

Důvodová zpráva

Zákon o exekučním řádu

I. Obecná část

Zhodnocení platného právního stavu

Základní zásady činnosti exekutora jsou uvedeny v § 2 zákona 120/2001 Sb. o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád, dále jen EŘ):

§ 2

(1) Exekutor vykonává exekuční činnost nezávisle. Při výkonu exekuční činnosti je vázán jen Ústavou České republiky, zákony, jinými právními předpisy a rozhodnutími soudu vydanými v řízení o výkonu rozhodnutí a exekučním řízení.

(2) Exekutor je povinen vykonávat svědomitě své povolání a při jeho výkonu a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost exekutorského povolání nebo ohrozit důvěru v nezávislý, nestranný a spravedlivý výkon exekuční činnosti.

Požadavky na činnost exekutora jsou tedy definovány podobně, jako požadavky na činnost soudce. Úkony exekutora se dle ust. § 28 věty druhé považují za úkony exekučního soudu. Toto ustanovení zakládá postavení soudního exekutora jako orgánu veřejné moci, což je podmíněno jeho nestranností. Reálná úprava exekučního řízení v České republice však podle názoru předkladatelů neumožňuje praktické uplatnění těchto zásad.

V § 28 EŘ je stanoveno, že *“Exekuci vede ten exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a který je zapsán v rejstříku zahájených exekucí.”* Vzniká tak stav, kdy exekutor má být nezávislý a nestranný, avšak fakticky je vybírán jednou stranou sporu, na které je - jak bude podrobně popsáno dále - ekonomický závislý.

Osoba vykonávající pravomoci orgánu veřejné moci (ať už jde o soudce, úředníka či třeba lesní stráž) musí vystupovat vždy nestranně. V řízeních vedených před orgány veřejné moci je krajně neobvyklé, aby si jeden z účastníků řízení samostatně, bez ohledu na vůli protistrany, vybíral konkrétní úřední osobu, která řízení povede a bude rozhodovat. Je například nemyslitelné, aby si žalobce u soudu jednostranně určil soudce. Z tohoto pohledu je postavení soudních exekutorů abnormální, a jak se postupně rozšiřuje okruh otázek, o kterých exekutor rozhoduje, také stále méně udržitelné. Tento nerovný vztah mezi oprávněným (věřitelem) a povinným (dlužníkem) byl již napaden skupinou senátorů u Ústavního soudu (konkrétně spisová značka Pl. ÚS 15/18).

Jedním z hlavních předpokladů nezávislosti je nezávislost ekonomická. tento předpoklad byl ostatně vysloven už v důvodové zprávě k samotnému exekučnímu řádu: *“Nezávislost (i ekonomická na státu) je základním předpokladem exekutorovy nestrannosti při výkonu exekuční činnosti. Pověření státem k této činnosti dává exekutorovi veřejnou důvěru, autoritu a vážnost.”* Stejného názoru je i Ústavní soud, když v četných nálezech k platům soudců vyslovil, že jedním z pilířů nezávislosti soudců je materiální zajištění. Přiměřeně by toto mělo platit i pro soudní exekutory.

V případě exekučního řízení zde však existuje jasná závislost mezi jedním z účastníků řízení - oprávněným - a soudním exekutorem. Jedná se o závislost procesní a ekonomickou. Exekutor by v řízení neměl chránit pouze zájmy oprávněného, ale dohlížet na zákonnost celého řízení a chránit i zájmy povinného, pokud hrozí jejich porušení. V praxi jsou však exekutoři tlačeni k tomu, aby tak nečinili, protože oprávněný by si je příště k provedení exekuce ne zvolil. V případě tzv. institucionálních věřitelů, často spravují tisíce pohledávek, by změna exekutora mohla být i likvidační. Tento stav není žádoucí. Původní záměr byl zřejmý: Exekutor bude ekonomicky motivován, aby vymáhal pohledávky, jak nejlépe může, čímž poroste jeho zisk. V současné době však nezřídka dochází k případům, kdy exekutor

je nucen jít nad rámec zákona či zvolit nepřiměřené prostředky, jinak by byla ohrožena jeho ekonomická existence.

Úzké faktické a smluvní vztahy mezi exekutory a věřiteli zakládají důvodné pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti jejich rozhodování.

Navrhovatelům je známo stanovisko pléna Ústavního soudu vydané dne 12. září 2006 pod sp. zn. Pl. ÚS-st 23/06, kde Ústavní soud odmítá srovnání postavení exekutora a soudce, protože *“zásadní rozhodnutí týkající se exekučního řízení (jsou) ponechána na nestranném, nezávislém a na výsledku exekuce hmotně nezúčastněném soudu. Skutečnost, že zákon - exekuční řád - přenesl některá oprávnění soudu na soudního exekutora, tedy nezakládá rovné postavení soudce a exekutora.”* Toto stanovisko však odráží právní stav v roce 2006. Od té doby došlo k několika změnám právní úpravy, které postavení soudního exekutora zásadně posílily. Předkladatelé tak považují stanovisko za překonané.

K významnému rozšíření oprávnění exekutora došlo zákonem č. 286/2009 Sb. účinného dne 1. 11. 2009. Soudnímu exekutorovi bylo svěřeno oprávnění odstraňovat vady podání (§43 o.s.ř.), rozhodování o návrhu povinného na odklad exekuce (§ 54 EŘ), o návrhu na zastavení exekuce (§ 54 EŘ), o návrhu třetí osoby na vyškrtnutí věci ze soupisu (§ 68 EŘ), provádění rozvrhového jednání a vydávání rozhodnutí o rozvrhu výtěžku dražby nemovitých věcí atd. Exekutor také ustanovuje povinnému opatrovníka (§ 44 EŘ) nebo činí úkony soudu prvního stupně v odvolacím řízení apod.

Zákonem č. 396/2012 Sb., takzvanou „velkou novelou“ exekučního řádu došlo k dalšímu posílení postavení exekutora. Soudní exekutor nyní může ve stanovených případech rozhodnout o odmítnutí či zamítnutí exekučního návrhu. Tím exekutor může celé řízení ukončit. V rukou exekutora se tak soustředilo prakticky veškeré prvostupňové rozhodování v exekučním řízení, včetně rozhodnutí, kterým se řízení končí.

Konečně, zákonem č. 139/2015 Sb. přešla na exekutora pravomoc rozhodovat o návrhu manžela povinného na zastavení exekuce, je-li exekuci postižen majetek ve společném jmění manželů ve větším než zákonném rozsahu (§ 55 odstavec 1 EŘ), což byla původně otázka řešená soudem v rámci excindační žaloby. Exekutor zde tedy již rozhoduje o otázce hmotněprávní, která byla dříve vyhrazena soudům.

Je tedy nesprávná představa, že exekutor je pouze “vykonavatelem” věci, která byla rozhodnuta soudem. Je to exekutor, kdo rozhoduje o způsobu provedení exekuce, není tedy pouze “pasivním” příjemcem a vykonavatelem vůle soudu. Rozhoduje o tom, jak bude rozhodnutí soudu vykonáno, přičemž dopady jednotlivých metod na povinné jsou diametrálně odlišné. Pozdějšími novelami EŘ bylo exekutorům svěřeno rozhodování o stále širším okruhu otázek. Z výše uvedeného je zřejmé, že postupem času se postavení exekutora přeměnilo z vykonavatele soudního rozhodnutí (byť i zde měl značný prostor pro úvahu, například volbu způsobu provedení exekuce), do pozice orgánu veřejné moci, kterému je svěřeno rozhodování o širokém okruhu otázek jak procesních, tak i hmotněprávních. Současný stav, kdy si exekutora vybírá jedna strana, tak již dále není udržitelný.

Vyjma těchto problémů právního charakteru však stávající úprava přináší i řadu problémů ryze praktického charakteru. Vzhledem k tomu, že věřitelem zvolený exekutor může být z kteréhokoliv místa České republiky, častým jevem je velká fyzická vzdálenost mezi exekutorem a povinným. Na straně povinného se stěžuje možnost nahlédnout do spisu, splatit dluh v hotovosti na pokladně či celkově osobně komunikovat s exekutorem. To výrazně komplikuje možnost efektivně řešit vzniklé dluhy. Exekutor ze vzdálené destinace navíc nemusí mít dokonalou znalost poměrů na straně povinného, či celkově znalost poměrů kraje, v němž povinný žije. Nevýhodou spojenou s velkou fyzickou vzdáleností jsou i zvýšené náklady na cestovné a na provedení mobiliárních exekucí, které na straně sociálně slabých povinných ohrožují jejich motivaci a dostatek prostředků ke splácení pohledávek.

Značné náklady a problémy jsou spojeny s mnohostí exekutorů u jednoho povinného. V případech, kdy má jeden povinný více exekutorů, je vystaven povinnosti platit náklady v mnoha paralelně běžících řízeních. Jejich výše pak často přesahuje původní pohledávku oprávněných. Tím se celkově snižuje možnost povinného uhradit původní vymáhanou pohledávku - klesá vymahatelnost práva. Nelze opomenout ani náklady dopadající na další dotčené instituce spojené s povinným

(zaměstnavatel, banka apod.). Všechny tyto subjekty musí dnes komunikovat s mnoha exekutory, dochází k dublování nákladů a administrativních činností. Těmto institucím navíc hrozí pokuty, pokud opomenou vyřídit odpověď, což se může pod množstvím administrativního zatížení lehce stát.

Systém navíc oprávněné motivuje vymáhat i nevyhovitelnou pohledávku, protože za zahájení a vedení exekuce není žádný poplatek. Systém exekucí je tak nadužíván. Doba vedení exekuce navíc není omezena a marná exekuce je zpravidla vedena, dokud oprávněný nedá souhlas k jejímu zastavení. To se však zpravidla neděje, kvůli hrozící ztrátě poradí ve splátkovém kalendáři povinného a promlčení pohledávky. Exekuce tak běží donekonečna a jejich počet narůstá. Při této úpravě by si oprávněný mohl po určení exekutora snadno udělat představu, zdali je jeho pohledávka vymožitelná. Exekutor by evidoval všechny nově vzniklé pohledávky povinného.

Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Předložený návrh zákona zavádí krajskou místní příslušnost exekutorů (princip teritoriality) a slučování exekucí povinného u jednoho exekutora (princip “jeden dlužník - jeden exekutor”).

Podle stávající úpravy je exekuční řízení zahajováno návrhem podaným exekutorovi. Nově by věřitel podal svůj návrh exekučnímu soudu (což je až na výjimky okresní soud v místě trvalého pobytu povinného). Soud dle jasně stanoveného klíče (viz § 39a odst. 4 návrhu) určí exekutora se sídlem ve stejném kraji jako je exekuční soud, tedy v kraji trvalého bydliště povinného (v případě právnických osob sídlo povinného). Veškeré další exekuce proti povinnému bude pak soud přidělovat stejnému již dříve určenému exekutorovi. Tím dojde ke sloučení exekucí u jednoho exekutora v kraji trvalého pobytu povinného.

Následkem této úpravy bude posílena nestrannost exekutora a jeho nezávislost na oprávněném, neboť mu bude pohledávky přiřazovat soud a on je tak nebude muset sám aktivně vyhledávat a “podbízet se” jedné straně sporu. Tímto způsobem se zvýší vymahatelnost práva i pro malé věřitele, neboť exekutoři v současné praxi často upřednostňují pohledávky velkých institucionálních věřitelů. Exekutor taky nebude motivován z konkurenčních důvodů odmítat zálohu za vedení exekuce. Tím, že všechny exekuce povede jeden exekutor, získá tak tento exekutor (a jeho prostřednictvím nepřímo i povinný) přehled o počtu exekucí vůči povinnému a reálné vymahatelnosti pohledávek. Lze tedy očekávat i snížení počtu tzv. marných (nevyhovitelných) exekucí.

Znalostí místních podmínek na straně exekutora se tedy jednak zvýší vymahatelnost práva pro oprávněného, zároveň se zvýší i ochrana práv povinných, neboť dojde ke zvýšení dosažitelnosti exekutorů, ať již pro zaplacení vymáhané částky, řešení splátkových kalendářů či pro prostou možnost nahlédnutí do exekučního spisu.

Sloučením exekucí jednoho povinného pod jednoho exekutora odpadne i výrazná administrativní zátěž třetím subjektům. Zaměstnavatelé, pojišťovny, banky apod. budou vyřizovat jednomu jednu žádost o informace pro jednoho exekutora, nikoliv množství stejných žádostí pro více exekutorů spravující pohledávky jednoho povinného. Sloučením navíc dojde i ke snížení nákladů řízení, což na straně povinného zvýší možnost splatit pohledávky.

Podle provedených rešerší má místní příslušnost soudních exekutorů v Evropě velmi silnou pozici a jde o tradiční princip, který je zaveden ve většině členských států EU.

Je na místě uvést, že navrhovaný princip teritoriality a slučování exekucí, kterým se tato novela zabývá, získal již dříve podporu samotné exekutorské komory (odsouhlaseno sněmem komory v květnu 2014).

Z přijatého usnesení sněmu exekutorů dne 27. května 2014 v Brně. *“Exekutorská komora České republiky jako samosprávná stavovská organizace všech soudních exekutorů podporuje urychlené zavedení systému místní příslušnosti soudních exekutorů s rovnoměrným přidělováním exekucí soudním exekutorům místě příslušným podle místa bydliště (sídla) povinného a žádá o urychlené provedení legislativních změn, které k zavedení tohoto principu garantujícího faktickou nestrannost a nezávislost soudních exekutorů povedou a odstraní stav, kdy exekutoři jsou si navzájem konkurujícími podnikateli*

usilujícími o získání co nejvíce exekucí. Sněm exekutorů jako nejvyšší orgán exekutorské komory ukládá prezidiu komory a jeho členům aktivně prosazovat zavedení systému místní příslušnosti soudních exekutorů s rovnoměrným přidělováním exekucí soudním exekutorům místě příslušným podle místa bydliště (sídla) povinného.”

K senátnímu návrhu zákona na zavedení místní příslušnosti dokonce vláda 1. července 2015 vyslovila souhlasné stanovisko. Přesto nebyl tento návrh nikdy projednán v Poslanecké sněmovně. Zavedení teritoriality je také součástí vládního Akčního plánu Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2016 až 2020, schváleného na podzim 2016.

Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Vzhledem k tomu, že výše popsané nedostatky jsou systémového charakteru a mají původ přímo v zákoně, nevidí předkladatel jinou možnost, než navrhnout změnu exekučního řádu, a to tak, aby určování exekutorů již nadále nebylo v rukou jednoho z účastníků řízení, čímž dojde k přerušení osobní a ekonomické závislosti orgánu veřejné moci na navrhovateli.

Byla zvažována i jiná řešení, například možnost pouze prvního povinného vybrat si exekutora, jehož volbou by pak byli vázáni další povinní, posílení dohledu nad exekutory, určování exekutora soudem na základě volné úvahy či na základě algoritmu. Žádné z těchto řešení však nebylo způsobilé dosáhnout požadovaného cíle, nebo by jej dosáhlo, ale se značnými náklady.

Vládou v minulosti přislíbila předložení komplexní právní úpravy (viz například stanoviska vlády k poslaneckému návrhům zákona, sněmovní tisky 127 nebo 225 v 7. volebním období). Takový návrh však nebyl nikdy předložen. Poslední vládní návrh, který se touto otázkou zabýval, byl předložen do meziresortního připomínkového řízení v říjnu 2016, avšak nikdy nebyl vládou projednán, ani předložen Poslanecké sněmovně. Nezbyvá tedy, než otázku řešit poslaneckou iniciativou.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Předkladatelé se naopak domnívají, že je stávající právní stav může být s ústavním pořádkem v rozporu. Ostatně, stávající úprava je již napadena před Ústavním soudem (Pl. ÚS 15/18). Soudní exekutor má v dnešní právní úpravě postavení silnější, než jaké mu dával exekuční řád v době jeho zavedení v roce 2001. Exekutor dnes již rozhoduje o mnoha otázkách procesních i věcných, částečně tak nahrazuje úkoly, které byly dříve vyhrazeny pouze soudu.

V současnosti platí, že exekutora si vybírá jedna strana sporu, tedy oprávněný. Taková úprava může být potenciálně v rozporu se článkem 36 a 38 Listiny základních práv a svobod.

Podle článku 36 odstavec 1, “Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu”. Exekutora nelze považovat za nezávislého a nestranného, jelikož si jej vybírá jedna strana sporu, a je na této straně sporu také ekonomicky závislý. V případě takzvaných institucionálních věřitelů je tento problém ještě flagrantnější, jelikož vzhledem k objemu exekucí vzniká mezi takovým věřitelem a exekutorem silné ekonomické pouto a závislost.

Článek 38 odstavec 1 pak říká, že “Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.”. Pokud exekutor postupně převzal značnou část rozhodování dříve vyhrazenou soudcům, dostává se do postavení podobného soudci, je tedy třeba na něj obdobně aplikovat článek 38 Listiny. Pokud si však exekutora vybírá jedna strana sporu, tento požadavek není splněn.

Je také třeba upozornit, že ústavní záruky uvedené v čl. 36 a 38 se vztahují na jakékoli řízení. Listina nerozlišuje řízení nalézací a vykonávací, a ani je rozlišovat nemůže, protože (jak bylo uvedeno výše), i ve vykonávacím řízení dochází k rozhodování o právech a povinnostech, musí zde tedy být stejné záruky.

Navrhovaná úprava ruší možnost jednostranné volby exekutora, který bude nově přidělován soudem, a to automaticky, na základě tzv. kolečka. Navrhovaná úprava sice obsahuje několik výjimek (např. možnost exekutora odmítnout pověření, změna exekutora...), tyto výjimky jsou však striktně omezeny zákonnými podmínkami, na jejichž dodržení bude dohlížet soud.

Lze tedy uzavřít, že navržená úprava posiluje ústavní záruky a ochranu práva na spravedlivý proces v exekučním řízení. Ať už bude závěr Ústavního soudu o ústavnosti stávající úpravy jakýkoliv, navržená úprava povede ke zlepšení stavu v každém případě.

Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Vzhledem k tomu, že právo Evropské unie nijak neupravuje procesní otázky řízení před vnitrostátními soudy, návrh se nedotýká otázek upravených právem Evropské unie. Výkon exekuční činnosti je výkonem veřejné moci, ani zde není možné aplikovat evropskou úpravu týkající se jednotného trhu.

Ke kolizi s právem EU by mohlo teoreticky dojít, pokud by navržená úprava narušila vymahatelnost hmotného evropského práva. To se však neděje, navržená úprava nesnižuje vymahatelnost práva českého ani evropského.

Ostatně, teritoriální princip činnosti exekutorů je běžný ve většině států EU a nikdy nebyl z hlediska souladu s právem EU zpochybněn.

Jedná se tedy o otázku právem EU neupravenou, tudíž navržená úprava nesouhlas s právem EU nevyvolává.

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

V otázce souladu s mezinárodními smlouvami lze přiměřeně použít to, co již bylo řečeno k otázce souladu návrhu s ústavním pořádkem. Práva obsažená ve čl. 36 a 38 jsou obsažena rovněž ve článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Předkladatel návrhu zákona se domnívá, že stávající úprava může být s těmito ustanoveními v rozporu, proto navrhuje předkládanou novelu, která zajistí ochranu práv obsažených v článku 6 Úmluvy.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady

Rozpočtové dopady navržené úpravy lze očekávat zejména na straně soudů. Z velké části se však jedná o navrácení agendy, která byla převedena na exekutory v roce 2009 a 2013, tedy formální kontrola exekučních návrhů. Zcela novou agendou je určování exekutorů, což je však úkon mechanický a lze jej z velké části automatizovat. Jak u formální kontroly návrhů, tak u pověření lze navíc dosáhnout značných úspor propojením se současnou agendou vydávání pověření k vedení exekuce, která je na soudech již dnes. Zcela novou agendou je rozhodování o námitkách proti nezákonnému určení exekutora a rozhodování o změně exekutora. Toto rozhodování se však bude týkat pouze malé části exekučních řízení a současně nelze očekávat jejich nadužívání, jelikož využívání těchto institutů nemá odkladný účinek.

Vzniknou však rovněž úspory na straně soudů. Exekuční soud působí v mnoha řízeních vedených exekutorem jako odvolací orgán. V dnešní době není výjimkou, že povinný, aby dosáhl určitého procesního výsledku, musí učinit stejný úkon vůči všem svým exekutorům. Nově tedy bude tyto úkony činit vůči jednomu exekutorovi pro všechna svá řízení, a bránit se bude moci jediným opravným prostředkem, o kterém bude soud rozhodovat pouze jednou.

Předmětná změna nicméně bude mít pozitivní dopad na specifické skupiny osob, zejména osoby sociálně slabé, neboť dojde v řadě exekucí k přiblížení exekutorů k povinnému. Povinný tak nebude

muset vynakládat zbytečně vysoké částky na cestovné k exekutorovi. Shodně by mělo dojít ke snížení nákladů na exekuce, neb ani exekutor nebude muset vynakládat vysoké částky na cestovné v případech velké vzdálenosti sídla exekutora a bydliště povinného.

U třetích osob (katastr nemovitostí, zaměstnavatel, zdravotní pojišťovna, banka apod.) dojde ke snížení nákladů na administrativu spojenou s vyřizování totožných požadavků ze strany exekutorů.

Lze očekávat, že díky klesajícím nákladům na vymáhání z důvodu sloučení pod jednoho exekutora, se zvýší motivace povinného splácet dluhy a tedy i opustit šedou či černou ekonomiku získáním legálního zaměstnání. Na straně státu je pak možné očekávat přínos do státního rozpočtu díky daním z příjmu. Ze stejného důvodu se předpokládá i zvýšená vymahatelnost práva na straně oprávněného, což prospěje podnikatelskému prostředí jako celku.

Lze tedy předpokládat, že zvýšení nákladů na soudech bude více než kompenzováno snížením celospolečenských nákladů a výsledné dopady na společnost jako celek budou ve výsledku velmi pozitivní.

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů,

Navrhovaná úprava nezavádí nové zpracování osobních údajů. Rejstříky, databáze a evidence, se kterými se v návrhu pracuje (zejména Rejstřík zahájených exekucí) již existují, navržená úprava nerozšiřuje okruh zpracovávaných osobních údajů, ani nerozšiřuje okruh osob, které jsou oprávněny k nim přistupovat.

Z toho důvodu nemá navržená úprava dopad na ochranu soukromí a osobních údajů.

Zhodnocení korupčních rizik,

Exekutor bude k provedení exekuce určován automaticky, postupně, podle seznamu. Tím je maximálně eliminován lidský prvek a tedy omezen prostor pro korupci. V zákoně je vytvořeno několik nových situací, kdy dochází k rozhodování orgánu veřejné moci (konkrétně soudů). Zejména je zcela nově konstruována změna exekutora a určení exekutora, o kterých nově nerozhoduje oprávněný, ale soud. S tím mohou být spojena jistá korupční rizika. V každém případě však jde o zlepšení současného stavu, kdy o této věci rozhodoval sám oprávněný.

Všechno toto nově navržené rozhodování je však svěřeno do rukou soudů a soudců, kde jsou záruky proti korupčním rizikům velmi vysoké. Ve standardních situacích bude rozhodováno automaticky, respektive bez možnosti úvahy, ve zvláštních situacích pak bude rozhodováno soudcem. Vyšší ochranu proti korupčním rizikům si lze představit jen stěží.

Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu,

Navrhovaná úprava se netýká otázek obrany a bezpečnosti, nebude mít tedy v této oblasti žádný dopad.