Zpravodajská zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony

/pro zasedání LRV dne 12. 11. 2015/

Zpravodaj: Prof. JUDr Alena Winterová

**I. Obecné posouzení:**

Předloženým zákonem se mění, vedle OSŘ (Část první), též zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád (Část druhá), notářský řád (Část třetí), zákon o advokacii (Část čtvrtá) a zákon o řízení ve věcech soudců…… (Část pátá). Zákon je souborem různých drobných změn, nejvíce však jsou to změny v oblasti vykonávacího a exekučního řízení. Jak upozornila Komise LRV pro soukromé právo, jde o stopadesátou novelu OSŘ (za 52 let), což má za důsledek neschopnost aplikační praxe změny zachytit a vyvolává v extremní míře právní nejistotu. K tomu je třeba ještě dodat, že frekvence těchto novelizací se zvyšuje: V tomto roce 2015 již předcházely nejméně tři novelizace občanského soudního řádu (dále OSŘ) a nejméně 2 novelizace exekučního řádu (dále EŘ). Taková nestabilita právní úpravě neprospívá, zatěžuje všechny dotčené subjekty, vytváří nepřehlednost a chaos v právním řádu. Skutečný efekt těchto postupných změn nebyl – pokud je mi známo –ani prokázán, ani analyzován. Podle návrhu Stanoviska LRV je návrh zákona předkládán se šesti rozpory, dále se předkládá několik otázek k posouzení a 5x alternativní řešení. To už samo o sobě svědčí o nevalné kvalitě návrhu. A dále se pak klade otázka, proč tyto změny nemohou počkat až na slíbenou a potřebnou rekodifikaci civilního procesu. S praxí neustálých dílčích změn je třeba již jednou skončit: neučiní-li to předkladatel sám, měla by tak učinit Legislativní rada vlády.

Návrh přináší dílčí změny v oblasti vykonávacího a exekučního řízení, v oblasti státního dohledu nad soudními exekutory a jiné. Považuji za nutné rozebrat a zhodnotit dvě z nich, které považuji za důležité, již v této obecné části, a to jako podklad pro závěrečné negativní doporučení vládě.

1. Návrh na další ochranu peněžních prostředků na účtu povinného u peněžního ústavu (při výkonu rozhodnutí přikázáním pohledávky). Navrhovaná ochrana má spočívat v tom, že dojdou – li na účet povinného peníze z titulu mzdy nebo jiného obdobného plnění (§ 299 OSŘ) nebo peníze z pohledávek dlužníka chráněných zcela nebo zčásti (§ 217 – 319 OSŘ), peněžní ústav **výkon rozhodnutí ohledně těchto prostředků** **neprovádí a jsou ponechány na účtu k volné dispozici povinného**. Které peníze to jsou (když na účtu veškeré peníze tam došlé splynou a právní důvod jejich připsání je irelevantní), dozví se peněžní ústav (poddlužník) od soudu, procedurou upravenou v navrhovaném § 304c o devíti odstavcích. Tato procedura je příliš komplikovaná na to, aby mohla dobře fungovat a zatěžuje poddlužníky i soud dalšími povinnostmi.

Z návrhu neplyne ani jakékoliv rozlišení mezi případem, kdy na účet přijde jen tzv. zbytek čisté mzdy (po provedení srážky plátcem mzdy) a případem, kdy žádná srážka nebyla provedena a došla tak na účet čistá mzda celá (např. proto, že srážky ze mzdy nejsou nařízeny). Znamená to snad, že v tomto posledním případu je chráněna celá mzda povinného ? Anebo se bude ještě žádat od banky, aby obdobný výpočet, jaký musí provádět plátce mzdy při srážkách ze mzdy, provedla ona sama ? Druhý případ je zcela absurdní, ať už by měla být chráněna celá mzda povinného, anebo jen část mzdy po odečtení srážky, kterou by banka vypočetla. Nelze se divit, že tato otázka je předmětem rozporu mezi ČNB a předkladatelem. Odhad nákladů České bankovní asociace na změnu všech systému činí dle důvodové zprávy až 700 milionů Kč.

Předkladatel zcela ignoruje dřívější změny, které ohledně přikázání pohledávky z účtu již provedl a jsou platné a účinné: je to jednak nepostižitelnost substitučního jmění, zde pohledávky na účtu (§ 303 odst. 2 OSŘ). Za druhé, nepostižitelnost poloviny peněžních prostředků ve prospěch manžela povinného, jestliže o to požádá (§ 304b odst. 4 OSŘ). Za třetí nepostižitelnost peněžních prostředků na účtu do výše dvojnásobku životního minima (§ 304b odst. 1). **Tyto zápovědi nejsou** **provázány ani mezi sebou, ani s nově navrhovaným omezením**. Nejsou ostatně ani navázány na ust. § 307 odst. 2 a 3 OSŘ.

Návrh proto považuji za nesprávný a neschůdný jak z výše uvedených důvodů, tak zejména proto, že nelze takto v právním státu rozšiřovat ochranu dlužníka na celou jeho mzdu, když tato ochrana jde na úkor věřitele. K návrhu se kriticky vyjádřily tři pracovní komise LRV.

1. Dosavadní úprava nepředpokládá, že poddlužníkovi (plátci mzdy nebo i jinému) bude za jeho činnost poskytována jakákoliv náhrada, ač mu při nesplnění uložených povinností hrozí jak pořádková pokuta, tak i poddlužnická žaloba. Návrh chce zavést paušální odměnu pro plátce mzdy (nikoliv pro jiné poddlužníky). Proti návrhu se ohrazují mj. tři pracovní komise LRV, buď principiálně, anebo alespoň v otázce, kdo má paušální náhradu platit. (Stát nebo povinný: předkladatel zvolil řešení druhé, tj. náhradu k tíži povinného).

Já osobně bych zásadně nebyla proti paušální náhradě, protože plátce mzdy tato zákonná povinnost (tj.vypočítat a provést v každém měsíci srážku, vyplatit nebo převést sraženou částku oprávněnému, sledovat stav uspokojování vymáhané pohledávky atd.) skutečně zatěžuje, a to často dlouhodobě, i celá léta, srov.např. výživné. Při minimální měsíční výši paušální částky (navržených 50 Kč, ovšem bez předpokládaných výjimek, které to komplikují) by podle mne bylo možné zatížit touto částkou povinného. Problém však vidím v legislativním provedení – o tom viz dále.

Považuji za potřebné uvést k těmto dvěma návrhům ještě hlubší a obecnější argumentaci.

Ad 1. A/ Dílčí úpravy, které v oblasti civilního procesu předkladatel opakovaně, a i teď, činí, jsou zdánlivě okrajové, ale zasahují hluboko do samé koncepce civilního procesu. Také vykonávací/exekuční řízení si vyžaduje rekodifikaci a v té souvislosti **celkovou revizi způsobů výkonu** **rozhodnut**í (např. s přihlédnutím k masivnímu rozvoji bezhotovostního platebního styku, který v r. 1963 ještě prakticky neexistoval). Původní koncepci z r. 1963, značně poplatnou té době nejen v ideologickém, ale též v hospodářském smyslu, je třeba modernizovat a přizpůsobit současným poměrům. Tato původní koncepce spočívala ve výrazné ochraně dlužníka při srážkách ze mzdy (zbytečně složitý třetinový systém výpočtu, který platí dodnes), ale v nulové ochraně dlužníka v přikázání pohledávky z účtu, nebo jiné pohledávky dlužníka za třetí osobou. Koncepci, která se v tom promítá, nelze ovšem změnit dílčími zásahy, čehož je navrhovaná novelizace, i ty předchozí, dokladem.

B/ V této souvislosti musím ještě upozornit na problém dvoukolejnosti (vykonávacího soudního a exekučního řízení). Závazné způsoby výkonu rozhodnutí jsou upraveny v OSŘ, který pro exekuční řízení platí podpůrně. Exekuční řád vlastní úpravu způsobů vymáhání, až na drobné výjimky, nemá. Legislativní změny ve způsobech výkonu je proto třeba provádět vždy v OSŘ, což zákonodárce ví a respektuje. Přesto se neubrání (nemůže ubránit) duplicitám – viz zde v návrhu Část první, bod 7 a Část třetí, bod 47. To právní řád příliš nešlechtí.

Na druhou stranu se některé instituty exekučního práva zavádějí a mění v EŘ, takže je v soudním výkonu použít nelze, ač by tam také patřily. Tomu však brání to, že subsidiární použití jiného zákona je vždy jednostranné. (Viz např. § 71a EŘ, nebo § 73a EŘ).

Tento stav nemůže trvat věčně, takovéto soužití dvou systémů a předpisů nelze chápat jinak než jako provizorium. Rekodifikace civilního procesu musí nutně zahrnout i **aktualizovanou koncepci vykonávacího vč. exekučního řízení**. Jak moc je to potřeba, doložím další a poslední poznámkou.

Ad 2/ K náhradě nákladů plátce mzdy spojených s prováděním výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy. K návrhu se kriticky či negativně vyjádřily tři pracovní komise LRV, návrh Stanoviska doporučuje vypustit.

Skutečnost, že jsou plátci mzdy zatěžováni zákonnou povinností provádět srážky ze mzdy, aniž by z toho sebeméně profitovali, je nepopiratelná a osobně připouštím, že se o jisté náhradě může uvažovat. To, že obdobná náhrada není navrhována i pro jiné poddlužníky, by bylo lze odůvodnit tím, že jedině srážky ze mzdy se měsíčně opakují po dlouhou dobu a někdy i po řadu let (zatímco banka provede odepsání z účtu maximálně třikrát, a to v časovém období maximálně 6 měsíců).

Nelze ale přijmout to, jak je nárok v návrhu procesně proveden. Zatímco ve vykonávacím řízení soudním by se paušálně stanovený nárok stal součástí nákladů výkonu rozhodnutí a byl by tedy vymáhán na povinném spolu s vymáhanou povinností, v exekučním řádu se navrhuje úprava jiná. Zde je paušální náhrada řešena jako samostatný nárok plátce mzdy, se kterým se počítá jako se subjektem řízení, dokonce s právem podávat námitky (viz Část druhá, bod 8 a 9, body 48, 49, 50 až 54, zejména bod 51). To je nepřijatelné samo o sobě, protože plátce mzdy je poddlužníkem , který má ze zákona určité povinnosti, ale stojí vždy vně vlastního řízení. Jeho pohledávka náhrady nemůže být uspokojována tak, že si ji sám srazí, jak je navrženo a teprve zbytek poukáže oprávněnému.

Zejména ale považuji za nepřípustné, aby byla ve výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy a v exekuci srážkami ze mzdy, které se jinak opírají o shodnou právní úpravu v § 276 - § 302 OSŘ, tak rozdílná koncepce jedné dílčí složky náhrady nákladů

**II. Dílčí připomínky**:

S návrhem Stanoviska LRV v dalších dílčích připomínkách souhlasím a připojuji se k nim. Nadto ještě uvádím:

Část první. K bodu 2:

Formulář pro odpor proti platebnímu rozkazu. O možnosti podání odporu a jeho důsledcích je nutno žalovaného poučit. Formulář proto může být chápán jako součást poučení a jako usnadnění podání odporu. Dvě pracovní komise reagují na myšlenku formuláře negativně, osobně to tak negativně nevidím. Není mi ovšem jasné, co by na jeho zavedení mělo stát 500 miliónů Kč (viz str. 19 důvodové zprávy).

K bodu 5:

Ustanovení o zániku vymáhané povinnosti splněním je zbytečné, Na vyřešení dílčích nejasností postačí judikatura.

K bodu 24:

K§ 322,nový odst.8 OSŘ. Podmínky důvodného předpokladu není třeba. Podle mého názoru jde-li o návrh povinného (tj. s jeho souhlasem) není třeba omezovat sepsání věcí jinak vyloučených.

Část druhá. K bodu 24 a 36:

Proč má být povinný poučován o možnosti vylučovací žaloby, když jedině legitimovanou k jejímu podání je 3. osoba ? On sám ji podat nemůže – srov. § 267 OSŘ.

K bodu 29:

Viz bod 5 v Části prvé

K bodu 42 až 44:

Proč nestačí ustanovení § 54 odst. 2 EŘ, kde se říká, že do vydání rozhodnutí o odkladu exekuce …….exekutor nečiní žádné úkony ? Vždyť je to snad jasné. Proč je třeba zahlcovat zákon kazuistikou ?

Část třetí. K bodu 2.

Část čtvrtá.: Pracovní komise pro správní právo zpochybňuje ústavní konformitu takového pověření.

**Závěr:** Byť návrh zákona obsahuje i některé pozitivní prvky, celkově je v hlavních bodech nepřijatelný a vládě jej nelze doporučit, jak jsem se pokusila v Obecném posouzení blíže uvést i zargumentovat. Proto **navrhuji zamítnutí návrhu.**

Alena Winterová

11. 11. 2015