

Veřejná ochránkyně práv
Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.

V Brně dne 20. července 2014
Sp. zn.: 16/2014/SZD/BK

Vaše sp. zn.: Pl. ÚS 1/14

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Navrhovatel: Okresní soud v Karviné, se sídlem park Bedřicha Smetany
176/5, Karviná-Fryštát

Účastník řízení: Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna a Senát

Věc: **Návrh** na zrušení ustanovení čl. LII bodu 2 zákona č. 303/2013
Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím
rekodifikace soukromého práva

Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu

Systemem datových schránek

I. Vstup do řízení, uvedení do problematiky

Dne 20. června 2014 jsem vstoupila do řízení jako vedlejší účastník, a to ve snaze objasnit podstatu sporu.

Navrhovatel žádá zrušit **přechodné ustanovení novely exekučního řádu**¹, účinné od 1. ledna 2014: „*Exekuční příkaz vydaný po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. v řízeních zahájených před nabytím účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. se řídí zákonem č. 120/2001, ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb.*“ Podle navrhovatele napadené přechodné ustanovení zakládá nepřípustnou retroaktivitu.

Zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, představuje takzvanou **velkou exekuční novelu**, která již s účinností od 1. ledna 2013 podstatně změnila některé způsoby výkonu rozhodnutí upravené občanským soudním řádem (v podrobnostech později). Měnila také exekuční řád², nikoliv však v zásadách jednotlivých způsobů exekuce (s výjimkou pozastavení řídicího oprávnění).

Soudní exekutor primárně postupuje podle exekučního řádu. Nestanoví-li exekuční řád jinak, použijí se pro exekuční řízení přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu.³ **Napadené ustanovení proto ve skutečnosti představuje výsledek snahy vyřešit spor o výklad dřívějšího přechodného ustanovení zakotveného samotnou velkou exekuční novelou v občanském soudním řádu**⁴: „*Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.*“

Navrhovatel vykládá dřívější přechodné ustanovení tak, že pokud bylo exekuční řízení zahájeno před 1. lednem 2013, musí soudní exekutor i po tomto datu postupovat podle dosavadní právní úpravy, přestože soudy a soudní exekutoři v řízeních zahájených po 1. lednu 2013 (a těch, která na ně přešla ze soudů) budou postupovat podle úpravy ve znění velké exekuční novely. Tento názor zřejmě vychází z přesvědčení, že jediné exekuční řízení jako celek představuje „řízení“ ve smyslu dřívějšího přechodného ustanovení. Zásadními praktickými rozdíly mezi soudním výkonem rozhodnutí a exekučním řízením se navrhovatel nezabývá.

Velká exekuční novela obecně zlepšila postavení povinných (i oprávněných). Rozčarování manželů (manželek) povinných však mohlo vyvolat ustanovení § 262a odst. 2 (dříve 3) občanského soudního řádu, jež reagovalo na ryze praktické nesnáze exekučního postižení hodnot náležejících do společného jmění manželů.

Domnívám se tedy, že posouzení napadeného přechodného ustanovení závisí také na výkladu dřívějšího přechodného ustanovení novely občanského soudního řádu. Případné pouhé zrušení napadeného přechodného ustanovení by mohlo obnovit nejistotu a podpořit rozčarování všech účastníků exekučních řízení zahájených před 1. lednem 2013.

¹ článek LII bod 2 zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva:

² zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³ ustanovení § 52 odst. 1 exekučního řádu

⁴ článek II bod 1 zákona č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

II. Exekuční řízení není jedním (nedělitelným) celkem, ale souborem jednotlivých „soudních výkonů rozhodnutí“

Jsem přesvědčena, že správná aplikace dřívějšího přechodného ustanovení v podmínkách exekuční praxe vyžaduje výklad pojmu „řízení“ zohledňující zásadní rozdíly mezi soudním výkonem rozhodnutí a exekucí.

Exekuční řízení jako celek skutečně začíná doručením návrhu na nařízení exekuce soudnímu exekutorovi.⁵ Po nařízení exekuce soudem (nyní pověřením) může exekuce jako celek probíhat mnoho let, během nichž exekutor sám volí jednotlivé způsoby exekuce. Je přitom povinen využít nejprve těch, které povinného co nejméně zatěžují. V soudním výkonu rozhodnutí soud nařídí provedení výkonu konkrétním způsobem. Při exekuci naproti tomu určuje konkrétní způsob provedení exekuce až soudní exekutor, a to exekučním příkazem.

Argumentace navrhovatele stojí na porovnávání napadeného přechodného ustanovení s jinými (nesouvisejícími) přechodnými ustanoveními. Dovolává se pak několika rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě⁶. Rozhodnutí uvedeného soudu i další obdobná rozhodnutí⁷ se však spokojují s tím, že exekuční řízení zahájené doručením exekučního návrhu soudnímu exekutorovi představuje jeden celek (řízení), bez ohledu na jeho nesrovnatelnost s jednotlivým soudním výkonem rozhodnutí. O jednotné judikatuře zatím nelze hovořit.⁸

Ačkoliv nezpochybňuji okamžik začátku exekučního řízení (jako celku), nepochybují ani o tom, že každý exekuční příkaz soudního exekutora má účinky nařízení výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu⁹. Každé exekuční řízení se proto prakticky skládá z množství „řízení“ srovnatelných se soudními výkony rozhodnutí.

Proti argumentaci navrhovatele stavím také nezdůvodnitelně nerovné (horší) postavení oprávněných, kteří návrh na nařízení exekuce podali před 1. lednem 2013. Vidím rovněž obecně nerovné (horší) postavení povinných s ohledem na množství pozitivních změn zakotvených velkou exekuční novelou.

Můj názor by naopak mohli napadnout povinní a zejména jejich manželé a manželky, na něž soudní exekutor aplikoval ustanovení § 262a odst. 3 občanského soudního řádu ve znění velké exekuční novely¹⁰. Novela totiž napravila dosavadní vadu procesní úpravy neumožňující naplnit hmotněprávní pravidla. Touto vadou byla praktická nepostižitelnost hodnot spadajících do společného jmění manželů, jejichž postižení naopak předpokládal

⁵ ustanovení § 35 odst. 2 exekučního řádu

⁶ rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě č. j. 9 Co 431/2013-137 ze dne 30. května 2013, č. j. 10 Co 371/2013-79 ze dne 30. října 2013 a č. j. 66 Co 541/2013-37 ze dne 30. října 2013; zřejmě nezveřejněné

⁷ usnesení Okresního soudu v Prostějově sp. zn. 15 Nc 6275/2006 ze dne 10. dubna 2013, Soudní rozhledy č. 6/2013, str. 215; usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 16 Co 381/2013 ze dne 23. září 2013, Výběr VKS 44/2013, www.nsoud.cz/judikaturans_new/judikatura_vks.nsf; usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 24 Co 1733/2013 ze dne 10. září 2013, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 7. 2014]

⁸ Odlišný názor vyslovil například Městský soud v Brně v usnesení č. j. 69 Nc 1268/2013-41 ze dne 28. února 2013; Soudní rozhledy č. 6/2013, str. 215 (komentář k usnesení Okresního soudu v Prostějově sp. zn. 15 Nc 6275/2006 ze dne 10. dubna 2013).

⁹ ustanovení § 47 odst. 2 věta první exekučního řádu:

„Exekuční příkaz má účinky nařízení výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu.“

¹⁰ ustanovení § 262a odst. 3 občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2013:

„Výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy nebo jiného příjmu manžela povinného, příkázáním pohledávky manžela povinného z účtu u peněžního ústavu, příkázáním jiné peněžité pohledávky manžela povinného nebo postižením jiných majetkových práv manžela povinného lze nařídit tehdy, jde-li o vydobytí závazku, který patří do společného jmění manželů. Ustanovení hlavy druhé a třetí se použije přiměřeně.“

občanský zákoník. Manželé (manželky) povinných tak skutečně mohou o situaci uvažovat tak, že se v průběhu exekučního řízení jako celku změnila „pravidla hry“, s nimiž počítali v době, kdy se jejich manželé (manželky) vystavili riziku exekuce.

Tvrzená nemožnost aplikace procesního předpisu účinného k okamžiku vydání exekučního příkazu však ztrácí na přesvědčivosti i proto, že „novým oprávněním“ (upíraným soudnímu exekutorovi v dříve zahájeném řízení) disponuje soud nebo exekutor v „novém řízení“ i v řízení přeměněném z dřívějšího soudního výkonu rozhodnutí. Oprávněný tak v průběhu „staré“ exekuce může podat návrh na soudní výkon rozhodnutí nebo dosáhnout zastavení exekučního řízení a okamžitě zahájit další. Nepříjemným praktickým důsledkem takového „řešení“ je navýšení nákladů, zbytečné zatěžování soudů nebo exekutorů a praktická deformace exekučních vztahů.

Kloním se proto k závěru, že exekuční řízení představuje soubor jednotlivých „soudních výkonů rozhodnutí“, proto za „řízení“ podle dřívějšího přechodného ustanovení (čl. II bodu 1 zákona č. 396/2012 Sb.) nepovažuji exekuční řízení jako celek. Z toho dovozují možnost soudního exekutora aplikovat občanský soudní řád ve znění velké exekuční novely i v exekučních řízeních zahájených před ní. Přikloní-li se Ústavní soud k této interpretaci dřívějšího přechodného ustanovení, je napadené (pozdější) přechodné ustanovení pouze nadbytečné, proto nemůže být retroaktivní.

III. Exekuční řízení je jedním celkem, přesto napadené přechodné ustanovení nemá nepřipustné retroaktivní účinky

Úvahy o retroaktivitě napadeného přechodného ustanovení jsou na místě pouze tehdy, dospěje-li Ústavní soud k závěru, že exekuční řízení představuje jeden nedělitelný celek. V takovém případě zákonodárce skutečně změnil „pravidla hry“ s dopadem i na probíhající exekuční řízení, a to teprve po roce od účinnosti velké exekuční novely.

Uznávám, že není běžné zakotvit přechodné ustanovení k novele až po roce od nabytí účinnosti. Jako řešení sporu o výklad dřívějších přechodných ustanovení to však chápu. Rovněž si dovedu představit, že zákonodárce pochybí při formulaci přechodných ustanovení a chybu pak napraví pozdějším zakotvením odlišného pravidla.

Zákonodárce napadeným přechodným ustanovením jednoznačně projevil vůli, aby se exekutoři i v exekučních řízeních zahájených před 1. lednem 2013 řídili při vydávání exekučních příkazů po tomto datu novou právní úpravou (exekučním řádem i občanským soudním řádem ve znění velké exekuční novely).

I kdyby šlo o nové pravidlo (a neplatil by tedy můj výklad v bodě II. tohoto vyjádření), bylo by třeba ustanovení vykládat primárně ústavně konformně a teprve při nemožnosti takového výkladu je zrušit jako protiústavní. Jsem přesvědčena, že napadené přechodné ustanovení lze vyložit ústavně konformně, a to tak, že nedopadá na exekuční příkazy vydané přede dnem nabytí jeho účinností. Nelze je tedy vykládat jako možnost zhojení již dříve vydaných exekučních příkazů. Působí tedy pouze do budoucna, byť v dříve zahájených exekučních řízeních (chápeme-li exekuční řízení jako jeden nedělitelný celek). Z tohoto pohledu jde tedy nejvýše o takzvanou nepravou retroaktivitu.

Napadené přechodné ustanovení proto samo o sobě nemá nepřipustné pravé retroaktivní účinky. Riziko nesprávného výkladu ustanovení (zhojení již vydaných exekučních příkazů – pravá retroaktivita) není vadou, pro niž by mělo být zrušeno,

nýbrž důvodem pro případné uplatnění opravného prostředku, či ústavní stížnosti v konkrétní věci.

IV. Praktické dopady velké exekuční novely

Pro účely tohoto vyjádření se soustředím pouze na přímé dopady novely na podobu postižení majetku povinných a jejich manželů (manželek), a tím i na míru uspokojení oprávněných. **Se zjednodušením snad mohou říci, že novela zlepšila ochranu zájmů všech účastníků (povinných i oprávněných).** Odstranila totiž dosavadní neospravedlivitelné překážky řádného uspokojení oprávněných, změnila dlouhodobě kritizovaná pravidla některých způsobů výkonu rozhodnutí (zejména v rozsahu zpeněžení účasti povinného v bytovém družstvu) a doplnila nové instituty podporující účelné vymáhání pohledávek (správa věcí a hodnot, elektronická dražba movitých věcí, předražek a další).

Dražba podílu v bytovém družstvu nyní zajišťuje výtěžek odpovídající skutečné hodnotě podílu, namísto dřívějšího vyplacení vypořádacího podílu představujícího pouhý zlomek skutečné hodnoty. Nikdo jistě nepochybuje o tom, že není spravedlivé, aby po velké exekuční novele povinný „přišel o byt“ bez přiměřeného výtěžku nebo aby snad aplikace staré úpravy prakticky bránila uspokojení oprávněného (exekutor by podíl nemohl postihnout, protože by tak nepřiměřeně poškodil povinného, a to jen proto, že musí použít překonanou úpravu). Také nařízení exekuce správou věcí a hodnot zasahuje do práv povinného jistě mírněji než jejich prodej. Pozitivně působí i zavedení institutu předražku, prodloužení lhůty pro nařízení dražebního roku u prodeje movitých věcí a zavedení jejich elektronické dražby.

Novela však přinesla i zásadní rizika. **Hovořím nyní zejména o dopadu současného ustanovení § 262a odst. 2 občanského soudního řádu¹¹. Manželé (manželky) povinných totiž v praxi obecně nejsou s to využít ochranných mechanismů, jichž by v určitých situacích využít mohli a měli, i kdyby je napadlo, že by to mohli udělat.**

Do doby přijetí velké exekuční novely **soudy nepřipouštěly postižení společného jmění manželů přímo srážkami ze mzdy manžela povinného¹² nebo příkázáním pohledávky manžela povinného z účtu u peněžního ústavu¹³.** Mzda totiž podle jejich mínění do společného jmění nenáležela v podobě pohledávky, ale pouze tehdy, byla-li vyplacena a převzata. Obdobně soudy odmítaly přímé postižení pohledávky z účtu manžela povinného, i kdyby se na účtu nacházely prostředky patřící do společného jmění manželů. Soudy v principu nezpochybnily postižitelnost prostředků náležejících (po vyplacení) do společného jmění manželů, požadovaly však jiný procesní postup – příkázání jiné peněžité pohledávky povinného či postižení tzv. jiného majetkového práva povinného.

Požadovaný postup se však v praxi nedal provést (bez nutnosti podání podlužnických žalob). Řešení proto mělo přinést ustanovení § 262a odst. 3 (nyní 2) občanského soudního řádu. Nenarušilo (nepokusilo se zvrátit) dosavadní názor soudů. Nevychází totiž z možnosti postižení hodnot spadajících do společného jmění manželů pro případ vymáhání výlučného dluhu jednoho z manželů. Respektuje dosavadní názor soudů, že mzda (nárok na mzdu)

¹¹ „Výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy nebo jiného příjmu manžela povinného, příkázáním pohledávky manžela povinného z účtu u peněžního ústavu, příkázáním jiné peněžité pohledávky manžela povinného nebo postižením jiných majetkových práv manžela povinného lze nařídit tehdy, jde-li o vydobytí závazku [dluhu], který patří do společného jmění manželů. Ustanovení hlavy druhé a třetí se použije přiměřeně.“

¹² usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 1642/2004 ze dne 29. června 2005, www.nsoud.cz; dříve rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 8 Co 558/65 ze dne 29. září 1965, Sběrka soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1966, č. 8

¹³ usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1774/99 ze dne 14. dubna 2000, www.nsoud.cz

a pohledávka z účtu (nárok na výplatu prostředků z účtu) nespádají do okamžiku vyplacení mzdy (výběru prostředků z účtu) do společného jmění. Považuje tyto pohledávky za výlučné jmění (druhého z manželů) a jejich postižení v této podobě umožňuje pouze pro případ vymáhání společného závazku (dluhu). Svým způsobem tak prakticky vychází z předpokladu, že jde o závazek (dluh), jehož zaplacení exekuční titul teoreticky mohl ukládat i druhému z manželů. (Tehdy by nebylo pochyb ani o postižitelnosti skutečně výlučného jmění druhého z manželů.)

Předmětem zásadních sporů po velké exekuční novele je tedy zejména aktuální ustanovení § 262a odst. 2 občanského soudního řádu, jemuž někteří vytýkají, že obešlo konstantní judikaturu a v rozporu s hmotným právem umožňuje postihnout výlučné jmění druhého z manželů.

Nesouhlasím s popsaným názorem odpůrců ustanovení § 262a odst. 2 občanského soudního řádu. Musím však uznat, že **přestože aktuální právní úprava skýtá druhému z manželů dostatečnou ochranu, běžní lidé neumějí ochranné mechanismy sami využít. Vlastně jim vesměs ani nepřijde na mysl, že by snad postupu exekutora (soudu) mohli oprávněně vzdorovat** (domáhat se postižení pouhého podílu při vymáhání výlučného dluhu druhého z manželů postižením společného jmění manželů podle § 262a odst. 1 občanského soudního řádu¹⁴; anebo namítnout, že nejde o společný dluh při přímém postižení mzdy nebo pohledávky z účtu podle § 262a odst. 2 občanského soudního řádu). Podle nevládních organizací má ustanovení § 262a odst. 2 občanského soudního řádu až devastující účinek na samotný institut manželství. Zdá se totiž, že mohlo přispět k zásadnímu nárůstu rozvodovosti mezi rokem 2012 a 2013.

Na obranu ustanovení § 262a odst. 2 občanského soudního řádu musím dodat, že svým způsobem lépe chrání druhého z manželů zejména pro případ postižení mzdy, protože mu zaručuje řádné provedení srážek. Toho by se mu nemuselo dostat po formální přeměně mzdy, a tím využití jiného způsobu exekuce (výkonu rozhodnutí). Z přeměny chráněných pohledávek (mzda) na hotové peníze mohou teoreticky těžit jak oprávnění (částka hotových peněz po odečtení nepostižitelného dvojnásobku životního minima by mohla přesahovat výši srážek ze mzdy), tak naopak povinní (poučený povinný nebude mít u sebe nikdy více než nepostižitelný dvojnásobek životního minima).

Někteří povinní (jejich manželé a manželky) spoléhali také na to, že dokud sami neučiní určité kroky, nedojde k postižení hodnot náležejících do společného jmění manželů (vyplacení-převzetí mzdy, výběr prostředků z účtu). Velká exekuční novela však odstranila také dosavadní neospravedlnitelnou závislost reálného postižení určitých pohledávek na postupu samotného povinného (nečinnost povinného již nemůže bránit vymožení dluhu).

Uvědomuji si, že soud v tomto řízení nemůže plně hodnotit samotné ustanovení § 262a odst. 2 občanského soudního řádu. Ve skutečnosti však zřejmě jde o praktické jádro předloženého návrhu.

¹⁴ Před 1. lednem 2014 nebylo možné postihnout společné jmění manželů pro výlučný dluh jednoho z manželů vzniklý před uzavřením manželství. To další novela napravila (postih umožnila změnou ustanovení § 262a odst. 1 občanského soudního řádu), a to při vědomí možnosti druhého z manželů domáhat se uspokojení takového dluhu pouze z té části společného jmění, kterou by představoval podíl povinného manžela, kdyby bylo společné jmění zrušeno a vypořádáno. Stejná možnost přísluší druhému z manželů při vymáhání výlučných dluhů vzniklých proti jejich vůli, vymáhání výživného nebo dluhů vzniklých z protiprávních činů jen jednoho z manželů. (§ 732 občanského zákoníku)

V. Závěr

Napadené ustanovení čl. LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. není ustanovením s nepřipustnými retroaktivními účinky, proto nevidím důvod k jeho zrušení.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(elektronicky podepsáno)