



V Praze dne 2. 10. 2015
Čj. OVA: 1115/15

Stanovisko

k
Novelizaci občanského soudního řádu a exekučního řádu
(návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony)

I. Úvod:

Ministerstvo spravedlnosti (dále "předkladatel") předkládá k projednání návrh Závěrečné zprávy RIA k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (OSŘ a EŘ).

Důvodem předložení návrhu je dle předkladatele fakt, že při výkonu státního dohledu a dohledu nad soudními exekutory a v souvislosti s exekuční a další činností soudních exekutorů byly identifikovány určité problémy, které chce předkladatel odstranit. Hlavním cílem návrhu je zefektivnění dohledu nad výkonem exekuční činnosti, dále zvýšení ochrany práv účastníků řízení a dalších osob a v neposlední řadě zefektivnění řízení o výkonu rozhodnutí a exekučního řízení.

Návrh obsahuje celou řadu opatření, která vykazují různou míru závažnosti a rozsahu svých účinků. Jedná se o záležitosti z oblasti státního dohledu nad činností exekutorů, o řadu procesních pravidel při výkonu exekuce, ale také o některé úpravy hmotněprávního charakteru. Za bezesporu nejvíce revoluční lze považovat návrh na zavedení povinnosti chránit celou řadu typů příjmů povinného na jeho bankovním účtu u peněžního ústavu, který je ovšem zároveň jinými ustanoveními OSŘ a EŘ povinen spolupracovat při výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu. Tato ochrana by se týkala celé řady příjmů; o tom, zda jsou příjmy způsobilé k ochraně před exekucí příkázáním pohledávky z účtu, by rozhodoval soud. Předkladatel dále navrhuje kompenzovat zaměstnavatelům náklady, které jim vznikají při administraci výkonu rozhodnutí srážkou ze mzdy jejich zaměstnanců. Návrh se dále zabývá stanovením odměny v rámci výkonu rozhodnutí správou nemovité věci či umožňuje povinnému před zabavením převést data z počítače, který má být zabaven. V návrhu předkladatel řeší celou řadu drobnějších procesněprávních pravidel z oblasti fungování exekutorských úřadů či administrace exekucí.

Nabytí účinnosti nové právní úpravy se předpokládá k 1. lednu 2017.

Tento návrh neimplementuje legislativu EU.

II. Připomínky a návrhy změn:



Předložená Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) obsahuje celou řadu problematických momentů jak z hlediska metodologického, tak po stránce věcné. Předložená ZZ RIA některé zásadní dopady nehodnotí z hlediska důležitých zainteresovaných subjektů. Stejně tak se nelze ztotožnit s představenou podobou variant u jednotlivých opatření a s hodnocením jejich nákladů a přínosů.

Předkladatel ve většině případů **žádná variantní řešení nenavrhuje**. To, co je v ZZ RIA popisováno jako varianta I, je ve skutečnosti popis stávajícího stavu, tedy tzv. nulová varianta. Jako varianta II jsou pak předkladatelem popsány zcela konkrétní změny právní úpravy, které předkladatel považuje za cílový stav, tak, jak je představuje v samotném návrhu zákona. Variantně jsou řešena pouze dvě opatření: *Zakotvení náhrady nákladů plátce mzdy spojených s výkonem rozhodnutí nebo exekucí srážkami ze mzdy a Předání exekutorského úřadu, jehož výkon zanikl, a přeložení soudního exekutora* (pozn.: variantně je řešen jen problém přeložení soudního exekutora).

K **záměně konceptu cílového stavu a zvoleného postupu** dochází v předložené ZZ RIA na více místech, což je zřejmě důvodem, proč v textu chybí zevrubnější analýza možných variant, jak se k cílovému stavu dostat. Na str. 6 – 7 předkladatel uvádí, že *„Cílem navrhované právní úpravy je rovněž dosažení stavu, kdy povinným, kterým je vyplácena mzda či jiný příjem nebo jiná v zákoně vymezená pohledávka na účet, případně je na tyto majetkové hodnoty veden výkon rozhodnutí, a zároveň je veden výkon rozhodnutí (exekuce) příkázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu, byla po zaslání na účet ponechána k dispozici mzda, jiný příjem nebo jiná pohledávka, nebo část mzdy, která nesmí být postižena výkonem rozhodnutí srážkami ze mzdy, a část pohledávky, která nemůže být postižena výkonem rozhodnutí příkázáním jiné peněžité pohledávky, případně pohledávka, která nemůže být postižena výkonem rozhodnutí příkázáním jiné peněžité pohledávky vůbec.“* Zejména vzhledem k různorodosti řešení této problematiky v jiných evropských státech lze předpokládat, že při zevrubnější analýze možností je možné dobrat se několika variant řešení, které by vedly ke kýženému cíli. Text však popisuje jedinou variantu.

Vedle toho je nutné upozornit na určitý **vnitřní rozpor v samotné definici uvedeného cíle**, kdy není zjevné, zda předkladatel zamýšlí ochránit část zákonem definovaných příjmů podle § 278 a § 279 OSŘ, nebo jestli mu jde o ochranu celého příjmu jako takového, tedy i v případě, že příjem není předmětem výkonu rozhodnutí srážkou ze mzdy (viz str. 24 Důvodové zprávy). Pokud by následkem opatření předpokládaných v § 304c OSŘ mělo, jak to předvídá ZZ RIA na str. 24, docházet k tomu, že povinnému bude na účet připsována celá mzda (a jako taková bude chráněna před exekucí ve své úplnosti), měla by ZZ RIA seriózně zhodnotit dopady uvedeného opatření na výtěžnost exekucí v ČR, přičemž lze přepokládat, že dojde k jejímu dramatickému snížení na úkor oprávněných. Dopady na výtěžnost exekucí by ostatně měly být analyzovány pro každé navrhované opatření, jelikož tato právní úprava bude mít zcela jistě vliv na vymahatelnost práva.

Za nedostačující lze označit také zpracování částí 3 a 4 ZZ RIA, které se věnují identifikaci a **zhodnocení dopadů ve formě přínosů a nákladů jednotlivých variant opatření**. Pomineme-li faktickou absenci variant, zhodnocení dopadů předkladatelem zvolených řešení také není dostatečné. Jako příklad lze uvést chybějící **vyhodnocení dopadů opatření, které lze souhrnně nazvat jako zavedení institutu chráněného účtu, na soudy**, kterým by v souvislosti s předkládaným návrhem změny § 304b odst. 5 a § 304c OSŘ (novelizační body 16 a 17) pravděpodobně vznikl velký objem administrativních povinností při vydávání oznámení. Zvýšené náklady by tento návrh přinesl i exekutorům.

Náklady, které by v souvislosti s novelizačními body 16 a 17 vznikly bankám, předkladatel sice konstatuje, nicméně nenavrhuje, jak se s nimi vypořádat. V předkládací zprávě předkladatel uvádí, že *„(...) peněžní ústavy mají možnost uvedené náklady promítnout do bankovních poplatků, čehož některé i využívají(...). Zakotvení další náhrady nákladů by zatížilo povinného a oddálilo uspokojení vymáhané pohledávky oprávněného.“* Z textu nelze dovodit, zda má předkladatel na mysli konkrétní bankovní poplatek k tíži povinného, který je účtován za provedení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky (což by jen dále zhoršovalo finanční situaci povinného), nebo zda navrhuje, aby banky náklady kompenzovaly tím, že všem svým klientům zvýší bankovní poplatky. Již nyní vznikají bankám náklady v souvislosti s prováděním výkonů rozhodnutí, jejich výše by však

násobně vzrostla v souvislosti s administrací chráněných příjmů. Rozpuštěním nákladů do bankovních poplatků by docházelo k přenášení nákladů na exekuční řízení na všechny klienty bank, což se jeví jako neakceptovatelný princip.

V souvislosti s problematickým postojem předkladatele k nákladům vznikajícím soukromým podnikatelským subjektům (bankám) jakožto důsledek výkonu veřejné moci je překvapivé, že návrh na kompenzaci nákladů, které vznikají z obdobných důvodů podnikatelským subjektům, je přiznán pouze zaměstnavatelům, u jejichž zaměstnanců dochází k výkonu rozhodnutí srážkou ze mzdy. Peněžní ústavy již dnes mají povinnost spolupracovat na výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky bez nároku na kompenzaci nákladů a nyní jim dle předloženého návrhu zákona hrozí další náklady v řádek stovek milionů Kč (a to jak v podobě vstupních - fixních - nákladů, tak v podobě významně zvýšených variabilních nákladů na administraci institutu chráněného účtu zejména s ohledem na to, že chráněnými příjmy se rozumí i většina příjmů z podnikatelské činnosti OSVČ). Kompenzovat náklady se však navrhuje pouze zaměstnavatelům za provádění výkonu rozhodnutí srážkou ze mzdy. Obdobné řešení by bylo vhodné zavést i pro další subjekty, které realizují výkon rozhodnutí příkázáním pohledávky. Předkladatel se nedopracováním návrhu v tomto smyslu dopouští nerovného přístupu, respektive diskriminace podle předmětu podnikání. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace na str. 19 se však touto otázkou nezabývá.

Závěrem lze konstatovat, že předložená ZZ RIA vykazuje řadu nedostatků jak formálních, tak obsahových. Některá navrhovaná opatření by přitom měla dalekosáhlé dopady na celou řadu subjektů, včetně nákladů soukromého sektoru v řádu stovek milionů Kč. ZZ RIA nedokázala uspokojivě odpovědět na otázku, zda očekávané přínosy tyto náklady převýší či případně jakým způsobem je možné tyto náklady kompenzovat.

Předkladatel by proto měl ZZ RIA rozšířit o **analýzu dalších variant** (tedy metodicky uvedení nulové a alespoň dvou alternativních variant), které by umožnily dobrat se cíle. Proto je však potřeba v první řadě jasně stanovit cíl, k němuž se chce předkladatel pomocí legislativního návrhu dopracovat a proč – např. zamezit dvojí exekuci příjmů, nebo zcela zamezit exekuci určitých příjmů.

V ZZ RIA by také nemělo chybět systematické hodnocení dopadů všech navržených opatření na vymahatelnost dluhů, která je zásadním ukazatelem kvality právního prostředí.

III. Závěr:

Komise pro hodnocení dopadů regulace předloženou zprávu neschvaluje a doporučuje její přepracování.

Vypracoval: Mgr. Jan Matoušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.,
v. r.
předsedkyně komise