



V Praze dne 12. 4. 2017
Čj. OVA: 251/17

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění
pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti
(exekuční řád)
a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

I. Úvod

Ministerstvo spravedlnosti předkládá návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Návrh je dle předkladatele „reakcí na legislativní podněty, které Ministerstvo spravedlnosti obdrželo, a vychází rovněž z vyhodnocení aplikační praxe“.

Návrh obsahuje zejména tyto změny:

1. Vícečetné exekuce
2. Ochrana příjmů povinného zasílaných na účet postižený exekucí
3. Náhrada nákladů plátce mzdy
4. Změna procesních práv a povinností
5. Výkon dohledu nad soudními exekutory Exekutorskou komorou České republiky
6. Předávání exekutorských úřadů, zástupce soudního exekutora, přeložení soudního exekutora
7. Úpadek soudního exekutora

Cílem navrhované právní úpravy je dle předkladatele především vyřešení problému vícečetných exekucí a posílení práv účastníků řízení.

PK RIA konstatuje časté novelizace Občanského soudního řádu (OSŘ) a Exekučního řádu (EŘ) v oblasti vymáhání pohledávek, což vede k tomu, že příslušné předpisy jsou málo přehledné a z hlediska jejich adresátů (bank, pojišťoven, ale i exekutorů, oprávněných i povinných) tento stav zakládá právní nejistotu.

Vyslovuje znepokojení nad neustálými novelizacemi procesně-právních norem. OSŘ byl novelizován více než 150x a jen v minulém roce bylo přijato šest novel OSŘ (87/2015 Sb., 139/2015 Sb., 164/2015 Sb., 205/2015 Sb., 375/2015 Sb. a 377/2015 Sb.). V Poslanecké sněmovně je aktuálně v různém stadiu projednávání navíc dalších šest novel OSŘ (sněmovní tisky č. 379, 390, 499, 599, 688 a 902).



Sám předkladatel připravuje paralelně dvě novely OSŘ, když jedna (zaměřená na změny věcné a místní příslušnosti, úpravu předběžných opatření, výkon rozhodnutí vyklizením bytu, změny v úpravě dovolání, zavedení automatického generátoru přidělování věcí na soudech a zrušení zvláštní příslušnosti OS Praha 2 pro trestné činy v dopravě) je momentálně projednávána vládou ČR (20. 10. 2016 ji projednala opakovaně LRV pod č. j. 840/16-LRV).

Tato situace je v hrubém rozporu s principy tzv. Better Regulation a zvyšuje transakční náklady firem i občanů.

II. Připomínky a návrhy změn

Hodnocení dopadů regulace (dále též zpráva RIA) je strukturováno podle hlavních kroků Obecných zásad (problém – právní stav – dotčené subjekty – cílový stav – zhodnocení rizika – varianty řešení - vyhodnocení nákladů a přínosů – výběr varianty – přezkum účinnosti regulace.

Text hodnocení dopadů není členěn dle výše uvedených sedmi oblastí regulace (což Obecné zásady nepožadují), ale jednotlivými kroky hodnocení dopadů regulace tak „prostupuje“ sedm témat a čtenář se poměrně rychle přestává orientovat v logické návaznosti tezí a argumentace.

PK RIA doporučuje strukturovat zprávu z hodnocení dopadů regulace dle výše uvedených sedmi oblastí regulace s využitým textu vztahujícím se ke všem oblastem analyzované regulativní intervence.

Problém je pro jednotlivé oblasti popsán spíše jako charakteristika současného stavu a zpravidla poskytuje chabé argumenty pro nutnost legislativní intervence.

Varianty jsou zpravidla prezentovány jako jediné řešení (což je mimo jiné důsledkem povrchní analýzy problému – ta by variantní řešení napovídala).

Předkladatel ve většině případů žádná variantní řešení nenavrhuje. To, co je ve zprávě 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). Toto metodologické nedorozumění lze ilustrovat na příkladu z části 1.5 – Popis cílového stavu, kdy předkladatel na str. 7 konstatuje, že „Do občanského soudního řádu a exekučního řádu bude zakotvena náhrada nákladů plátce mzdy spojená s prováděním úkonů spojených s výkonem rozhodnutí nebo exekucí srážkami ze mzdy nebo jiného příjmu.“ Zde se přitom zjevně nejedná o popis cílového stavu, ale o popis jedné zcela konkrétní varianty řešení problému kompenzace nákladů zaměstnavateli, ačkoliv jiná varianta řešení tohoto problému je pak popsána dále v části 2. – Návrh variant řešení (III) – str. 10 a 11 (kompenzace nákladů ze státního rozpočtu).

K záměně konceptu cílového stavu a zvoleného postupu dochází v předložené ZZ RIA systematicky, 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 se ovšem zabývá pouze jedinou variantou. 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).

Zhodnocení dopadů předkladatelem zvolených řešení není dostatečné. Příkladem 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. Dále pak, pokud by následkem opatření předpokládaných v § 304c OSŘ mělo, jak to předvídá zpráva RIA na str. 24, docházet k tomu, že povinnému bude na účet připisována celá mzda (a jako taková bude chráněna před exekucí ve své úplnosti), by zpráva RIA měla zhodnotit dopady uvedeného opatření na výtěžnost exekucí v ČR, přičemž lze přepokládat, že dojde k jejímu dramatickému snížení na úkor oprávněných.

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 výše popsanou faktickou absenci variant, zhodnocení dopadů předkladatelem zvolených řešení také není dostatečné. Příkladem 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. Dále pak, pokud by následkem opatření předpokládaných v § 304c OSŘ mělo, jak to předvídá zpráva RIA na str. 24, docházet k tomu, že povinnému bude na účet připisována celá mzda (a jako taková bude chráněna před exekucí ve své úplnosti), by zpráva RIA měla zhodnotit dopady uvedeného opatření na výtěžnost exekucí v ČR, přičemž lze přepokládat, že dojde k jejímu dramatickému snížení na úkor oprávněných.

Náklady, které by v souvislosti s novelizačními body 16 a 17 **vznikly bankám**, předkladatel sice konstatuje, ale nevěnuje dostatečnou pozornost následným dopadům na spotřebitele. 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, které jim vznikají v souvislosti s prováděním výkonů rozhodnutí a vznikaly by v mnohem větší míře v souvislosti s administrací chráněných příjmů, kompenzovaly tím, že všem svým klientům zvýší bankovní poplatky. Tím by docházelo k přenášení nákladů na exekuční řízení na všechny klienty bank, což se jeví jako neakceptovatelný princip.

V souvislosti s výše popsaným velmi problematickým postojem předkladatele k nákladům vznikajícím soukromým podnikatelským subjektům jako důsledek výkonu veřejné moci působí o to více nepatřičně **návrh na kompenzaci nákladů**, které vznikají ze stejných důvodů jiným podnikatelským subjektům – zaměstnavatelům, u jejichž zaměstnanců dochází k výkonu rozhodnutí srážkou ze mzdy. Na jedné straně jsou tedy peněžní ústavy, které již dnes mají povinnost spolupracovat na výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky bez nároku na kompenzaci nákladů, a kterým dle předloženého návrhu zákona hrozí další značná administrativní zátěž a s ní spojené náklady v řádek stovek milionů Kč (a to jak v podobě vstupních - fixních - nákladů, tak v podobě významně zvýšených průběžných nákladů na administraci institutu chráněného účtu zejména s ohledem na to, že chráněnými příjmy se rozumí i většina příjmů z podnikatelské činnosti OSVČ). Na straně druhé jsou jiné podnikatelské subjekty, které jsou (stejně jako peněžní ústavy) zaměstnavateli a kterým se navrhuje kompenzovat náklady za provádění výkonu rozhodnutí srážkou ze mzdy. Předkladatel se tímto dopouští nerovného přístupu, respektive diskriminace

podle předmětu podnikání. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace na str. 19 se však touto diskrepancí nezabývá.

PK RIA vyslovuje názor, že navrhované úpravy posilují pocit dlužníků či potencialních dlužníků, že se vyplatí neplatit dluhy, v důsledku čehož dochází k posilování velmi neblahého principu morálního hazardu. Tento potenciální efekt je v analýze dopadů pominut.

III. Závěr

PK RIA předložené hodnocení dopadů regulace nepřijímá a požaduje jeho přepracování dle výše uvedených připomínek.

Vypracoval:

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