

PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Cílem návrhu zákona je zrušení zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), a na to navazujících pravidel. Přijetím návrhu zákona dojde k navrácení stavu právní úpravy do roku 2001, tedy do období, kdy výkon rozhodnutí zajišťoval výhradně stát bez existence soukromých exekutorů. Podle předkladatelů je tato skutečnost odůvodněna excesy, ke kterým při výkonu činnosti soukromých exekutorů dochází. Návrh zákona pak předpokládá, že v legisvakanční době dvou let dojde ke změně dalších pravidel, aby návrh zákona mohl nabýt účinnosti.

O vyjádření k návrhu zákona byla požádána ministerstva financí, spravedlnosti, vnitra, pro místní rozvoj a průmyslu a obchodu. O vyjádření též byly požádány Exekutorská komora ČR a Nejvyšší soud ČR. K návrhu zákona se též vyjádřily Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR, Česká asociace pojišťoven, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Unie zaměstnavatelských svazů ČR a Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR.

Ministerstvo financí doporučilo přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**.

Ministerstvo návrh zákona považuje za nesystémový, nedomyšlený a nedostatečně odůvodněný zásah do právního řádu. Ministerstvo uvádí, že soudní výkon rozhodnutí býval v minulosti zdoluhavý a málo efektivní. Při soudním výkonu rozhodnutí musí věřitel navrhnout konkrétní způsob výkonu rozhodnutí, což předpokládá, že věřitel zná stav majetku dlužníka. Zároveň však věřitel nedisponuje prostředky, kterými by mohl zjistit konkrétní majetek dlužníka, kromě přístupu do katastru nemovitostí, což je pro zjištění kompletního majetku dlužníka zcela nepostačující. Věřitel tak musí žádat o pomoc při zjištění majetku dlužníka soud, což je nejen zdoluhavé, ale ve velkém množství případů tento postup nevede ke konkrétním zjištěním. Oproti tomu soudní exekutoři mají dostatečné pravomoci, jak majetek dlužníka zjišťovat. Pokud věřitel vybírá exekutora podle bydliště či sídla dlužníka, může exekutor využít i místní znalosti, které věřitel nemá. Návrh na zrušení institutu soudních exekutorů by mohl významným způsobem ovlivnit efektivitu vymáhacích procesů v České republice, přičemž nízká efektivita vymáhání vykonatelných pohledávek prostřednictvím soudů byla stěžejním důvodem k zavedení tohoto institutu.

Ministerstvo uvádí, že návrh zákona opomíjí celou řadu dalších právních předpisů, které by bylo nutné v souvislosti s navrhovanou změnou též upravit. Ministerstvo pak vyjmenovává některé z nich, které má v gesci.

Ministerstvo též nesouhlasí s tvrzením uvedeným v odůvodnění návrhu, že předložený návrh zákona nepředpokládá dopad na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty. Sice se předpokládá personální posílení dotčených soudů přesunem úředníků z těch oblastí státní správy, kde došlo v uplynulých 6 letech k nárůstu jejich počtu, nicméně není vysvětleno, jak si předkladatelé takový přesun představují.

Ministerstvo spravedlnosti doporučilo přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**.

Ministerstvo uvádí, že návrh zákona k pozitivní změně vést nemůže. Zadluženost, která se projevuje vysokým počtem exekucí, je celospolečenským problémem, který je nutné řešit prostřednictvím více vzájemně provázaných a dobře připravených a provedených kroků. Již v několika posledních letech byla práva dlužníků novelami exekučního řádu (ale i insolvenčního zákona) výrazně posílena. Vláda podle ministerstva dále předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, který má v návaznosti na Programové prohlášení vlády řešit nejpalčivější problémy exekucí a tento návrh je projednáván jako sněmovní tisk č. 545. Tímto návrhem se má především zavést právní úprava, podle které mají být exekuce proti těmž povinnému vedeny jedním soudním exekutorem, dále se navrhuje zavedení nároku na náhradu hotových výdajů a na zálohy na náklady exekuce a povinné zastavení bezvýsledné exekuce, pokud v posledních dvou letech nedošlo ani k částečnému uspokojení pohledávky.

Předložený poslanecký návrh zákona by podle ministerstva vedl k absolutní změně systému výkonu rozhodnutí. Podle názoru ministerstva, pokud by taková změna nebyla domyšlena do všech důsledků, pokud by nebyl připraven nový institucionální rámec výkonu exekučních titulů a nebyly by zajištěny personální a další zdroje, hrozil by kolaps systému výkonu exekučních titulů. Návrh zákona se však s celou řadou otázek nevypořádává a v odůvodnění přiznává, že předpokládá v této oblasti další podrobné legislativní změny. Předkládaný návrh zákona by měl vliv na výkon dalších soudních agend a mohlo by dojít k celkovému zpomalení justice, a to především v těch regionech, které jsou dluhy postiženy nejvíce.

Ministerstvo upozorňuje, že řízení o výkonu rozhodnutí upravené v občanském soudním řádu bylo před přijetím exekučního řádu mnohdy zdoluhavé a nepružné, mimo jiné z toho důvodu, že počítá s rozsáhlou procesní aktivitou oprávněného. Výkon rozhodnutí je

například soudy veden vždy jen jedním způsobem a oprávněný musí již v návrhu označit konkrétní majetek, který má být v řízení o výkonu rozhodnutí postižen, přičemž v mnoha případech oprávněný nemá povědomí o postižitelném majetku, ani dostatečné nástroje, jak jej zjistit. Soudní exekutor naproti tomu má možnost na základě provedených lustrací komplexně zhodnotit majetkovou situaci povinného a zvolit způsob provedení exekuce.

Ministerstvo též uvádí, že zcela chybí přechodná ustanovení a není tak zřejmé, jak by se postupovalo v případech již zahájených exekucí. Ministerstvo dále uvádí, že v odůvodnění nejsou dostatečným způsobem reflektovány dopady navrhované právní úpravy.

Ministerstvo vnitra doporučilo přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko** s tím, že za stěžejní považuje stanovisko Ministerstva spravedlnosti.

Ministerstvo uvádí, že návrh zákona je předkládán bez důsledné analýzy a že změna takového rozsahu by měla být řešena spíše formou vládního návrhu zákona. Ministerstvo uvádí, že soudní exekutoři jako samostatné subjekty působí prakticky v celé západní a střední Evropě. Předkladatelé podle názoru ministerstva nevhodně spojují lichvářské postupy s činností soudních exekutorů, na které soudy delegovaly část své pravomoci. Požadavek navrátit systém před rok 2001 není na místě. Podle názoru ministerstva by návrh zákona způsobil přetížení soudů a v konečném důsledku opět snížil důvěru veřejnosti v justici.

Ministerstvo uvádí, že meze, ve kterých se musí soudní exekutor pohybovat, jsou garantovány zejména podrobnou procesní úpravou činnosti exekutora a jeho přesného postupu při provádění exekuce. Výhodou exekučního řízení vedeného soudním exekutorem oproti soudnímu výkonu rozhodnutí je především rychlost a efektivnost. Soudní exekutor je na rozdíl od soudu finančně závislý na provádění exekucí, tudíž tyto úkony vykonává s podstatně vyšší pečlivostí. Podle názoru ministerstva nelze ani odhlédnout od skutečnosti, že od zavedení institutu soudních exekutorů do českého právního řádu došlo v dané oblasti k mnoha úpravám a i v současnosti je systém podrobován revizi. Ministerstvo též uvádí, že návrh je v mnohém vadný i z legislativně technického hlediska.

Ministerstvo pro místní rozvoj doporučilo přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Ministerstvo uvádí, že natolik zásadní krok jako zrušení institutu exekucí prováděných soudními exekutory si vyžaduje důkladné zhodnocení předpokládaných dopadů a mělo by být vedeno Ministerstvem spravedlnosti jako gesčním resortem. Ministerstvo dále uvádí, že přijetí návrhu zákona by vedlo k nižší efektivitě vymáhání pohledávek a vyžádalo by si zvýšené dopady do státního rozpočtu.

Ministerstvo průmyslu a obchodu doporučilo přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Ve svém vyjádření ministerstvo mimo jiné uvádí, že zavedení institutu soudního exekutora mělo v minulosti za cíl zvýšit efektivitu vymáhaných pohledávek. Ministerstvo uvádí, že v důsledku nedostatečně nastavené regulace docházelo ke spekulacím s drobnými pohledávkami prostřednictvím neregulovaných spotřebitelských úvěrů a rozhodců, čímž vznikl obchod s chudobou. Nicméně sama tato zkušenost by neměla být důvodem pro zrušení soudních exekutorů, ale důvodem pro přísnější regulaci exekucí a současně by měla být důvodem pro řešení příčin zadlužení. Ministerstvo též uvádí, že v minulosti byla přijata celá řada systémových kroků. Ministerstvo také nesouhlasí s tvrzením uvedeným v odůvodnění, že návrh zákona nebude mít dopad na státní ani ostatní veřejné rozpočty. Nelze souhlasit s tím, že by chybějící místa na soudech měli obsadit úředníci z těch oblastí státní správy, ve kterých došlo v minulých letech k nárůstu počtu osob. Funkce exekutora totiž předpokládá určitou odbornou kvalifikaci a neobsazená místa není možné obsadit kýmkoliv.

Exekutorská komora ČR doporučila přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Exekutorská komora uvádí, že přijetí návrhu bez širší odborné diskuze a bez provazeb na probíhající reformu civilního procesního práva by bylo nezodpovědné a způsobilo by naprostý kolaps. Exekutorská komora uvádí, že předložený návrh zákona je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Z pohledu již běžících řízení jde o zásah do ústavou garantovaných práv, především do vlastnického práva a do práva na spravedlivý proces. Ze stejného důvodu pak navrhovaná úprava není podle Exekutorské komory v souladu s právními předpisy Evropské unie, například s Listinou základních práv Evropské unie. Exekutorská komora návrhu zákona vytýká zejména to, že nemění všechny předpisy, jejichž změna by byla potřebná. Dále se návrh zákona nedostatečně staví k problematice intertemporality a ke konkrétním dopadům v souvislosti se zrušením exekutorských úřadů (problematika zaměstnanců, smluvní agenda, daňové aspekty, apod.). Návrh zákona rovněž neřeší proces likvidace Exekutorské komory ČR.

Exekutorská komora se dále podrobně vyjadřuje k jednotlivým dílčím tvrzením uvedeným v odůvodnění návrhu a snaží se je vyvracet. Za nepravdivé označuje především tvrzení, že stát zřízením soudních exekutorů rezignoval na svou úlohu zajistit výkon rozhodnutí. Exekutorská komora uvádí, že je tomu právě naopak a uvádí, že ve většině členských států EU existuje soukromá exekuční služba. Dále rozporuje tvrzení, že v ČR existuje exekuční lobby, která brzdí snahy o posílení pozice dlužníků a zkrocení činnosti exekutorů. Exekutorská komora uvádí, že v posledních 11 letech byla přijata celá řada

pravidel, která posilují pozici dlužníka na úkor věřitele. Rozporuje též tvrzení, že návrh zákona nebude mít dopad na státní ani jiné veřejné rozpočty. V této souvislosti uvádí, že dojde minimálně k výpadku na DPH, dojde k navýšení mandatorních výdajů státu a uvádí, že mimo realitu je i přesun zaměstnanců z jiných resortů. Exekutorská komora shrnuje, že návrh zákona není svébytným předpisem, ale spíše rámcovým „exposé“.

Nejvyšší soud ČR doporučil přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Nejvyšší soud uvádí, že předložený návrh zákona může mít i ústavně právní rozměr (například v důsledku určitého zásahu do svobody podnikání) a navíc se týká složité problematiky, která má též vyhraněně politický a ekonomický aspekt. Dále uvádí, že návrh zákona představuje významný zásah do celé řady právních předpisů a zjevně vyžaduje předchozí odborné i politické projednání. Nejvyšší soud též kritizuje odůvodnění návrhu, když uvádí, že je příliš stručné a obecné a nevypořádává se se závažnými dopady. Nejvyšší soud uvádí, že návrh zákona se nevypořádává s dopady do jiných právních předpisů a že legiscvakanní doba je na takto významnou změnu příliš krátká. Nejvyšší soud shrnuje, že návrh zákona s ohledem na celkovou nedotaženost, složitost a nejasnost by nemohl přinést zamýšlené účinky. Pokud je v současné době potřeba řešit problematiku exekucí, bylo by patrně vhodné zvolit cestu dílčích novel, které by byly zaměřeny na sporné body a problematická místa stávající právní úpravy.

Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR doporučila přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Asociace uvádí, že nemůže souhlasit s takto pojatým nekoncepčním řešením, které přinese pouze administrativní zátěž. Asociace uvádí, že jediným cílem je ochrana zájmů dlužníků, s čímž nelze souhlasit. Návrh zákona přináší pouze návrat exekutorských úřadů do rukou státu, avšak žádná další pravidla neupravuje.

Česká asociace pojišťoven doporučila přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Česká asociace pojišťoven (ČAP) považuje návrh zákona za zcela nekoncepční, problematický, nepromyšlený a zásadně narušující celkovou vymahatelnost práva v České republice. Přijetí zákona o soudních exekutorech v roce 2001 přineslo zkvalitnění a zefektivnění vymahatelnosti pohledávek. Návrh nijak nebere v potaz skutečnost, že exekuční návrh podávají v nemalé míře věřitelé, pro které by ztížení vymahatelnosti pohledávky mělo fatálně nepříznivé účinky, jako jsou například drobní živnostníci, kteří nedostali zaplacenou práci, zaměstnanci, kterým dluží bývalý zaměstnavatel mzdu, nebo jiní věřitelé v existenční tísní. Zásadně by se též ztížilo například vymáhání pohledávek na výživném nebo pohledávek obětí trestné činnosti. Podle názoru ČAP přijetí návrhu zákona sice může vést ke snížení počtu fyzických osob, které se ocitnou

ve finančních potížích, jak uvádí odůvodnění návrhu, avšak snížením efektivity vymáhání pohledávek současně dojde k přirozenému zvýšení počtu fyzických osob v pozici věřitele, které se ocitnou ve finančních potížích. ČAP dále upozorňuje na skutečnost, že návrh zákona má potenciál způsobit přetížení soudní soustavy. Podle názoru ČAP by stát měl, pokud považuje za nutné řešit situaci exekutorů, přistoupit k promyšlené koncepční změně a například zavést účinné mechanismy pro důkladnou kontrolu, případně další regulaci nebankovního sektoru, aby nedocházelo k umělému navyšování jistin a příslušenství.

Svaz průmyslu a dopravy ČR doporučil přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Svaz průmyslu a dopravy návrh zákona vyhodnotil jako nekonceptní, nepropracované a populistické řešení, které by v případě přijetí výrazně snížilo vymahatelnost práva, přivodilo zpomalení vykonávacího procesu, a nevyhnutelně zatížilo státní rozpočet. Za výrazně prospěšnější řešení považuje důslednější kontrolu soudních exekutorů a zároveň zajištění rychlosti exekučního řízení. Svaz uvádí, že před rokem 2001 byla vymahatelnost pohledávek v České republice oproti stávajícímu stavu minimální. Svaz dále uvádí, že navrhovaná právní úprava neúměrně zatíží státní rozpočet a pochybuje, že by mohla předcházet individuálním excesům.

Unie zaměstnavatelských svazů ČR doporučila přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Unie uvádí, že materiál postrádá jakoukoliv hlubší dopadovou a finanční analýzu a je předkládán bez předchozí odborné diskuze. Unie uvádí, že i přes určité excesy, se stávající praxe soudních exekutorů v praxi osvědčila. Jakákoliv změna systému by tudíž měla být podrobena detailní odborné a celospolečenské debatě, která by vyústila v precizně zpracovaný legislativní materiál.

Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR doporučila přijmout k návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**. Uvádí stejné argumenty jako Unie zaměstnavatelských svazů.

Návrh nesouhlasného stanoviska vlády byl vypracován s využitím výše uvedených zasláných vyjádření.