



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

Zrušení soudní exekuce

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona o změně a zrušení některých
zákonů v souvislosti se zrušením soudních exekutorů
(sněmovní tisk 937) s právem EU



Informační podklad č. 0937
září 2020
autor: Markéta Nováková

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Zrušení soudní exekuce	Typ řady: online
Autor: Nováková, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0937	První vydání řady: říjen 1998
Datum: září 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: slučitelnost; EU; exekuce, exekutor	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
Oddělení komunikace a vzdělávání	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti se zrušením soudních exekutorů (sněmovní tisk 937) s právem EU

Úvod:

Návrh zákona počítá se zrušením exekucí jako institutu českého práva, přičemž k úplné eliminaci by mělo dojít do dvou let od účinnosti navrhovaného zákona, tedy do roku 2023. Nucený výkon rozhodnutí by následně mohl být realizován pouze prostřednictvím soudních výkonů rozhodnutí.

Stanovisko Pl:

Vliv návrhu na úroveň vymahatelnosti práva v České republice

V současnosti v České republice existuje dvoukolejnost výkonu rozhodnutí, které bývá prováděno buď soudním výkonem rozhodnutí, nebo za pomoci exekuce. Soudní výkon rozhodnutí tak, jak je aktuálně nastaven, má na procedurální úrovni pro oprávněného některé významné nevýhody, v důsledku kterých je v současnosti ve srovnání s exekučním řízením málo využíván. Předně v případě soudního výkonu rozhodnutí je oprávněný povinen v návrhu na výkon rozhodnutí ukládajícího zaplacení peněžitě částky uvést, jakým způsobem má být výkon rozhodnutí proveden (§ 261 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, dále jen „OSŘ“), což může být problematické v případech, kdy oprávněný nezná majetkové poměry povinného. Oprávněný sice může navrhnout provedení tzv. prohlášení povinného o majetku (§ 260a a násl. OSŘ), avšak pouze v případě, kdy pohledávka nebyla nebo nemohla být ani s pomocí soudu uspokojena výkonem rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu povinného u peněžního ústavu, což znamená oddálení okamžiku uspokojení pohledávky věřitele. Exekutor na rozdíl od soudu majetek povinného aktivně dohledává a disponuje oprávněním požádat o součinnost řadu třetích osob (§ 33 - 34 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, dále jen „exekuční řád“). Exekutor návrhem oprávněného o způsobu provedení exekuce není vázán a může přistoupit k provedení exekuce více nebo všemi zákonem stanovenými způsoby současně nebo postupně, je-li to třeba k uspokojení pohledávky (§ 58 odst. 2 exekučního řádu).¹ Tento postup soudní výkon rozhodnutí neumožňuje.

Důsledky potenciální nízké vymahatelnosti práva z hlediska práva EU

Právo EU samo o sobě neklade žádné požadavky na organizaci soudnictví členských států, které je zcela ponecháno ve výlučné kompetenci členských států, nicméně musí být zaručeno právo na spravedlivý proces a účinnou soudní ochranu, které dle judikatury Soudního dvora EU² patří k obecným zásadám unijního práva (čl. 6 SEU a čl. 13 SEU a čl. 47 Listiny základních práv EU). Členské státy mají povinnost zajistit efektivní procesněprávní předpoklady účinné soudní ochrany práv a výkon práv nesmí být nadměrně složitý nebo nemožný.³ „Podle práva EU se článek 47 Listiny základních práv EU vztahuje na všechna práva a svobody vyplývající z práva EU a zaručuje jedincům právo na účinnou soudní ochranu těchto práv. Nevykonání rozhodnutí porušuje povinnosti členských států podle čl. 4 odst. 3 (pozn. zásada loajální spolupráce) a článku 19 SEU a Listiny

¹ Darina Nezkusilová, Jindřiška Syllová. *Ústavní přípustnost a nevýhody zrušení exekučního řádu: Posouzení návrhu zákona*, Odpověď na dotaz č. 3540, Parlamentní institut, 2019, s. 5 - 7

² Evropský soudní dvůr deklaroval právo na spravedlivý proces a účinnou soudní ochranu za obecný princip unijního práva (viz zejména 222/84 Johnson, 222/86 Heylens, C-97/91 Borelli). Tento princip jsou povinny naplňovat při aplikaci práva Unie i vnitrostátní soudy (C-50/00P Unión de Pequeños Agricultores, C-263/02P Jégo-Queré). SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony, s. 112

³ Ibid, s. 112.

základních práv.“⁴ Zde je však na místě dodat, že nelze předem předjímat, zda by Soudní dvůr EU v této záležitosti shledal porušení unijního práva.⁵

Za problematické se v této souvislosti jeví zejména dodržení čl. 19 Smlouvy o Evropské unii, dle kterého „Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“ Je totiž otázkou, zda by byla Česká republika v případě přijetí návrhu schopna zajistit účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých právem EU. Ačkoli exekuce nemohou být využívány k výkonu rozhodnutí orgánů Evropské unie⁶, „oblasti pokryté právem EU“ představují podstatně širší oblast než jen rozhodnutí orgánů EU, jde o právo EU, které je nyní součástí českého práva, například díky transpozicím směrnic. Zároveň by v důsledku přijetí navrhovaného zákona mohl být ohrožen i výkon rozhodnutí orgánů Evropské unie kvůli zahlcení systému výkonu rozhodnutí i o agendu, která je dnes řešena pomocí exekucí.

Kromě obecné obavy z nevymahatelnosti oblastí pokrytých právem EU v České republice a z omezení účinné soudní ochrany existuje řada předpisů evropského soukromého práva upravujících problematiku exekučních titulů a jejich výkonu, jejichž uplatňování by v případě neuspokojivé funkčnosti výkonu rozhodnutí utrpělo. Například⁷ lze uvést směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/7/EU ze dne 16. února 2011 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (především čl. 6) nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech. Právní úprava evropského soukromého procesního práva je vybudována na vzájemné důvěře v ekvivalenci fungování systémů ochrany spravedlnosti v členských státech. Pokud by v důsledku přijetí navrhované právní úpravy v praxi došlo ke snížení vymahatelnosti práva (např. pohledávek pro věřitele z obchodních transakcí) pak by mohly vzejít určité pochybnosti o tom, zda jsou práva oprávněných vyplývající z práva EU řádně naplňována v aplikační praxi.

Závěr:

Právo EU neklade požadavky na konkrétní způsob organizace výkonu rozhodnutí. Je však pravděpodobné, že navržená úprava by mohla snížit vymahatelnost práva v takové míře, že by Česká republika přestala plnit své závazky vyplývající jak z primárního, tak i sekundárního práva EU.

Nad rámec posouzení slučitelnosti s právem EU si dovoluujeme připomenout, že zavedení systému exekuce v České republice v roce 2001 bylo motivováno snahou o doplnění systému soudního výkonu rozhodnutí, který byl považován za málo účinný a zdoluhavý. Díky zavedení institutu exekucí významně vzrostla vymahatelnost práva v zemi (Exekutorská komora ČR uvádí, že stoupla ze tří až pěti procent na 40 %).⁸ Vzhledem ke skutečnosti, že návrh nepočítá se změnou právní

⁴ V Příručce o evropských právních předpisech v oblasti přístupu ke spravedlnosti, která byla vydána v roce 2016, se uvádí, že SDEU (zatím) v záležitostech prodlev ve výkonu konečného rozhodnutí podle článku 47 nerozhodoval. *Příručka o evropských právních předpisech v oblasti přístupu ke spravedlnosti: Agentura Evropské unie pro základní práva, Rada Evropy*. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_CES.PDF, s. 129

⁵ V Příručce o evropských právních předpisech v oblasti přístupu ke spravedlnosti, která byla vydána v roce 2016, se uvádí, že SDEU (zatím) v záležitostech prodlev ve výkonu konečného rozhodnutí podle článku 47 nerozhodoval. Ibid

⁶ Dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)

⁷ Další právní předpisy EU relevantní v této oblasti jsou uvedeny v: *Příručka o evropských právních předpisech v oblasti přístupu ke spravedlnosti: Agentura Evropské unie pro základní práva, Rada Evropy*. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_CES.PDF, s. 130

⁸ *Rozdíl mezi exekucí a soudním výkonem rozhodnutí: Exekutorská komora České republiky*. Dostupné z: <https://www.ekcr.cz/1/exekutoriradi/838-28-rozdil-mezi-exekuci-a-soudnim-vykonem-rozhodnuti?w=>

úpravy soudního výkonu rozhodnutí, která by jej činila efektivnější, jsou s ohledem na předchozí zkušenosti na místě obavy o zhoršení vymahatelnosti práva v České republice. Ty se opírají nikoli pouze o neuspokojivou vymahatelnost práva pomocí soudního výkonu rozhodnutí oproti rušeným exekucím, ale i o to, že návrh nijak nereflektuje nutnost řešení nápadu veškerých výkonů rozhodnutí na soustavu soudů. Návrh nepočítá s navýšením finančních prostředků ani s personálním posílením soudů o osoby disponující potřebnou kvalifikací (důvodová zpráva hovoří pouze o přesunu úředníků z jiných odvětví státní správy). Pokud by nedošlo ke změnám, které by přizpůsobily systém soudního výkonu rozhodnutí na násobně vyšší nápor nápadů případů, soudy by z dlouhodobého hlediska čelily přetížení v důsledku příliš dlouho trvajících vykonávacích řízení a fungování výkonu rozhodnutí obecně by bylo s vysokou pravděpodobností ochromeno.

Nad rámec posouzení slučitelnosti s právem EU dále upozorňujeme na to, že v případě výrazného zhoršení vymahatelnosti práva by České republice hrozily sankce i ze strany Evropského soudu pro lidská práva. Právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v sobě zahrnuje taktéž právo na vykonání soudního rozhodnutí bez zbytečného prodlení. Zamezení přístupu k účinným mechanismům výkonu rozhodnutí může v důsledku ohrozit ochranu základních práv a právního státu jako takového. Pokud by prodlení nebo nevykonání rozsudku bylo možné přičíst státu, vznikl by poškozeným nárok vůči státu podle čl. 13 Úmluvy.⁹

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

⁹ Příručka o evropských právních předpisech v oblasti přístupu ke spravedlnosti: Agentura Evropské unie pro základní práva, Rada Evropy. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_CES.PDF, s. 128 - 129