osobu, která byla řádně založena podle práva členského státu určení a může prokázat, že po dobu 12 měsíců před podáním žádosti o určení vykonávala veřejnou činnost v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů;*
- b) *jeho účel vyplývající ze zakladatelského právního jednání dokládá, že má oprávněný zájem chránit zájmy spotřebitelů podle ustanovení práva Unie uvedených v příloze I;*
- c) *je neziskové povahy;*
- d) *není proti němu vedeno insolvenční řízení ani o něm nebylo prohlášeno, že je v úpadku;*
- e) *je nezávislý a není ovlivňován osobami, které nejsou spotřebiteli, zejména obchodníky, a které mají hospodářský zájem na podání zástupné žaloby, a to i v případě financování třetími stranami, a za tímto účelem má zavedeny postupy umožňující předcházet takovému vlivu, jakož i střetu zájmů mezi jím samotným, jeho poskytovateli financování a zájmy spotřebitelů;*
- f) *jakýmkoli vhodným způsobem, zejména na svých internetových stránkách, a jednoduchým a srozumitelným jazykem zpřístupňuje veřejnosti informace dokládající splnění kritérií uvedených v písmenech a) až e) a informace o svých zdrojích financování obecně a o své organizační, řídicí a členské struktuře, účelu vyplývajícím ze zakladatelského právního jednání a činnostech.*

Pro subjekty oprávněné podat vnitrostátní zástupnou žalobu členské státy stanoví kritéria, u kterých postačí, aby byly v souladu s cíli návrhu směrnice.<sup>130</sup> K tomuto účelu však mohou použít i výše uvedená kritéria.<sup>131</sup> ČR tak nebude moci jednoduše přenést oprávněné subjekty (kromě veřejnoprávních subjektů, které stejně ČR nenavrhl) ze seznamu<sup>132</sup> vytvořeného podle směrnice 2009/22/ES („Seznam“). Spotřebitelské organizace, které budou mít zájem stát se oprávněnými subjekty, budou muset podat žádost, která bude posuzována ČR. Tu bude moct podat i *ad hoc* vzniklá spotřebitelská organizace splňující tyto podmínky pro konkrétní vnitrostátní zástupnou žalobu.<sup>133</sup>

### 3.4. Žalobce dle návrhu zákona o hromadném řízení

ZHR momentálně umožňuje podat hromadnou žalobu dvěma, resp. třem subjektům: členům skupiny, neziskové osobě a z ní se vyčleňující spotřebitelské neziskové osobě.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> Čl. 4 bod 4 směrnice 2020/1828.

<sup>131</sup> Čl. 4 bod 5 směrnice 2020/1828.

<sup>132</sup> Oznámení Komise k čl. 4 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů, která kodifikuje směrnici 98/27/ES, ohledně subjektů oprávněných podat návrh podle článku 2 této směrnice. Úř. věst. C 361/1, 30. září 2016.

<sup>133</sup> Čl. 4 bod 6 směrnice 2020/1828.

<sup>134</sup> § 18 a § 19 ZHR.

Žalobcem z titulu člena skupiny se může stát osoba, která o sobě tvrdí, že je spotřebitelem, kterému bylo zasaženo do jeho práv podnikatelem. Podáním žaloby se tato osoba stává zároveň členem skupiny v procesněprávním smyslu a žalobcem. Člen skupiny může žalobou zahájit jak přihlašovací, tak i odhlašovací formu řízení.<sup>135</sup> Další poškození spotřebitelé, kteří jsou v žalobě takto označeni, se stávají zúčastněnými členy skupiny, pokud se přihlásili do přihlašovacího hromadného řízení nebo pokud se neodhlásili z odhlašovacího hromadného řízení a zároveň mají ke dni zahájení řízení obvyklý pobyt na území ČR. Podmínka pobytu je prominuta jen v případě, kdy se do odhlašovacího řízení osoba řádně přihlásila.<sup>136</sup>

Spotřebitelská organizace nebo jakákoliv jiná právnická osoba se nemůže stát členem skupiny. Jak vyplývá z definice ustanovení § 419 OZ, které uvádí, že „*Spotřebitelem je každý člověk, který mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu svého povolání uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná.*“, lze za spotřebitele považovat pouze osobu fyzickou.

ZHŘ ale zavádí i procesní žalobní legitimaci neziskové osoby a spotřebitelské neziskové osoby. Podle § 13 ZHŘ se za neziskovou osobu považuje pouze právnická osoba, která kumulativně splňuje následující kritéria:

- g) *byla založena v souladu s právními předpisy České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie,*
- h) *není založena za účelem vytváření zisku, a jejíž případný zisk nebo jiné vlastní zdroje se nerozdělují,*
- i) *je finančně i personálně nezávislá na osobách, které by mohly mít na podání hromadné žaloby hospodářský zájem, s výjimkou členů skupiny; tím není dotčena možnost neziskové osoby být příjemcem dotace podle jiného právního předpisu,*
- j) *fyzická osoba, která za ni v hromadném řízení jedná, má nezbytné znalosti a zkušenosti v oblasti ochrany práv nebo oprávněných zájmů, o kterých se má hromadné řízení vést,*
- k) *se aktivně věnuje ochraně práv nebo oprávněných zájmů, o kterých se má hromadné řízení vést alespoň po dobu 2 let,*
- l) *má zřízeny internetové stránky, na kterých veřejně informuje o své činnosti,*
- m) *je bezdlužná a*
- n) *vyhotovila a uložila do sbírky listin veřejného rejstříku výroční zprávy nebo obdobné zprávy o její své činnosti alespoň za poslední 2 uplynulá účetní období, ze kterých vyplývá splnění podmínky podle písmene f).*

Z těchto kritérií lze pozorovat nápadnou podobnost jak s požadavky na spotřebitelské organizace pro udělení žalobní legitimace pro přeshraniční žaloby stanovenými ve směrnici

---

<sup>135</sup> § 18 písm. a) a § 19 písm. a) ZHŘ.

<sup>136</sup> § 11 ZHŘ.



2020/1828,<sup>137</sup> tak i s již existujícími požadavky pro zápis sdružení do Seznamu stanovenými ZOS.<sup>138</sup> Tvůrce zákona se tím zřejmě snaží vyhovět požadavkům ze strany unijního práva a zároveň zachovat kontinuitu s požadavky, které jsou již osvědčeny stávající úpravou.

Označení těchto osob jako „neziskové osoby“ zřejmě není bez účelu. Hromadným žalobcem se po splnění výše uvedených požadavků budou moct teoreticky stát i jiné osoby než samotná spotřebitelská sdružení. Patrně by se mohlo jednat o některé subjekty, které odpovídají pojmu „jiných právnických osob založených k ochraně spotřebitele“ podle § 25 ZOS. Těmi jsou kromě spolků například i obecně prospěšné společnosti a různé profesní organizace působící k ochraně spotřebitele (např. Česká kancelář pojistitelů, Česká asociace pojišťoven nebo Česká bankovní asociace).<sup>139</sup> Je však otázkou, jestli by například Česká bankovní asociace v hromadném sporu proti některému ze svých členů splňovala podmínku personální a finanční nezávislosti s ohledem na její příjem z členských příspěvků, či podmínku dvouleté *aktivní* ochrany práv spotřebitelů.

Nezisková osoba má při splnění všech těchto kritérií právo zahájit hromadné řízení v přihlašovací nebo odhlašovací formě za stejných podmínek jako samotný člen skupiny.<sup>140</sup>

Speciální postavení v ZHR zaujímá *spotřebitelská nezisková osoba*. U této osoby nebude soud v certifikačním řízení ověřovat splnění výše uvedených kritérií. Její postavení jako neziskové osoby bude zajištěno pouhým zápisem na Seznam.<sup>141</sup> Jak již bylo zmíněno výše, podmínkou zápisu na tento Seznam je však splnění kritérií stanovených pouze v § 25 ZOS, která momentálně nekorespondují s přísnějšími kritérii ve směrnici 2020/1828. Aby spotřebitelské neziskové osoby mohly využívat i přeshraniční žaloby pro porušení práva EU dle této směrnice, bude nutné uvedená kritéria novelizovat.

V rámci certifikačního řízení se soud bude zabývat mj. i podobností nároků žalobce a členů skupiny a jestli žaloba nebyla podána ve zjevně zneužívajícím úmyslu, zejména s cílem poškodit skupinu nebo neoprávněně poškodit žalovaného nebo osobu, která se účastní hospodářské soutěže.<sup>142</sup> Jednou z podmínek certifikace řízení dle § 33 odst. 1 písm. e) ZHR je i adekvátnost zastoupení. V rámci této podmínky se dle důvodové zprávy zkoumá zejména případný střet zájmů

---

<sup>137</sup> Čl. 4 bod 3 směrnice 2020/1828.

<sup>138</sup> § 25 odst. 4 ZOS.

<sup>139</sup> VÍTOVÁ, Blanka. *Zákon o ochraně spotřebitele: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 304-305.

<sup>140</sup> § 18 písm. a) a § 19 písm. a) ZHR.

<sup>141</sup> Co se týče spotřebitelské neziskové osoby, nejde o *ad hoc* určení subjektu pro konkrétní zástupnou žalobu ve smyslu směrnice 2020/1828. Posouzení aktivní legitimace této osoby bude toliko formální kontrola jejího zápisu na Seznam. Nelze tedy souhlasit s názorem, že v tomto ohledu není ZHR v souladu s touto směrnicí. (ŠVEREPOVÁ, Kateřina, POUČENSKÁ, Dominika. *Připravovaný zákon o hromadném řízení v Česku: jeho podoba je stále nejasná*. [online] ceska-justice.cz, 10. února 2021 [cit. 26. února 2021]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/blog/pripavovany-zakon-o-hromadnem-řízení-v-cesku-jeho-podoba-je-stale-nejasna/>).

<sup>142</sup> § 33 ZHR.

se zájmy skupiny jak žalobce, tak i právního zástupce žalobce.<sup>143</sup> Při zkoumání střetu zájmů se podle § 42 odst. 1 ZHŘ přitom vychází i z údajů o původu peněžních prostředků získaných při plnění podmínky transparentního financování.

### 3.4.1. Zhodnocení aktivní legitimace dle návrhu zákona o hromadném řízení

I pokud budou muset spotřebitelské neziskové osoby nově splňovat kritéria dle směrnice 2020/1828, jedná se stále o kritéria mírnější než kritéria pro neziskové osoby dle ZHŘ. Vystává proto otázka, z jakého důvodu je neziskovým osobám zhoršeno postavení oproti spotřebitelským neziskovým osobám, když podmínka spotřebitelské činnosti je 2x delší a dle slov tvůrce zákona je zajištěna jen účast etablovaných neziskových organizací.<sup>144</sup> Jediným důvodem, proč budou neziskové osoby na rozdíl od spotřebitelských neziskových osob povinny k zahájení řízení získat 10 souhlasů pro přihlašovací, resp. 100 pro odhlašovací řízení, se zdá být skutečnost, že nebudou předem určeny, tj. zapsány na Seznam.

Obecně však lze kritéria pro neziskové osoby dle ZHŘ hodnotit kladně. Jedná se o podmínky přísnější, než je tomu u zahraničních spotřebitelských organizací, což by mělo zajistit řádné zastoupení zájmů spotřebitelů. Na druhou stranu podmínky nejsou natolik přísné, aby nepřiměřeně omezovaly přístup k hromadnému řízení. Z pohledu právní jistoty lze také kladně hodnotit už vůbec jejich pozitivní zákonný výčet, když v některých právních úpravách tento chybí a posouzení adekvátnosti je jen na úvaze soudu.

Jelikož však ZHŘ vychází ze staršího návrhu směrnice 2020/1828, nereaguje dostatečně na rozdělení aktivní legitimace pro přeshraniční a vnitrostátní hromadné žaloby. Za aktivně žalobně oprávněné pro přeshraniční žaloby bude potřeba uznat i jiné subjekty zapsané na Seznam než jen osoby na něj zapsané v souladu se zákonem o ochraně spotřebitele, jak stanoví § 13 odst. 2 ZHŘ (tj. i osoby z jiných členských států zapsané na tento seznam). Pro zápis na Seznam za Českou republiku bude také nutné novelizovat podmínky stanovené v § 25 odst. 4 ZOS.

Co se týče samotné aktivní legitimace, tak její přiznání spotřebitelským organizacím (schovaným za označením „neziskové osoby“) je nanejvýš v pořádku, resp. vzhledem ke koncepci hromadných žalob za podmínek daných kontinentálním právem (financování hromadných žalob, malá motivace a možnosti členů skupiny, omezená úloha právního zástupce oproti USA) a ke směrnici 2020/1828 je přímo nutností (pakliže by zákonodárce nechtěl tvořit samostatný mechanismus kolektivní ochrany pro porušování unijní legislativy). Jak již bylo zmíněno v kapitole 3.2.1. této práce, přiznání aktivní legitimace samotným spotřebitelům se za splnění určitých

<sup>143</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 160-161.

<sup>144</sup> Důvodová zpráva k § 13 a 14 ZHŘ.

podmínek také jeví jako vhodné, i když teprve praxe ukáže, nakolik svého práva budou samotní spotřebitelé využívat. Problematické se z důvodu rizika zneužití však může zdát oprávnění člena skupiny vést odhlašovací řízení. Tomuto závěru svědčí i skutečnost, že členům skupiny je v zahraničí přiznána aktivní legitimace jen v případě přihlašovacího řízení.

Pro případy narušení veřejného zájmu se zdá vhodné umožnit domáhat se negatorního nároku a ve specifickém případě popsaném v kapitole 3.1. též kompenzačních nároků i subjektům, u nichž podání žaloby nezávisí jen na jejich soukromé libovůli, ale i těm, kteří by měli povinnost v závažnějších případech konat. I když je situace, ve které by spotřebitelské organizace opomněly jednat, málo pravděpodobná, lze takovou pojistku považovat za žádoucí. Jediný orgán veřejné moci, kterému je momentálně možné a vhodné přiznat aktivní legitimaci, je přitom státní zastupitelství. To může být navrženo i pro zápis mezi oprávněné subjekty pro přeshraniční žaloby dle směrnice 2020/1828.

## 4. Některé specifické procesní aspekty spojené s hromadným žalobcem

### 4.1. Odměna žalobce

Zřejmě oprávněně je odměna žalobce jedním z nejkontroverznějších témat spojených se ZHŘ. Jedná se o koncept, ve kterém je v případě úspěchu ve věci hromadnému žalobci poskytnut podíl z plnění přisouzeného členům skupiny. To mj. znamená, že členům skupiny bude nahrazen jen jejich nárok snížený o jakousi „daň“ za to, že k vymožení svého nároku, který by pravděpodobně sami individuálně soudně nevymáhali, nevynaložili téměř žádné úsilí a nemuseli podstupovat finanční riziko spojené s neúspěchem ve sporu.<sup>145</sup> Zároveň je třeba odlišit odměnu žalobce a odměnu jeho právního zástupce, která je nákladem řízení. Dle ZHŘ může žalobce odměnu v žalobě žádat až do výše 25 % z přisouzeného plnění, přičemž musí být přiměřená zejména očekávané délce a složitosti řízení.<sup>146</sup> Pokud soud shledá, že těmito kritériím neodpovídá, může ji v usnesení o přípustnosti hromadné žaloby přiměřeně snížit.<sup>147</sup>

Takové řešení by se dalo v evropských poměrech označit přinejmenším za nestandardní. V některých evropských státech<sup>148</sup> lze stále nalézt nějakou formu podílové odměny advokáta žalobce (tzv. *contingency fee*). Informaci o existenci podílové odměny samotného hromadného žalobce v některém evropském státě se však, až na jednu výjimku, autorovi této práce nepodařilo zjistit a nezmiňuje se o ní ani směrnice 2020/1828. Onou výjimkou je nová italská úprava hromadných žalob účinná od 19. května 2021. Dle této úpravy je možné společnému zástupci přiznat odměnu, jejíž výše se liší podle počtu členů skupiny ve výši maximálně 0.5 % z přisudku v případě, že se jí účastní více než milion členů, až po 9 % z přisudku v případě, kdy se hromadné žaloby účastní 1 až 500 členů.<sup>149</sup> Soudce může tuto odměnu zvýšit či snížit až o 50 % na základě těchto zákonně stanovených kritérií: 1) složitost řešené otázky, 2) využití pomoci jiných osob, 3) kvalita vykonané práce, 4) rychlost vykonávání úkonů, 5) počet členů skupiny.<sup>150</sup> Výše odměny v Itálii se tak více než úprava v ZHŘ přibližuje požadavku unijního práva, že spotřebitelům lze uložit pouze nízký vstupní poplatek nebo obdobný poplatek ve prospěch oprávněného subjektu.<sup>151</sup>

---

<sup>145</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 198.

<sup>146</sup> § 97 odst. 1 ZHŘ.

<sup>147</sup> § 97 odst. 2 ZHŘ.

<sup>148</sup> NAGY, Csongor István. *Collective Actions in Europe. A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis*. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019, s. 47-48.

<sup>149</sup> Čl. 840-nonies Codice di procedura civile, ze dne 28. října 1940.

<sup>150</sup> Tamtéž.

<sup>151</sup> Čl. 20 odst. 3 směrnice 2020/1828.

Mulheron zařazuje odměnu žalobce (konkrétně spotřebitelské organizace) mezi nástroje zmírňující náklady řízení a podotýká, že odměna pro žalobce může s sebou nést riziko vzniku střetu zájmů hromadného žalobce a členů skupiny.<sup>152</sup> Balarin s Tichým na druhou stranu argumentují, že kdyby žalobce nebyl ohodnocen za významné přispění k úspěchu skupiny, vzniklo by na straně členů skupiny bezdůvodné obohacení.<sup>153</sup> Důvodová zpráva uvádí, že odměna by měla pomoci překlenout finanční riziko spojené s neúspěchem žaloby,<sup>154</sup> a že se tímto členové skupiny podílejí na financování řízení.<sup>155</sup>

Lze se domnívat, že odměna sama o sobě není pro motivaci spotřebitelských organizací k zahajování hromadných řízení nutná<sup>156</sup> (alespoň za předpokladu, že jsou dostatečně financovány). Stejně tak by nebyla třeba pro případné orgány veřejné moci chránící v řízení veřejný zájem. Jako motivační faktor může sloužit zejména pro individuální spotřebitele, i když v kapitole 3.2.1. bylo naznačeno, že členové skupiny často podávají hromadné žaloby z jiných než ekonomických důvodů. Motivace finančním ziskem nad rámec svého hmotněprávního nároku však není z důvodu reálně hrozícího rizika střetu zájmů správná.

Ne zcela správné je tvrzení z důvodové zprávy, že by se odměnou členové skupiny podíleli na financování řízení. Jednak je totiž poskytována pouze v případě úspěchu ve sporu a jednak pokud spor dojde k úspěchu, financování by měl pokrýt žalovaný v rámci náhrady nákladů řízení. Odměna žalobce přitom stojí vedle nákladů řízení a k jejich hrazení nesměruje, tudíž ji nelze považovat za pravé financování řízení. Navíc ani neřeší problém s nedostatkem financí žalobce, které musí vynaložit již v průběhu řízení.

Na druhou stranu nelze odhlédnout od faktického fungování hromadných žalob v praxi. Nelze odhlédnout od skutečnosti, že jsou hromadné žaloby v Evropě využívány poměrně málo. Evropské hromadné žaloby jsou zbaveny těch aspektů, které představují riziko jejich zneužití, ale zároveň podporují v praxi jejich využívání.<sup>157</sup> Za jejich odstranění však nenabízí žádnou náhradu, která by kompenzovala riziko, jež musí žalobce podstoupit pro dosažení prospěchu celé skupiny.<sup>158</sup> Bude tedy třeba vyvážit rizika a negativa na straně jedné s faktickým fungováním hromadných žalob na straně druhé. Smyslem odměny by však nemělo být popření funkce principu *loser pays* (náklady

---

<sup>152</sup> MULHERON, Rachael. *Costs and funding of collective actions: realities and possibilities* [online]. law.qmul.ac.uk, 2011. Dostupné z: <https://www.qmul.ac.uk/law/media/law/docs/staff/department/71112.pdf>, s. 50.

<sup>153</sup> BALARIN, Jan, TICHÝ, Luboš. Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost?. *Bulletin advokacie*, 2013, roč. 20, č. 3, s. 25.

<sup>154</sup> Důvodová zpráva k ZHR, s. 191.

<sup>155</sup> Tamtéž, s. 197.

<sup>156</sup> K tomu blíže v kapitole 3.2.2. této práce.

<sup>157</sup> Jde zejména o pravidlo známé z USA, že si každý hradí své náklady sám a přenechání finančního rizika prohry na advokátních kancelářích, které v případě výhry získají podílovou odměnu z přísudku, který je zvětšován o tzv. *punitive damages*.

<sup>158</sup> NAGY, Csongor István. *Collective Actions in Europe. A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis*. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019, s. 60.

řízení protistrany hradí ten, kdo spor prohrál), tj. podávání jen odůvodněných podání. Příliš vysoká odměna by totiž mohla podporovat motivaci k podávání bezdůvodných podání s nadějí případného zisku a tím i zbytečnému zatěžování soudů. Někjaká forma odměny však je v určitých případech na místě.

Morabito poukazuje na skutečnost, že existence odměny žalobce sama o sobě střet zájmů v určitých případech vyvolat nemusí. Záleží přitom, jakou má odměna funkci. Se střetem zájmů spojuje odměnu, která má funkci odměňovací. Naproti tomu, pokud odměna plní pouze kompenzační funkci, nepředstavuje riziko střetu zájmů.<sup>159</sup>

Pokud žalobce odměnou nezískává profit, ale jen kompenzaci za riziko, které podstoupil a za svůj přínos do řízení, popř. nepříjemnosti nenahraditelné v rámci pravidla náhrady nákladů, riziko střetu zájmů je podstatně sníženo. Aby výše odměny nepřesahovala její kompenzační rozměr, je vhodné, aby ji soud vzhledem ke všem okolnostem případu vyčíslil až na konci řízení. Za tímto účelem by bylo také vhodné v ZHŘ zdůraznit její kompenzační charakter a přesněji vymezit skutečnosti, ke kterým má být při stanovování její výše přihlédnuto. Při tom se lze inspirovat také faktory vymezenými ontarijským soudem v roce 2012 při přiznávání tzv. *honorarium payment* (honorář hromadného žalobce za významné přispění k úspěchu skupiny):<sup>160</sup> 1) aktivní zapojení do iniciace soudního sporu a zajištění právního zástupce, 2) vystavení se reálnému riziku hrazení nákladů, 3) významné osobní utrpení či nepříjemnosti v souvislosti s vedením soudního sporu, 3) obětovaný čas a podniknuté aktivity pro prosazování soudního sporu, 4) komunikace s ostatními členy skupiny a 5) míra účasti v různých fázích řízení, včetně ústního jednání a sjednávání smíru.

V případě, kdy měla žaloba velkou pravděpodobnost úspěchu a žalobci tak nehrozilo téměř žádné finanční riziko a zároveň nešlo o složité řízení a žalobce zůstával v řízení nečinný, resp. řízení „nechal na advokátovi“, by měl soud mít diskreční pravomoc požadovanou odměnu nepřiznat vůbec. Jinými slovy, soud by měl mít oprávnění odměnu žalobce přiznávat pouze v případech, kdy žalobce do řízení přispěl větší měrou, než by od něj za okolností daného případu bylo běžně očekáváno.

Pokud by teoreticky kompenzační odměna žalobce pokryla jen vynaložené mimořádné úsilí, stále by dostatečně neřešila nedostatek financování spotřebitelských organizací, kvůli kterému nemohou krýt případná rizika a financování průběhu budoucích hromadných žalob. Nad rámec této kompenzační odměny by bylo proto vhodné spotřebitelským organizacím v případě úspěchu žaloby přiznat procentuálně vyjádřený „poplatek“ za úspěšně vymožené plnění, který by sloužil právě tomuto účelu (řekněme například 5 %). Přitom lze předpokládat, že riziko střetu zájmů by i

---

<sup>159</sup> MORABITO, Vince. Additional Compensation to Representative Plaintiffs in Ontario: Conceptual, Empirical and Comparative Perspectives. *Queen's Law Journal*, 2014, roč. 40, č. 1, s. 353.

<sup>160</sup> Tamtéž, s. 373.

při poskytnutí tohoto příspěvku bylo u spotřebitelských organizací menší než u člena skupiny (v postavení žalobce),<sup>161</sup> a snad i snesitelné, pokud usoudíme, že by to bylo výměnou za lepší životaschopnost hromadných žalob. Stejný přístup by pro člena skupiny neměl smysl, jelikož nelze předpokládat, že by hromadné žaloby podával opakovaně, a poplatek by se tudíž minul účelem za cenu vyššího rizika střetu zájmů.

## 4.2. Odvolání a výměna žalobce

Dalším výrazným procesním aspektem odlišujícím hromadného od individuálního žalobce je možnost jeho odvolání či výměny. Jak již bylo popsáno v kapitole 2 této práce, hromadný žalobce může být odpovědný za osud nároků více spotřebitelů, kteří je odevzdávají do rukou žalobce svojí přihláškou či nepodáním odhlášky z řízení. Proto je nezbytné v každém skupinovém řízení zavést mechanismus, jímž lze nahradit hromadného žalobce, který nesplňuje podmínky adekvátnosti zastoupení nebo porušuje v řízení své povinnosti, čímž by mohla být v konečném důsledku poškozena celá skupina.

ZHŘ rozlišuje mezi odvoláním a výměnou žalobce. Žalobce lze odvolat, pokud tak navrhol alespoň 20 % zúčastněných členů skupiny (v případě odhlašovacího řízení jde o členy zapsané na seznam aktivních zúčastněných členů skupiny) a ze zákonných důvodů tak soud může učinit i bez návrhu (např. přestane-li splňovat podmínky, nezastupuje-li řádně zájem skupiny či jedná-li v zájmu poškozeného apod.).<sup>162</sup> Každý zúčastněný člen skupiny pak může navrhnout nového žalobce s jeho souhlasem, přičemž v případě více návrhů má přednost návrh, který byl učiněn první.<sup>163</sup> Pokud se nepodaří zajistit nového žalobce do 3 měsíců, řízení bude zastaveno a členové skupiny budou odkázáni na individuální soudní řízení.<sup>164</sup> Výměna je na rozdíl od odvolání volbou žalobce. Pokud již nelze po žalobci spravedlivě požadovat, aby dále pokračoval v řízení, může za sebe najít náhradní osobu, která bude splňovat zákonné podmínky a bude se svým vstupem na místo žalobce souhlasit. Lze tak učinit například z důvodu náhlé změny v osobním životě žalobce či nepředvídatelné události, pokud je takový důvod shledán dostatečným.<sup>165</sup> Proti usnesení o výměně se na rozdíl od usnesení o odvolání nelze odvolat.<sup>166</sup>

Například švédská úprava ve své strohosti uvádí pouze oprávnění soudu nahradit žalobce, který se stal nevhodným pro zastupování členů skupiny jinou vhodnou osobou. Pokud se nového

---

<sup>161</sup> K tomuto blíže v kapitole 3.2.2. této práce.

<sup>162</sup> § 23 odst. 1 a 2 ZHŘ.

<sup>163</sup> § 26 odst. 1 a 3 ZHŘ.

<sup>164</sup> § 26 odst. 5 ZHŘ.

<sup>165</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 156 až 157.

<sup>166</sup> Srov. § 25 odst. 1 a § 29 odst. 1 ZHŘ.

žalobce nepodaří ustanovit, žaloba bude odmítnuta.<sup>167</sup> Jinak může žalobce nahradit jen osoba, na kterou žalobce převedl svůj podíl toho, o čem se vede spor nebo z jiných zvláštních důvodů.<sup>168</sup>

Ani například v Dánsku není úprava nikterak podrobná. Soud může ustanovit nového žalobce v případě, že je to potřeba. V přihlašovacím řízení může návrh na změnu žalobce podat nejméně polovina přihlášených členů, pokud zároveň navrhnou nového žalobce, který se svým vstupem do řízení souhlasí.<sup>169</sup>

Podobně je v Polsku třeba více než poloviny členů skupiny ke změně žalobce. V návrhu by měl být uveden nový žalobce a připojen jeho souhlas.<sup>170</sup>

Ve Slovinsku, pokud soud zjistí, že žalobce porušuje své povinnosti závažným způsobem či přestal splňovat zákonné podmínky, může na návrh člena skupiny či jiné oprávněné osoby ustanovit jiného žalobce v tomto návrhu uvedeném, pokud s tím nový žalobce souhlasí.<sup>171</sup> Jestliže nového žalobce nelze ustanovit, soud v registru hromadných žalob zveřejní informaci o záměru řízení zastavit a stanoví lhůtu pro podání návrhu na nového žalobce.<sup>172</sup> Pokud nebude do této lhůty ustanoven, soud řízení zastaví.<sup>173</sup>

Odvolání a výměna žalobce není problematickým tématem. Někde stačí pro odvolání žalobce návrh jednoho člena skupiny (Slovinsko), někde soud odvolává žalobce i bez návrhu (Švédsko) a někde je k návrhu na odvolání třeba alespoň poloviny členů (Dánsko, Polsko). ZHŘ je oproti zahraničním úpravám podrobnější a umožňuje odvolat žalobce jen pro jeho větší prohřešky. Činí tak stanovením hranice počtu členů skupiny pro podání návrhu na jeho odvolání a výčtem zákonných důvodů pro jeho odvolání bez návrhu. Ve svých ustanoveních § 23 až § 31 navíc stanovuje i další podrobnosti týkající se této problematiky. Odvolání a výměna žalobce se tak pro ochranu zájmů skupiny zdá být upravena v ZHŘ dostatečně.

### 4.3. Povinné právní zastoupení žalobce

Vzhledem k charakteru a složitosti hromadného řízení a pokud má být žalobní legitimace přiznána i subjektům, které nejsou profesionály v oblasti práva, je právní zastoupení hromadného žalobce důležité. Pokud by takoví žalobci právně zastoupeni nebyli, hrozilo by, byť neúmyslné,

---

<sup>167</sup> § 21 Lag (2002:599) om grupprättegång ze dne 30. 5. 2002.

<sup>168</sup> Tamtéž, § 22.

<sup>169</sup> § 254e odst. 3 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven), účinný od 1. října 1919.

<sup>170</sup> Čl. 18 odst. 1 Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, ze dne 17. prosince 2009.

<sup>171</sup> Čl. 35 odst. 4 Zakon o kolektivnih tožbah, ze dne 26. 9. 2017.

<sup>172</sup> Tamtéž, čl. 35 odst. 5.

<sup>173</sup> Tamtéž, čl. 35 odst. 6.



poškození skupiny. Právní zástupce navíc může působit jako filtr před neopodstatněnými a šikanózními návrhy<sup>174</sup> a zvyšovat efektivitu řízení.

Lze předpokládat, že běžný spotřebitel není odborníkem v oblasti práva, a tudíž je u něj nutné vyžadovat právního zástupce. Pokud by běžný spotřebitel zastoupen advokátem nebyl, dalo by se polemizovat o adekvátnosti zastoupení skupiny v rovině odbornosti či zkušeností. Co se spotřebitelských organizací týče, je potřeba brát v potaz, kdo za tuto právnickou osobu jedná. Pokud by za ni jednala osoba, která není odborníkem v oblasti práva, je nutné dovodit stejnou povinnost být zastoupen jako v případě spotřebitele. V případě orgánů veřejné moci jako hromadných žalobců lze předpokládat dostatečně odborné personální zázemí (například u státního zastupitelství), a proto by nebylo nutné vyžadovat v tomto případě právního zástupce.<sup>175</sup>

ZHŘ v důvodové zprávě uvádí, že pro právní zastoupení žalobce nepostačí jakákoliv osoba s právním vzděláním, nýbrž s ohledem na povahu a složitost řízení by jím měl být jen advokát.<sup>176</sup> Povinně musí být zastoupen žalobce, ať už je jím člen skupiny nebo nezisková osoba. Přitom je stanovena výjimka, že zastoupena nemusí být fyzická osoba, která je advokátem, nebo právnická osoba, za kterou jedná advokát.<sup>177</sup>

Například v Dánsku sice právní zastoupení není explicitně vyžadováno v rámci úpravy hromadného řízení, ale dle obecných ustanovení o stranách sporu může soud nařídít, aby byla strana sporu právně zastoupena, pokud shledá, že není možné věc náležitě vyřídit bez takového zastoupení.<sup>178</sup> Ze zprávy dánské Soudní rady přitom plyne, že kvůli nárokům kladeným na hromadného žalobce lze předpokládat, že se žalobci, kteří sami nejsou odborníky v oblasti práva, nechají v tomto řízení právně zastupovat. V případě, kdy tak sami neučiní, to bude často případem pro vydání soudního příkazu vyžadujícího povinné právní zastoupení zmíněné výše.<sup>179</sup>

Naproti tomu ve Švédsku je právní zastoupení advokátem zákonem vyžadováno v případech „individuální“ hromadné žaloby (žalobcem je člen skupiny) a v případech „organizační“ hromadné žaloby (podávané neziskovou osobou, která není členem skupiny). Ze zvláštních důvodů však lze připustit výjimku.<sup>180</sup> V případě, že žalobu podává spotřebitelský ombudsman, zastoupení není zákonem vyžadováno.

---

<sup>174</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 72.

<sup>175</sup> Na tomto místě lze poukázat na judikaturu Ústavního soudu, podle níž státní orgány disponujícími dostatečnými finančními i personálními prostředky nemají důvod přenášet plnění svých povinností na soukromý subjekt (advokáta), a pokud tak i přes to učiní, nelze to považovat za účelně vynaložené náklady. Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2010, sp. zn. II. ÚS 3246/09.

<sup>176</sup> Tamtéž, s. 158.

<sup>177</sup> § 23 ZHŘ.

<sup>178</sup> § 259 odst. 2 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven), účinný od 1. října 1919.

<sup>179</sup> Dánská soudní rada. *Zpráva č. 1468/2005 – Reforma systému civilního soudnictví IV* [online]. 2005. Dostupné z: [https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Gruppenoegsmaal\\_mv\\_reform\\_af\\_den\\_civile\\_retspleje\\_IV.pdf](https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Gruppenoegsmaal_mv_reform_af_den_civile_retspleje_IV.pdf), s. 252.

<sup>180</sup> § 11 Lag (2002:599) om grupprättegång, ze dne 30. 5. 2002.

Taktéž například v Polsku je vyžadováno zastoupení advokátem.<sup>181</sup> Za zvláštnost by se dala považovat skutečnost, že advokátem musí být zastoupen i regionální spotřebitelský ombudsman.<sup>182</sup>

ZHŘ tak z výše uvedených důvodů činí správně, pokud vyžaduje advokátní zastoupení. Zároveň tím jde ruku v ruce i s věcným záměrem civilního řádu soudního, ve kterém je zakotvena široká povinnost advokátního zastoupení.<sup>183</sup> Tuto povinnost autoři věcného záměru prosazují „*ve věcech společensky či hospodářsky významnějších*“,<sup>184</sup> kterou zcela jistě bude i hromadné řízení.

#### 4.4. Notifikační povinnost

Jelikož se členové skupiny přímo neúčastní hromadného řízení a zároveň v tomto řízení jde o jejich nároky a disponují i určitými aktivními právy,<sup>185</sup> je potřeba zajistit jejich dostatečnou informovanost ohledně skutečností důležitých pro jejich rozhodování o uplatňování těchto práv, a tím naplnění požadavku spravedlivého procesu. Proto je povinnost žalobce takové informace členům skupiny poskytnout další velmi důležitou diferencí oproti individuálnímu řízení.

Pokud nebereme v úvahu činnost hromadného žalobce před zahájením řízení, prvním a zároveň nejdůležitějším okamžikem informování členů skupiny je oznámení o certifikaci hromadné žaloby, která slouží členům skupiny k rozhodnutí se ohledně jejich klíčového práva, kterým je odhlášení či přihlášení se do řízení. Lze tvrdit, že notifikace je v tomto případě stejně důležitá jako samotné oprávnění rozhodnout o své participaci na hromadném řízení, a to zejména v odhlašovací řízení z důvodu hrozby nechtěných blokačních účinků. Za tímto účelem zavádí směrnice 2020/1828 povinnost členských států stanovit pravidla, podle kterých budou spotřebitelům poskytnuty informace o zástupné žalobě včas a vhodným způsobem.<sup>186</sup> Dle ZHŘ je informační povinnost rozdělena mezi soud, žalobce a výjimečně lze uložit zveřejnění informací i žalovanému. Podle ZHŘ je žalobce vždy povinen uveřejnit oznámení o zahájení přihlašovacího hromadného řízení ve věci samé.<sup>187</sup> Stejnou povinnost žalobce lze dovodit i pro odhlašovací řízení.<sup>188</sup> Takové oznámení musí být učiněno jasně a srozumitelně a musí obsahovat minimální

---

<sup>181</sup> Čl. 4 odst. 4 Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, ze dne 17. prosince 2009.

<sup>182</sup> SIKORSKI, Aleksander. Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu grupowym. *Palestra - Pismo Adwokatury Polskiej*, 2017, roč. 62, č. 3, s. 71.

<sup>183</sup> Bod 28 věcného záměru civilního řádu soudního [online]. Justice.cz, 2017, [cit. 6. 12. 2020]. Dostupné z: <https://crs.justice.cz/>.

<sup>184</sup> LAVICKÝ, Petr a kol. Vybrané instituty obecné části návrhu věcného záměru ČRS. *Právní rozhledy*, 2021, roč. 29, č. 3, s. 84.

<sup>185</sup> Dle § 12 odst. 2 ZHŘ se jedná například o právo vyjádřit se, nahlížet do spisu, navrhnout odvolání žalobce apod.

<sup>186</sup> Čl. 13 odst. 2 směrnice 2020/1828.

<sup>187</sup> § 73 odst. 1 ZHŘ.

<sup>188</sup> Dle § 101 ZHŘ se ustanovení o přihlašovací řízení kromě několika výjimek použijí i na odhlašovací variantu.

zákonem vymezené náležitosti.<sup>189</sup> V průběhu řízení je poté žalobce povinen informovat členy skupiny o průběhu hromadného řízení způsobem a v míře přiměřené okolnostem,<sup>190</sup> přičemž způsob uveřejňování informací určí soud v rozhodnutí o certifikaci.<sup>191</sup> Preferováno je individuální informování před hromadným.<sup>192</sup> Sám soud přitom dle § 70 odst. 1 ZHŘ uveřejňuje informace pouze v rejstříku hromadných řízení.

Oproti ZHŘ, kde je notifikace o zahájení řízení břemenem především hromadného žalobce,<sup>193</sup> je informování členů skupiny v ostatních evropských státech často zajišťováno jiným způsobem. Například v Itálii je soudní rozhodnutí o přípustnosti žaloby zveřejňováno jen na internetových stránkách telematických služeb vedených ministerstvem spravedlnosti.<sup>194</sup> I ve Slovinsku jsou členové skupiny informováni o přípuštění žaloby jen soudem, i když zde je preferován individuální přístup, pokud je možný.<sup>195</sup> Sám soud rozesílá informaci o zahájení řízení i ve Švédsku. Tuto povinnost však může uložit žalobci či žalovanému, pokud by to znamenalo pro řízení značný benefit. V takovém případě může strana žádat náhradu nákladů na splnění této povinnosti z veřejných prostředků, a to i předem.<sup>196</sup>

Samostatná notifikační povinnost soudu zmírňuje finanční překážku pro případné hromadné žalobce a zmenšuje riziko nedodržení náležitostí notifikace, čímž by mohla být ohrožena skupina či protahováno řízení v případě nutných oprav oznámení. S přenesením notifikační povinnosti na žalobce naopak důvodová zpráva spojuje šetření státního rozpočtu<sup>197</sup> a zmírnění „*případn[ých] negativní[ch] dopad[ů] spojen[ých] s uveřejněním údaje veřejnou mocí, které může v psychologické rovině zakládat určitou předpojatost vzhledem k relevanci vedení daného řízení*“.<sup>198</sup> Pokud je notifikační povinnost uložena hromadnému žalobci, je žádoucí, aby před jejím rozesláním byla předložena soudu ke schválení a následně byl i kontrolován její výkon.<sup>199</sup> ZHŘ momentálně obsahuje pouze povinnost žalobce zaslat oznámení soudu za účelem následného zveřejnění v rejstříku hromadných řízení.<sup>200</sup> Je tedy vhodné zakotvit nutnost zkontrolovat a schválit oznámení soudem ještě před jejím rozesláním členům skupiny, aby následně nedocházelo k chaosu při nápravě chybějícího či

---

<sup>189</sup> § 74 ZHŘ.

<sup>190</sup> § 21 písm. c) ZHŘ.

<sup>191</sup> § 71 odst. 1 ZHŘ.

<sup>192</sup> § 72 ZHŘ.

<sup>193</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 184.

<sup>194</sup> Čl. 840-ter Codice di procedura civile, ze dne 28. října 1940.

<sup>195</sup> Čl. 31 Zakon o kolektivnih tožbah, ze dne 26. 9. 2017.

<sup>196</sup> LINDBLOM, Per Henrik. *Global class actions. National report: Group Litigation in Sweden (update paper)* [online]. 2008. Dostupné z: [http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/Sweden\\_Update\\_paper\\_Nov%20-08.pdf](http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/Sweden_Update_paper_Nov%20-08.pdf), s. 12.

<sup>197</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 63.

<sup>198</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 69.

<sup>199</sup> Shodně i HAMUŽÁKOVÁ, Klára, PETROV KRIVÁČKOVÁ, Jana. Kolektivní ochrana práv v nově navrhované úpravě. *Bulletin advokacie*, 2018, roč. 25, č. 12, s. 21.

<sup>200</sup> § 73 odst. 3 ZHŘ.

nevhodně formulovaného obsahu, čímž by se zároveň navýšily náklady a protáhlo řízení. Těmto pochybením žalobce by mohlo předcházet i povinné právní zastoupení advokátem.

#### 4.5. Doložení platební schopnosti

ZHŘ ukládá soudu možnost na návrh žalovaného uložit žalobci povinnost složit jistotu na účet soudu, pokud je obava, že by žalobce nenahradil náklady řízení protistraně v případě prohry. V odhlašovací řízení je povinnost neziskové osoby či člena skupiny doložit platební schopnost dokonce podmínkou řízení, bez jejíhož splnění soud řízení zastaví.<sup>201</sup> Splnit tuto povinnost bude možné čtyřmi způsoby: složením jistoty do soudní úschovy, pojištěním pro případ hrazení nákladů protistraně, bankovní zárukou nebo jiným obdobným zajištěním dokládajícím platební schopnost žalobce.<sup>202</sup> Výše, ve které musí žalobce doložit svoji platební schopnost, činí 5 % z hodnoty sporu. Soud však může na návrh některého z účastníků rozhodnout jinak.<sup>203</sup> Pokud nelze výši určit procentuálně, považuje se za přiměřenou částka 1 000 000 Kč.<sup>204</sup>

Tímto má být zejména pro odhlašovací řízení poskytnuta další vrstva ochrany proti zneužívajícím žalobám s cílem poškodit žalované podnikatele. Proto dle důvodové zprávy není tato podmínka v odhlašovací řízení uplatňována proti spotřebitelským neziskovým osobám, které již samy o sobě představují pojistku proti zneužití hromadných žalob, a tato povinnost by tak byla kontraproduktivní.<sup>205</sup>

Zajištění nákladů řízení protistrany není v hromadných řízeních v zahraniční zcela běžnou záležitostí.<sup>206</sup> Ze zkoumaných evropských států lze zmínit jen příklad Polska. Zde může soud na návrh žalovaného uložit žalobci povinnost složit jistotu na náklady (přihlašovacího) řízení, pokud žalovaný prokáže, že žaloba není opodstatněná a že neexistence jistoty vážně ohrozí nebo znemožní vymožení jeho případných nákladů.<sup>207</sup> Její výše může být maximálně 20 % hodnoty sporu.<sup>208</sup> Žalovaný musí prokázat okolnosti, ze kterých plyne značná pravděpodobnost vyhnutí se žalobce hrazení nákladů v případě prohry. Zejména se může jednat o případ skrývání svých aktiv za tímto účelem. Důvodem pro uložení povinnosti složit jistotu může být i skutečnost, že konkrétní

---

<sup>201</sup> § 35 odst. 3 ve spojení s 38 odst. 1 ZHŘ.

<sup>202</sup> § 36 ZHŘ.

<sup>203</sup> § 37 odst. 1 ZHŘ.

<sup>204</sup> § 37 odst. 3 ZHŘ.

<sup>205</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 163.

<sup>206</sup> Mulheron v roce 2011 pro svoji studii nenašel úpravu zajištění nákladů protistrany v žádné ze zkoumaných evropských zemí a ze států Commonwelath zmiňuje jen Austrálii a některé provincie Kanady. Viz MULHERON, Rachael. *Costs and funding of collective actions: realities and possibilities* [online]. law.qmul.ac.uk, 2011. Dostupné z: <https://www.qmul.ac.uk/law/media/law/docs/staff/department/71112.pdf>, s. 108.

<sup>207</sup> Čl. 8 odst. 1 Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, ze dne 17. prosince 2009.

<sup>208</sup> Tamtéž, čl. 8 odst. 3.

očekávané výdaje žalovaného jsou tak vysoké, že jejich nenahrazení ohrožuje jeho účetní likviditu.<sup>209</sup>

Na jednu stranu je zajištění nákladů protistrany krokem pro zamezení zneužívajících návrhů, ale na druhou stranu je to pouze zdvojení ochrany, která by již měla být zajištěna samotným pravidlem, že náklady řízení protistrany hradí ten, kdo prohrál (*loser pays*). Zajištění tak míří na zamezení přístupu k řízení jen subjektů, které „nemají co ztratit“. Takovou situaci si lze představit v případě zneužití žaloby jednotlivým nemajetným spotřebitelem ovlivněným žalovaným. Pokud by byla aktivní legitimace členů skupiny zúžena jen na přihlašovací řízení (jak tato práce navrhuje výše), dopadala by tato povinnost v odhlašovacím řízení pouze na neziskové osoby. Tyto však mají stanoveny poměrně přísné podmínky, kterými má být podle důvodové zprávy zajištěna účast jen etablovaných neziskových osob a vyloučeny *ad hoc* vzniklé subjekty s jednorázovým účelem.<sup>210</sup> Navíc lze předpokládat, že neziskovými osobami budou zejména spotřebitelské organizace, u kterých je riziko zneužití hromadných žalob velmi malé. V takovém případě by se automaticky aplikovaná povinnost doložit platební schopnost mohla jevit jako nadbytečná a pro neziskové osoby zbytečně omezující. To ale neznamená, že by měla být povinnost doložit platební schopnost zcela zavržena. Ani v případě neziskových subjektů nelze stoprocentně vyloučit riziko zneužití hromadné žaloby či například riziko nenahrazení nákladů a tím ohrožení účetní likvidity žalovaného. Vhodnější by však bylo ponechat tuto povinnost jako možnost, kterou by soud mohl žalobci uložit po posouzení příslušného návrhu žalovaného, jako tomu je v přihlašovacím řízení v ZHŘ nebo v Polsku, aby nebyly paušálně všechny neziskové osoby na počátku odhlašovacího řízení stavěny před potenciálně kritickou finanční překážkou.

---

<sup>209</sup> Rozsudek okresního soudu ve Varšavě ze dne 30.3.2017, sp. zn. III C 1089/15.

<sup>210</sup> Důvodová zpráva k ZHŘ, s. 149.

## Závěr

S právě přijímanou úpravou hromadných žalob v ČR přichází potřeba vyřešit mnoho problémů, aby bylo zajištěno řádné hájení členů skupiny a ochrana podnikatelů před jejich poškozováním těmito žalobami v rámci konkurenčního boje, a přitom byly hromadné žaloby v praxi prakticky využitelné. Cílem této práce bylo zhodnotit řešení otázek týkajících se hromadného žalobce v návrhu zákona o hromadném řízení a případně najít jejich optimální řešení, a to při zohlednění sektorového omezení hromadného řízení toliko na spotřebitelské spory. Těmito otázkami jsou: 1) komu by měla být přiznána aktivní legitimace a 2) jak by měly být nastaveny práva a povinnosti hromadného žalobce vzhledem k jeho specifickému postavení.

Jelikož hromadný žalobce nezastupuje v řízení jen svůj vlastní zájem a nevymáhá jen své vlastní nároky, je nutné tomuto institutu věnovat náležitou pozornost a správně jej nastavit. V první řadě je tedy zcela klíčovým správně zvolit okruh aktivně legitimovaných osob, které by mohly adekvátně hájit zájem skupiny spotřebitelů při vymáhání jejich nároků. Při jeho volbě je také nutné přihlídnout k tomu, že se v ZHŘ jedná o skupinové řízení, které vůči členům skupiny zakládá blokační účinky, tj. překážku věci zahájené a zejména překážku věci rozsouzené. Proto by se na něj měly klást vyšší nároky než například u řízení reprezentativního, které takové blokační účinky postrádá.

Ze zahraničních úprav států s kontinentální právní úpravou, které nabízejí ochranu spotřebitelů prostřednictvím skupinového hromadného řízení vyplývá, že existují dvě základní kategorie osob, které mohou stát v postavení hromadného žalobce. I když ve většině zkoumaných zemí to jsou osoby soukromého práva, není výjimkou, že je aktivní legitimace přiznána i osobám práva veřejného. V případě osob veřejného práva to jsou nejčastěji ombudsmeni a státní zastupitelství. Další kategorie osob veřejného práva, jako jsou správní úřady či profesní komory, mají v oblasti kolektivní ochrany spotřebitelů oprávnění využít jen žaloby reprezentativního typu.

I když je úvaha o přiznání aktivní legitimace osobám veřejného práva v ČR kritizována, lze v případech silného veřejného zájmu na vymožení spotřebitelských nároků a absenci soukromé autonomie členů skupiny jejich účast připustit. Jde zejména o případy, kdy je poškozena početná skupina spotřebitelů, přičemž jejich jednotlivé nároky jsou velmi nízké, a lze je efektivně vymáhat jen v odhlašovacím hromadném řízení. Pro tento typ řízení by tedy bylo vhodné přiznat aktivní legitimaci též orgánu veřejné moci, aby v případech veřejného zájmu nezávisela ochrana spotřebitelů jen na libovůli soukromých subjektů. Jediným nezávislým orgánem veřejné moci, do jehož agendy lze takové žalobní oprávnění přiřadit, je přitom státní zastupitelství. Zároveň je možné jej navrhnout mezi oprávněné subjekty k podávání přeshraničních žalob dle směrnice

2020/1828. I v případě orgánů veřejné moci však bude nutné vyřešit otázku financování, např. navýšením rozpočtu.

Do kategorie soukromých osob majících oprávnění hájit zájmy spotřebitelů ve skupinovém řízení patří podle zahraničních úprav spotřebitelské organizace a členové skupiny, tj. samotní poškození spotřebitelé. Spotřebitelské organizace se v podmínkách kontinentální Evropy s ohledem na své vlastnosti jeví jako nejpodstatnější hráči na poli kolektivního vymáhání spotřebitelských nároků. ZHŘ přitom na rozdíl od některých zahraničních úprav vhodně stanovuje kritéria, která musí nezisková osoba splnit, aby mohla být uznána za hromadného žalobce.

Z pohledu přístupu ke spravedlnosti lze jako vhodné také zhodnotit přiznání žalobní legitimace i členům skupiny. Za problematické je však možné považovat jejich oprávnění vést i odhlašovací formu řízení. Jednak je to řízení složitější, ale primárně je v tomto řízení větší riziko zneužití řízení ze strany žalovaného (ovlivněním žalobce – člena skupiny) a nebezpečí rozsáhlejších důsledků takového zneužití (vytvoření široké překážky věci rozsouzené). Důkazem mohou být i poznatky, že ani v žádné ze zkoumaných zemí nemá člen skupiny oprávnění vést odhlašovací hromadné řízení. Lze také předpokládat, že z důvodů odlišně nastavených aspektů řízení, zejména v nepřevzetí konceptu s vedoucím postavením advokáta žalobce financujícího řízení známého ze Spojených států amerických, bude hromadné řízení členy skupiny zahajováno spíše vzácně. Zdá se tak, že je zde poměrně zbytečně zvyšováno riziko zneužití tohoto řízení přiznáním aktivní legitimace subjektům, kteří jej ani téměř nevyužijí. ZHŘ se poté snaží toto riziko zmírňovat dodatečnými podmínkami, které řízení činí ještě nevyužitelnějším (např. podmínkou doložení platební schopnosti). Proto by bylo vhodné omezit aktivní legitimaci členů skupiny jen na přihlašovací variantu a rizikovější odhlašovací variantu přenechat neziskovým osobám, popř. orgánům veřejné moci.

Naopak co se neziskových osob týče, jsou na ně neprávem v některých případech kladeny požadavky stejné jako na žalobce – členy skupiny. Jde například o znevýhodnění neziskové osoby, která musí nasbírat určitý počet souhlasů členů skupiny se zahájením řízení oproti spotřebitelské neziskové osobě, která tuto povinnost nemá, či v případě doložení podmínky platební schopnosti zmíněné níže. Podmínky, za jejichž splnění bude aktivně legitimována, má přitom přísnější než spotřebitelská nezisková osoba a riziko zneužitelnosti ze strany spotřebitelských organizací je oproti jednotlivým spotřebitelům minimální.

Dále je nutné uvést ZHŘ v soulad se směrnicí 2020/1828 ohledně problematiky rozlišování přeshraničních a vnitrostátních žalob. Pro přeshraniční žaloby bude v ZHŘ nutné uznat všechny kvalifikované subjekty zapsané na Seznam.

K naplnění cíle této práce bylo také nutné posoudit vhodnost zakotvení dalších procesních aspektů spojených s hromadným žalobcem, jako jsou jeho práva a povinnosti. Z důvodu omezenosti rozsahu práce byla vybrána jen nejvýraznější práva a povinnosti, která jsou vzhledem k unikátnímu postavení hromadného žalobce pro toto řízení specifická.

Nejkontroverznějším je zakotvení nároku hromadného žalobce na odměnu jako podíl z přisudku. Ač se takový přístup zdá být mezi úpravami zkoumaných států raritou, v určitém případě je žádoucí. ZHŘ momentálně výši odměny váže jen na očekávanou složitost a délku řízení, přičemž ji soud může přiměřeně snížit v usnesení o přípustnosti hromadné žaloby. Aby nedocházelo k riziku střetu zájmů, měla by však odměna být přiznána jen za vynaložení mimořádného úsilí pro vymožení nároků členů skupiny. Proto by bylo vhodnější, kdyby soud odměnu vyčíslil a přiznal až na konci řízení s přihlédnutím ke skutečným okolnostem případu a k zákonně vymezeným kritériím, které lépe vystihují kompenzační charakter odměny. Při jejich formulaci by se dalo inspirovat judikatorně vymezenými kritérii v Ontariu pro přiznávání tzv. *honorarium payments*. K ulehčení situace spotřebitelských organizací ohledně financování budoucích skupinových žalob by jim bylo vhodné přiznat nad rámec této kompenzační odměny jistý „poplatek“ ve výši například 5 % z přisudku. Takto nízký poplatek pro v řízení pasivní spotřebitele se zdá být ospravedlnitelným, vezmeme-li v úvahu, že může pomoci životaschopnosti hromadných žalob.

ZHŘ naopak vhodně a oproti zahraničním úpravám podrobně upravuje možnost výměny a odvolání hromadného žalobce, které chrání členy skupiny před jeho prohřešky. Stejně tak se zdá být vhodným a důležitým zakotvení povinnosti žalobce být v řízení zastoupen advokátem, jelikož úloha hromadného žalobce v hromadném řízení oproti individuálnímu je náročnější a má přímý vliv na výsledek řízení, které může zavazovat i početnou skupinu dalších osob. To platí zejména pro členy skupiny, kteří sami právní vzdělání nemají anebo pro neziskové osoby, za které taková osoba nejedná. Advokát zvyšuje nejen efektivitu řízení, ale může i působit jako filtr před zneužívajícími a neodůvodněnými návrhy. Zároveň může představovat zmírnění rizika nedostatečného naplnění notifikační povinnosti. Pokud však ZHŘ na rozdíl od zahraničních úprav svěřuje notifikační povinnost žalobci, je žádoucí, aby před rozesláním oznámení členům skupiny byl jeho obsah zkontrolován soudem, čímž se může zamezit následným průtahům a nákladům řízení, které by byly spojeny s nápravou vadné notifikace.

Jako omezující se zdá být povinnost žalobce doložit v odhlašovací řízení svou platební schopnost. Ta se podle ZHŘ vztahuje na člena skupiny a neziskovou osobu. Pokud by však byla aktivní legitimace členů skupiny limitována jen na přihlašovací řízení, jak bylo výše navrženo, zatěžovala by tato povinnost pouze neziskovou osobu, u které je jen malé riziko zneužití



hromadných žalob a představovala by tak zbytečnou finanční překážku. Jako vhodnější se jeví ponechat v ZHŘ doložení platební schopnosti jen jako možnost, nikoliv jako podmínku řízení, podobně jako v případě přihlašovacího řízení v ZHŘ či v Polsku.

Lze uzavřít, že i když ZHŘ činí v řadě ohledů správně, bylo by vhodné výše uvedené aspekty týkající se hromadného žalobce v legislativním procesu upravit. Tato práce přitom může přispět do debaty o optimálním nastavení tohoto klíčového institutu, kterým je předurčena řádnost zastoupení členů skupiny a který velkou měrou ovlivní riziko zneužitelnosti a životaschopnost hromadných žalob. Při tvorbě této práce se také ukázalo, že aktivita případných hromadných žalobců a praktické fungování hromadného řízení bude do značné míry záviset na zajištění dostatečného financování, kterému se ZHŘ bohužel věnuje jen poskrovnu. Tak důležité téma by si přitom i v české odborné diskusi zasloužilo více prostoru.

## Seznam zdrojů

### Monografie a komentáře

- BALARIN, Jan. *Kolektivní ochrana práv v civilním soudním řízení*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2011, 239 s.
- LAVICKÝ, Petr, a kol. *Moderní civilní proces*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 268 s.
- NAGY, Csongor István. *Collective Actions in Europe. A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis*. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019, 122 s.
- VÍTOVÁ, Blanka. *Zákon o ochraně spotřebitele: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 347 s.
- WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. Díl první: řízení nalézací. 9. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2018, 646 s.

### Příspěvky ve sbornících

- BĚLOHLÁVEK, Alexander J. Pohled mezinárodního práva soukromého z komparativního hlediska. In: HAVLÍČEK, Karel, KOVÁŘOVÁ, Daniela (Eds.). *Hromadné žaloby: sborník z odborného právního sympozia*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 23-31.
- GEŠKOVÁ, Katarína. Spotřebitelské združenia ako subjekt kolektívnej ochrany spotrebiteľských práv. In: LENHART, Michal, HAMULÁK, Juraj, ANDRAŠKO, Jozef (Eds.). *Kolektívne uplatňovanie nárokov, Bratislavské právnické fórum 2016*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, vydavateľské oddelenie, 2016, s. 13-21.
- HAMULÁKOVÁ, Klára. Financování hromadných žalob. In: LENHART, Michal, HAMULÁK, Juraj, ANDRAŠKO, Jozef (Eds.). *Kolektívne uplatňovanie nárokov, Bratislavské právnické fórum 2016*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, vydavateľské oddelenie, 2016, s. 22-33.
- KRUTINA, Miroslav. Diskuze. In: HAVLÍČEK, Karel, KOVÁŘOVÁ, Daniela (Eds.). *Hromadné žaloby: sborník z odborného právního sympozia*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 51-52.
- KULIŠ, Kryštof. Role spotřebitelských organizací při prosazování kolektivních práv spotřebitelů. In: HAVLÍČEK, Karel, KOVÁŘOVÁ, Daniela (Eds.). *Hromadné žaloby: sborník z odborného právního sympozia*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 38-43.
- MACKOVÁ, Alena. Žaloba jako prostředek ochrany individuálního práva v kontinentálním právním systému. In: HAVLÍČEK, Karel, KOVÁŘOVÁ, Daniela (Eds.). *Hromadné žaloby: sborník z odborného právního sympozia*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 12-18.

- SMOLÍK, P. Meze užití skupinové žaloby v českém civilním procesu – současnost a vyhlídky. In: TICHÝ, Luboš (Ed.). *Procesní ochrana kolektivních zájmů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 105-122.
- STADLER, Astrid. Kolektivní právní ochrana v Evropě. In: TICHÝ, Luboš (Ed.). *Ochrana spotřebitele*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2014, s. 63-76.
- TICHÝ, Luboš. Procesní ochrana kolektivních zájmů – přehled a řešení. In: TICHÝ, Luboš (Ed.). *Procesní ochrana kolektivních zájmů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 45-64.
- VIITANEN, Klaus. Enforcement of consumers collective interests by regulatory agencies in the Nordic countries. In: VAN BOOM, Willem, LOOS, Marco (Eds.). *Collective Enforcement of Consumer Law. Securing Compliance in Europe through Private Group Action and Public Authority Intervention*. Europa Law Publishing, 2007, s. 83-104.

## Odborné články

- BALARIN, Jan, TICHÝ, Luboš. Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost?. *Bulletin advokacie*, 2013, roč. 20, č. 3, s. 17-25.
- BALARIN, Jan. Ke koncepci mechanismů opt-in a opt-out v kolektivním civilním soudním řízení. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, roč. 12, č. 3, s. 86-98.
- BUCCIROSSI, Paolo, CARPAGNANO, Michele. Is it Time for the European Union to Legislate in the Field of Collective Redress in Antitrust (and how)?. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2013, roč. 4, č. 1, s. 3-15.
- DAYAGI-EPSTEIN, Orit. Representation of Consumer Interest By Consumer Associations-Salvation for the Masses?. *Competition Law Review*, 2006, roč. 3, č. 2, s. 209-249.
- DVOŘÁK, Bohumil. Kolektivní ochrana práv a procesní legitimace. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, roč. 11, č. 1, s. 61-67.
- ELIÁŠ, Karel. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*, 1998, roč. 4, č. 5, s. 103-106.
- HAMULÁKOVÁ Klára, KŘIVÁČKOVÁ Jana. Reprezentativní žaloba v českém civilním procesu. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, roč. 11, č. 1, s. 51-60.
- HAMULÁKOVÁ, Klára, PETROV KŘIVÁČKOVÁ, Jana. Kolektivní ochrana práv v nově navrhované úpravě. *Bulletin advokacie*, 2018, roč. 25, č. 12, s. 17-22.

- HAMUEÁKOVÁ, Klára. The Concept of Locus Standi in Collective Protection of Consumer Rights – the Pitfalls of Transposition of European Model into the Czech Legal Order. *International and Comparative Law Review*, 2019, roč. 19, č. 2, s. 200-223.
- HANNA, Gabrielle J. The Helicopter State: Misuse of Parens Patriae Unconstitutionality Precludes Individual and Class Claims. *Washington Law Review*, 2017, roč. 92, č. 4, s. 1955-1990.
- HODGES, Christopher. Current discussions on consumer redress: collective redress and ADR. *ERA Forum*, 2012, roč. 13, č. 1, s. 11-33.
- HODGES, Christopher. Collective Redress: The Need for New Technologies. *Journal of Consumer Policy*, 2019, roč. 42, č. 1, s. 276-282.
- LAVICKÝ, Petr a kol. Vybrané instituty obecné části návrhu věcného záměru ČRS. *Právní rozhledy*, 2021, roč. 29, č. 3, s. 77-88.
- LAVICKÝ, Petr. Dispoziční zásada v civilním odvolacím řízení. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 7, s. 253-260.
- MACEY, Jonathan R., MILLER, Geoffrey P. The plaintiffs' attorney's role in class action and derivative litigation: Economic analysis and recommendations for reform. *The University of Chicago Law Review*, 1991, roč. 58, č. 1, s. 1-118.
- MEILI, Stephen. Collective Justice or Personal Gain-An Empirical Analysis of Consumer Class Action Lawyers and Named Plaintiffs. *Akron Law Review*, 2011, roč. 44, č. 1, s. 67-136.
- MORABITO, Vince. Additional Compensation to Representative Plaintiffs in Ontario: Conceptual, Empirical and Comparative Perspectives. *Queen's Law Journal*, 2014, roč. 40, č. 1, s. 341-387.
- NAGY, Csongor István. The European Collective Redress Debate after the European Commission's Recommendation: One Step Forward, Two Steps Back?. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, roč. 22, č. 4, s. 530-552.
- SIKORSKI, Aleksander. Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu grupowym. *Palestra - Pismo Adwokatury Polskiej*, 2017, roč. 62, č. 3, s. 69-74.
- TIDMARSH, Jay. Rethinking Adequacy of Representation. *Texas Law Review*, 2009, roč. 87, č. 6, s. 1137-1203.
- VAN DEN BERGH, Roger. Private enforcement of European competition law and the persisting collective action problem. *Maastricht journal of European and comparative law*, 2013, roč. 20, č. 1, s. 12-34.
- VOET, Stefaan. The Crux of the Matter: Funding and Financing Collective Redress Mechanism. *Swedish Studies in European Law*, 2016, č. 7, s. 201-222.

## Internetové zdroje a dokumenty publikované na internetu

- BEUC. *European collective redress – what is the EU waiting for?* [online]. BEUC, 2017. Dostupné z: [https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-086\\_ama\\_european\\_collective\\_redress.pdf](https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-086_ama_european_collective_redress.pdf).
- Civic consulting and Oxford economics. *Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union* [online]. Evropská komise, 2008. Dostupné z: [http://www.civic-consulting.de/reports/collective%20redress\\_study.pdf](http://www.civic-consulting.de/reports/collective%20redress_study.pdf).
- Dánská soudní rada. *Zpráva č. 1468/2005 – Reforma systému civilního soudnictví IV* [online]. 2005. Dostupné z: [https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Gruppesoegsmaal\\_mv\\_reform\\_af\\_den\\_civile\\_retspleje\\_IV.pdf](https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Gruppesoegsmaal_mv_reform_af_den_civile_retspleje_IV.pdf).
- Evropská komise. *National consumer bodies – Bulgaria* [online]. 2020. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/files/national-consumer-bodies-bulgaria\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/national-consumer-bodies-bulgaria_en).
- Forbrukerrådet. *Om oss* [online]. forbrukerradet.no [cit. 1.7.2021]. Dostupné z: <https://www.forbrukerradet.no/forside/om-oss/>
- GORYWODA, Lukasz, JANCZUK Agnieszka, SAFJAN Marek. *Taking collective interest of consumers seriously: a view from Poland* [online]. cadmus.eui.eu, 2008. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1814/9567>.
- HODGES, Christopher; MONEY-KYRLE, Rebecca. *Safeguards in collective actions. The Foundation for Law* [online]. Justice and Society, 2012. Dostupné z: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:616c9e4b-77a0-495c-8735-d960559fc101>.
- LINDBLOM, Per Henrik. *Global class actions. National report: Group Litigation in Sweden (update paper)* [online]. 2008. Dostupné z: [http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/Sweden\\_Update\\_paper\\_Nov%20-08.pdf](http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/Sweden_Update_paper_Nov%20-08.pdf).
- Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Informace o systému "Spotřebitelského ombudsmana"* [online]. 16. 5. 2013 [cit. 11. 2. 2018]. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/spotrebitelsky-ombudsman/informace-osystemu-spotrebitelskeho-ombudsmana--141062>.
- MULHERON, Rachael. *Costs and funding of collective actions: realities and possibilities* [online]. law.qmul.ac.uk, 2011. Dostupné z: <https://www.qmul.ac.uk/law/media/law/docs/staff/d-department/71112.pdf>.
- Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. *Collective redress in the member states of the European Union* [online]. europarl.europa.eu, 2018 [cit. 27. února 2021]. Dostupné z:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608829/IPOL\\_STU\(2018\)-608829\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608829/IPOL_STU(2018)-608829_EN.pdf)

- RŮCKLOVÁ, Klára. Rozhovor: *Miloš Borovička - Právní úprava neochrání spotřebitele před ním samotným* [online]. *pravni prostor.cz*, 8. února 2016 [cit. 3. června 2021]. Dostupné z: <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/obchodni-pravo/rozhovor-milos-borovicka-pravni-uprava-neochrani-spotrebitele-pred-nim-samotnym>.
- ŠVEŘEPOVÁ, Kateřina, POUČENSKÁ, Dominika. *Připravovaný zákon o hromadném řízení v Česku: jeho podoba je stále nejasná*. [online]. *ceska-justice.cz*, 10. února 2021 [cit. 26. února 2021]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/blog/pripravovany-zakon-o-hromadnem-rizeni-v-cesku-jeho-podoba-je-stale-nejasna/>.
- The British Institute of International and Comparative Law, Civic Consulting and RPA. *State of collective redress in the EU in the context of the implementation of the Commission Recommendation*, JUST/2016/JCOO/FW/CIVI/0099 [online]. Evropská komise, 2017. Dostupné z: [www.ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\\_id=50236](http://www.ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=50236).

## České zákony a legislativní dokumenty

- Návrh vládního návrhu zákona o hromadných žalobách. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBA9FGY2W>.
- Sněmovní tisk č. 476. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=476&CT1=0>.
- Sněmovní tisk č. 775. Vládní návrh zákona o hromadném řízení. Dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=775&CT1=0>.
- Sněmovní tisk č. 776. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hromadném řízení. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=776&CT1=0>.
- Stanovisko Legislativní rady vlády ze dne 26. září 2019, čj. 703/19.
- Usnesení ústavně právního výboru z 97. schůze dne 18. ledna 2002 ze dne 29. 1. 2002.
- Věcný záměr civilního řádu soudního [online]. *Justice.cz*, 2017, [cit. 6. 12. 2020]. Dostupné z: <https://crs.justice.cz/>.
- Zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 229/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 28/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## **Zahraniční zákony**

- Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven), účinný od 1. října 1919.
- Code de droit économique, ze dne 28. února 2013.
- Code de la consommation, účinný ke dni 1. července 2021.
- Codice di procedura civile, ze dne 28. října 1940.
- Federal Rules of Civil Procedure, ze dne 20. prosince 1937.
- Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts - und anderen Verstößen, ze dne 26. listopadu 2001.
- Konsumentenschutzgesetz, ze dne 8. března 1979.
- Lag (2002:599) om grupprättegång ze dne 30. 5. 2002.
- l-Att dwar Proċedimenti Kollettivi, ze dne 19. června 2012.
- Lei n.º 24/96, de Defesa do Consumidor, ze dne 31. července 1996.
- Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, ze dne 7. ledna 2000.
- Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas, ze dne 28. února 2002.
- Lov om markedsføring (Markedsføringsloven), ze dne 1. 6. 2017.
- Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), účinný ode dne 1. 1. 2008.
- Ryhmäkannelaki (444/2007) ze dne 13. dubna 2007.
- Tarbijakaitseseadus ze dne 9. prosince 2015.
- Törvény a fogyasztóvédelemről, ze dne 23. prosince 1997.
- Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, ze dne 17. prosince 2009.
- Zakon o državnem odvetništvu, ze dne 25. 4. 2017.

- Zakon o kolektivnih tožbah ze dne 26. 9. 2017.
- закон за защита на потребителите, ze dne 10. června 2006.

## Legislativa EU

- Doporučení Komise 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. Úř. věst. L 201, 26. července 2013.
- Oznámení Komise k čl. 4 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů, která kodifikuje směrnici 98/27/ES, ohledně subjektů oprávněných podat návrh podle článku 2 této směrnice. Úř. věst. C 361/1, 30. září 2016.
- Směrnice 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. Úř. věst. L 409, 4. prosince 2020.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES ze dne 23. dubna 2009, o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů. Úř. věst. L 110, 1. května 2009.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/27/ES ze dne 19. května 1998 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů. Úř. věst. L 166, 11. června 1998.

## Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2010, sp. zn. II. ÚS 3246/09.
- Rozsudek okresního soudu ve Varšavě ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. III C 1089/15.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98.



## **Shrnutí**

Tato práce se zabývá problematikou žalobce v hromadném řízení, jehož podoba je právě projednávána v Parlamentu ČR. Cílem bylo posoudit, zdali je v návrhu zákona o hromadném řízení institut žalobce vhodně nastaven, a popř. najít jeho vhodné řešení. Po úvodu do tématu kolektivní ochrany práv a hromadných žalob v první kapitole se práce v druhé kapitole věnuje obecným otázkám spojeným s hromadným žalobcem. Ve třetí kapitole následuje posouzení, kterým subjektům by bylo vhodné na základě zahraničních řešení a požadavků EU na kvalifikované subjekty přiznat žalobní právo v ČR. Podle těchto posouzení jsou poté navrženy vhodné změny v návrhu zákona. V poslední kapitole jsou zhodnocena a porovnána se zahraničními úpravami nejspěšnější práva a povinnosti hromadného žalobce a jiné specifické aspekty s ním spojené, jako je jeho odměna, odvolání a výměna, povinné právní zastoupení, notifikační povinnost a povinnost doložení platební schopnosti, a eventuálně jsou navržena jejich alternativní řešení.

## **Klíčová slova**

Hromadné řízení, návrh zákona, žalobce, kvalifikovaný subjekt, aktivní legitimace, odměna, notifikační povinnost

## **Abstract**

This thesis deals with the issue of the plaintiff in collective proceedings, the form of which is currently being discussed in the Parliament of the Czech Republic. The aim was to assess whether the institute of plaintiff is appropriately set up in the draft law on collective proceedings, and possibly find a suitable solution. After an introduction to the topic of collective protection of rights and collective actions in the first chapter, the thesis in the second chapter deals with general issues related to the collective plaintiff. In the third chapter follows an assessment of to which entities it would be appropriate to grant a right of action in the Czech Republic on the basis of foreign solutions and EU requirements for qualified entities. According to these assessments, appropriate changes in the draft law are then proposed. In the last chapter, the most specific rights and obligations of the collective plaintiff and other specific aspects related to the collective plaintiff, such as his remuneration, dismissal and replacement, mandatory legal representation, notification duty and the obligation to prove solvency, are evaluated and compared with foreign regulations, and possibly alternative solutions are proposed.

## **Key words**

Collective proceedings, draft law, plaintiff, qualified entity, active legitimation, remuneration, notification duty