

EXEKUTORSKÁ KOMORA ČESKÉ REPUBLIKY



NÁKLADY EXEKUCE

PRO JEDNÁNÍ ÚSTAVNĚ PRÁVNÍHO VÝBORU
POSLANECKÉ SNĚMOVNY PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY



POSLANECKÁ SNĚMOVNA
PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

12. LISTOPADU 2015
PRAHA

TEZE:

Snižování výnosů či nárůst nákladů povede k prolomení hranice ekonomické únosnosti výkonu exekutorských úřadů a tím dojde ke snížení vymahatelnosti práva v České republice (tj. druhotná platební neschopnost, snížení atraktivity ČR pro investory, vznik šedé ekonomiky, sankce za nedodržování mezinárodních závazků týkajících se zajištění práva na spravedlivý proces).

1. Nadužívání systému – marné exekuce

System exekučního vymáhání je v současné době nastaven tak, že **vymáhající věřitel nenese žádné riziko ani náklady** spojené s vedením exekučního řízení. Rizika a náklady na vedení nevymahatelných pohledávek (dále viz „marné exekuce“) současná právní úprava přenáší z vymáhajících věřitelů (tj. osob majících možnost volby) na soudní exekutory (tj. osoby nemající možnost volby). Jsou to tedy soudní exekutoři, jakožto osoby, na které stát přenesl výkon části moci soudní, kteří platí náklady za systémové neefektivnosti. Jinými slovy náklady marných exekucí exekutoři sanují z vlastních zdrojů případně odměny z jiných exekučních řízení <tj. je zde podivná solidarita platících dlužníků s neplatícími dlužníky>. **Pokud by se tedy vyřešil** problém marných exekucí, mohlo by na první pohled paradoxně v důsledku snížení počtu exekučních řízení dojít ke snížení nákladů exekuce, tedy např. zátěže dlužníků v případě hrazení bagatelních pohledávek.

Pokud dojde ke snížení nákladů exekuce, **aniž by k vyřešení problému došlo**, povede to ke zhroucení systému, který se dostane za ekonomický bod zvratu, exekutoři proto vcelku logicky odejdou z odvětví a stát se bude muset vypořádat v krátkém období s cca 4 - 5 miliony běžících exekučních řízení.

Vynaložení transakčních nákladů a nákladů na udržení <neřku-li rozvoj> systému vymáhání vyjde ve skutečnosti mnohem dražší, než kdyby stát kompenzoval exekutorům účelně vynaložené náklady utopené v marné exekuci - tím spíše, budou-li do systému financování zapojeni též vymáhající věřitelé. **Je totiž nezbytné připomenout, že na rozdíl od insolvenčních správců¹ či notářů², nemá stát povinnost hradit soudním exekutorům hotové výdaje v případě zastavení řízení pro nemajetnost.**

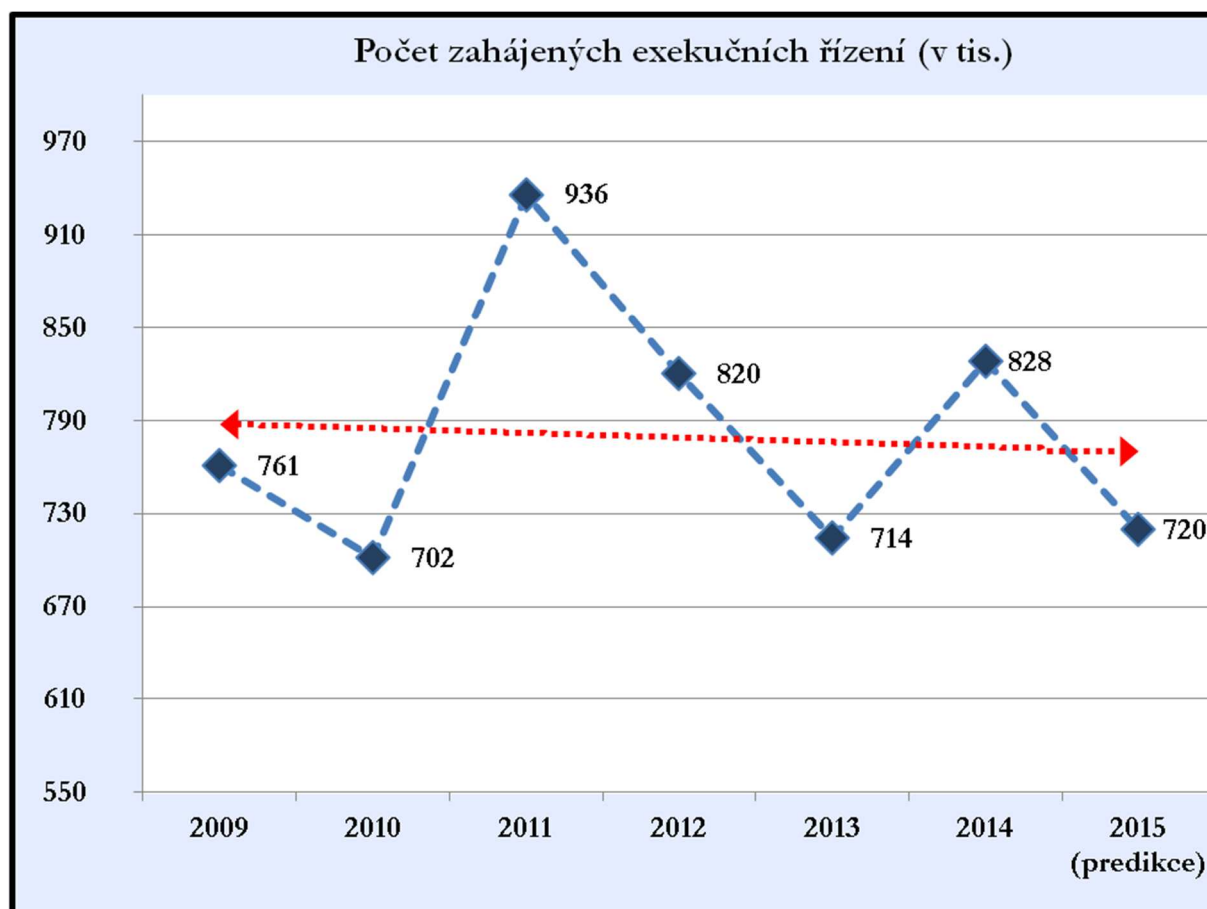
Tab. Počet exekučních řízení

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (predikce)
Počet zahájených exekučních řízení	760 923	701 900	936 219	820 420	714 000	828 000	720 000

¹ Nelze-li odměnu insolvenčního správce zcela nebo zčásti uhradit z majetkové podstaty nebo ze zálohy na náklady insolvenčního řízení, **hradí ji stát v rozsahu, v jakém nemůže být uhrazena z těchto zdrojů, nejvýše však 50 000 Kč.** Nelze-li náhradu hotových výdajů insolvenčního správce zcela nebo zčásti uhradit z majetkové podstaty nebo ze zálohy na náklady insolvenčního řízení, **hradí ji stát v rozsahu, v jakém nemůže být uhrazena z těchto zdrojů, nejvýše však 50 000 Kč.**

² Byla-li nařízena likvidace pozůstalosti, hradí se odměna a náhrady hotových výdajů a za daň z přidané hodnoty z majetku likvidační podstaty podle rozhodnutí, kterým se řízení při likvidaci pozůstalosti v prvním stupni končí. **Stát ručí za uspokojení práva notáře na odměnu a náhrady.**

Pouze 4 % exekucí se týká osob, které mají jen jednu exekuci. **50 % nových exekucí jsou exekuce na dlužníky s 10 a více exekucemi** – tj. systém je stále více zatěžován marnými exekucemi.



Tab. Srovnání odměny soudního exekutora (negarantováno státem) a insolvenčního správce (z velké míry garantováno státem)

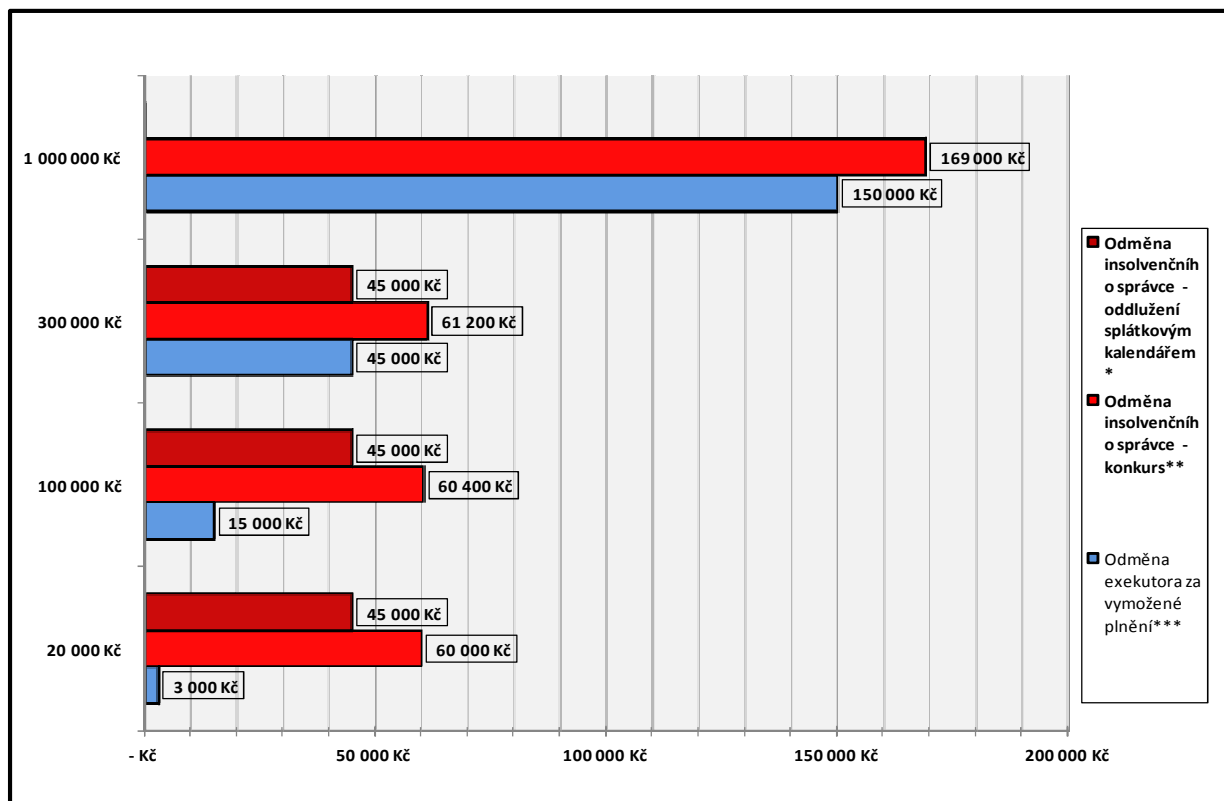
Celková částka vypočtená pro všechny věřitele	Odměna insolvenčního správce - oddlužení splátkovým kalendářem*	Odměna insolvenčního správce - konkurs**	Odměna exekutora za vypočtené plnění***	Snížená odměna exekutora****
20 000 Kč	45 000 Kč	60 000 Kč	3 000 Kč	1500 Kč
100 000 Kč	45 000 Kč	60 400 Kč	15 000 Kč	7 500 Kč
300 000 Kč	45 000 Kč	61 200 Kč	45 000 Kč	22 500 Kč
1 000 000 Kč	nereálné	169 000 Kč	150 000 Kč	75 000 Kč

* Standardní průběh, tj. 60 měsíčních splátek (5 let), nikoliv společný návrh manželů

** 60% vypočteného plnění k vydání zajištěným věřitelům a 40 % k vydání nezajištěným věřitelům, 15 přezkoumaných přihlášek

*** Při úhradě po 30 dnech od doručení Výzvy k dobrovolnému splnění vymáhané povinnosti

**** Při úhradě do 30 dnů od doručení Výzvy k dobrovolnému splnění vymáhané povinnosti



2. Nárůst agendy

Mezi lety 2009 – 2014 došlo k výraznému kvalitativnímu nárůstu agendy soudních exekutorů (přenos rozhodovací agendy ze soudů na soudní exekutory), **aniž by tyto vícenáklady byly kompenzovány.**

Příloha 1 – Legislativní změny v EŘ (2009 - 2015)

Novela EŘ č. 183/2009 Sb.

- rozšíření počtu dohledových orgánů
=> *vyšší náklady komunikace s dohledovými orgány*
- zavedení kárné odpovědnosti exekutorských koncipientů
- rozšíření sankcí v kárném řízení

Novela EŘ zák. č. 286/2009 Sb.

- návrh na nařízení exekuce lze podat pouze u soudního exekutora,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, nižší administrativní náklady pro stát*
- nový způsob pověřování soudního exekutora soudem,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, nižší administrativní náklady pro stát*
- výzva ke splnění povinnosti, 15 denní lhůta, v níž soudnímu exekutorovi náleží pouze snížená odměna a paušál
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, přenos transakčních nákladů z oprávněného na exekutora*
- oznámení o skončení exekuce
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- návrh na odklad exekuce se podává u soudního exekutora, který jej posuzuje a může sám exekuci odložit
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, vyšší náklady na rozhodování*

- obdobně u návrhu na zastavení exekuce – podává se u soudního exekutora, soudní exekutor může rozhodnout o zastavení exekuce)
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, vyšší náklady na rozhodování*
- zavedení prioritních způsobů provedení exekuce
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, vyšší náklady na rozhodování*
- zavedení institutu vyškrtnutí věci ze soupisu.
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, nižší administrativní náklady pro stát*

Novela EŘ zák. č. 396/2012 Sb.

- Rejstřík zahájených exekucí,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- odmítnutí exekučního návrhu soudním exekutorem,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, nižší administrativní náklady pro stát*
- nový způsob pověřování soudního exekutora provedením exekuce,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- lhůta, v níž náleží soudnímu exekutorovi snížená odměna, se prodlužuje na 30 dní,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora, přenos transakčních nákladů z oprávněného na exekutora*
- nutnost vedení vymožených prostředků odděleně,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- ukládání spisů u soudního exekutora,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- převzetí spisů od soudů (daňové a správní exekuce),
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- vrácení zajištěných věcí na místo soupisu,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- audiovizuální záznam o prohlídce bytu a jiných místností,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- předražek,
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- nový způsob přihlašování pohledávek při prodeji nemovitosti.
=> *vyšší administrativní náklady exekutora*
- elektronický exekuční příkaz
=> *transakční náklady*

Novela EŘ zák. č. 45/2013 Sb.

- speciální režim pro pohledávky náhrady škody nebo nemajetkové újmy způsobené trestným činem nebo pohledávky z bezdůvodného obohacení získaného trestným činem
=> *vyšší náklady exekutora na rozhodování*

Novela EŘ zák. č. 303/2013 Sb.

- postihů účtu a mzdy manžela povinného, nejasná přechodná ustanovení
=> *vyšší náklady exekutora na rozhodování*

Novela EŘ zák. č. 139/2015 Sb.

- paušalizace náhrad nezastoupeného účastníka, nejasná přechodná ustanovení + chybějící prováděcí předpis
=> *vyšší náklady exekutora na rozhodování, vyšší administrativní náklady*
- lustrace v Seznamu listin o manželském majetkovém režimu
=> *vyšší náklady exekutora na rozhodování, vyšší administrativní náklady*
- zrušení postihu mzdy a jiných pohledávek manželky, omezení postihu účtu manželky + nejasná přechodná ustanovení
=> *vyšší náklady exekutora na rozhodování*
- přímé rozhodování exekutora o návrhu na zastavení dle 262b o.s.ř.
=> *vyšší náklady exekutora na rozhodování*
- změna koncepce zřizování exekutorského zástavního práva + chybějící prováděcí předpis
=> *vyšší náklady exekutora na rozhodování, vyšší administrativní náklady, transakční náklady*

Novela EŘ zák. č. 164/2015 Sb.

- možnost vyplacení z účtu před DPE + nové náležitosti EP PPzÚ
=> *vyšší administrativní náklady, transakční náklady*
- změna režimu DPP a výsluh+ nejasná přechodná ustanovení
=> *vyšší náklady exekutora na rozhodování, vyšší administrativní náklady, transakční náklady*

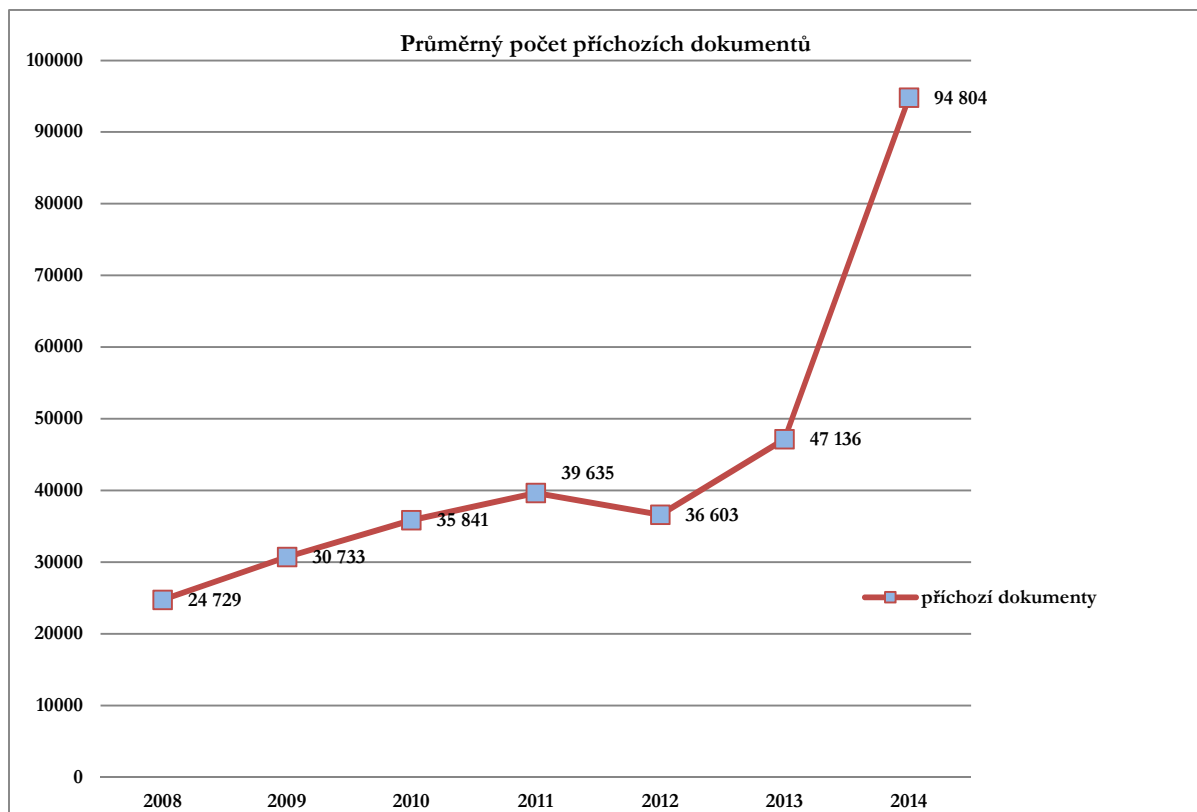
- změna ve výčtu nezabavitelných movitých věcí (nejasné formulace)
=> vyšší náklady exekutora na rozhodování
- obligatorní pořizování záznamů úkonů (soupisy) + odpovídající spisová služba, archivace
=> vyšší administrativní náklady, transakční náklady
- obligatorní zastavení exekuce v bagatelních věcech ve fázi po nařízení dražby
=> utopené náklady, vyšší náklady exekutora na rozhodování, vyšší administrativní náklady
- rozšíření dohledových pravomocí
=> vyšší administrativní náklady

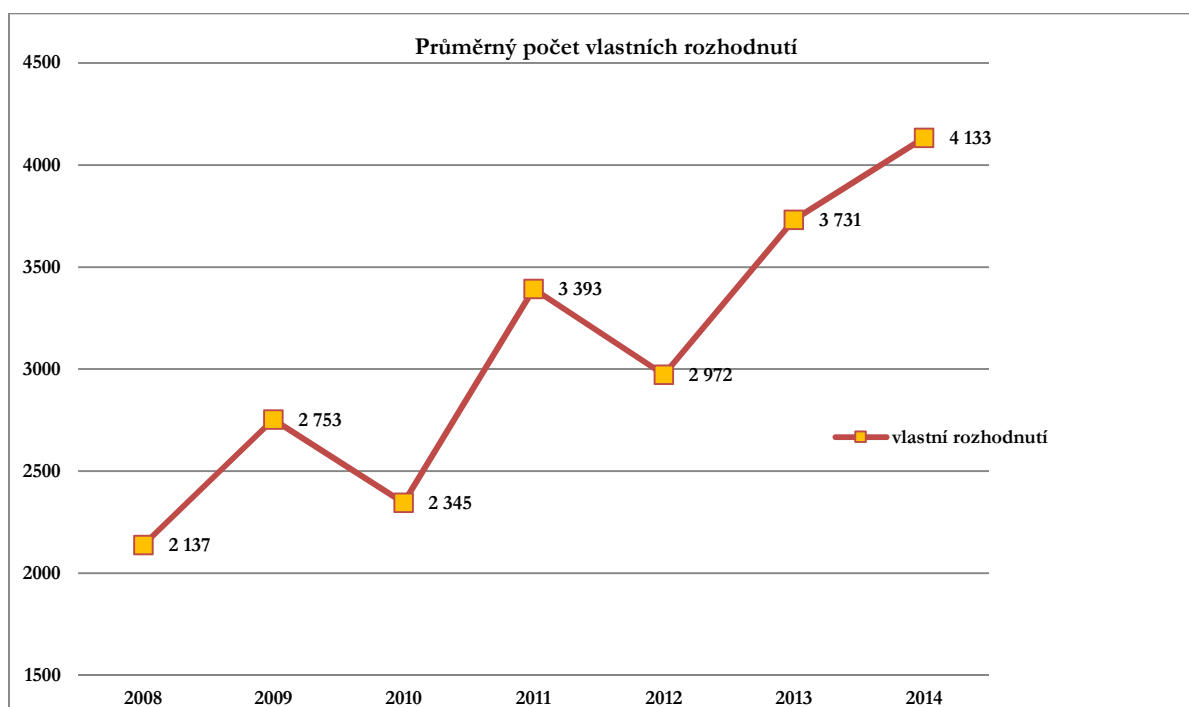
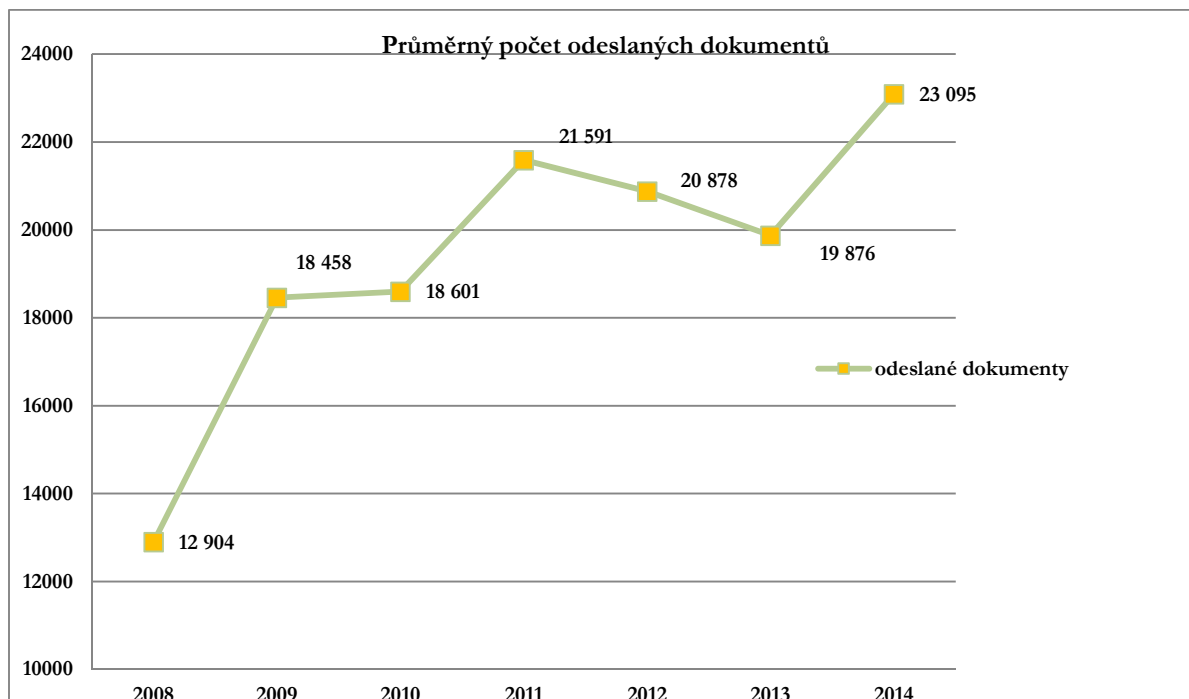
Rekodifikace hmotného práva + změny procesní

- nutnost školení exekutora a zaměstnanců
=> transakční náklady exekutora
- změna terminologie, nutnost změny všech vzorů
=> transakční náklady exekutora
- oznámení o výhradě práva dovolat se neúčinnosti právního jednání, tvorba vzorů
=> transakční náklady exekutora
- vymáhání dluhu, který vznikl za trvání manželství nebo před uzavřením manželství jen jednomu z manželů, aplikace § 732 NOZ
=> vyšší administrativní náklady exekutora, vyšší náklady na rozhodování
- obligatorní časová razítka na elektronické stejnopisy
=> vyšší administrativní náklady exekutora, náklady na pořízení čas. razítek
- aplikace ustanovení NOZ o svěřenském fondu
=> vyšší administrativní náklady exekutora, vyšší náklady na rozhodování
- zrušení zápisů do KN ve formě záznamu, obligatorní vkladové řízení
=> vyšší administrativní náklady exekutora

Tab. Nárůst agendy v čase (2008 - 2014)

- statistické údaje jsou zpracovány na namátkově vybraném vzorku cca 50.000 spisů za období od roku 2008 do roku 2014
- úkony ve spisech jsou brány za období 18 měsíců





3. Snížení průměrných výnosů

Mezi lety 2009 – 2014 došlo v důsledku legislativní úprav k **nepřímému nominálnímu snížení odměny soudních exekutorů**. V tomto období došlo zejména k polovičnímu snížení odměny v případě „dobrovolné“ úhrady ve lhůtě 15, a později dokonce 30 dnů, omezení cestovních náhrad, obligatorní spojování exekučních řízení.

Tento pokles je způsoben jednak shora uvedenými legislativními změnami a dílem také neustále se snižující se vymahatelností. V roce 2001 se zvýšil díky exekutorům vymahatelnost z 3% na cca 60% - 70% v roce 2009. Od té doby, zejména v důsledku systematického legislativního oslabování věřitelů či nedůslednému systém oddlužení, vymahatelnost klesla až na hranici kolem 30 – 40%. Tyto faktory zapříčinily **nominální pokles vymožených nákladů exekuce o 17% oproti roku 2009**. Při zohlednění inflace (viz bod 5) tak celkově **poklesly výnosy soudních exekutorů z exekuční činnosti o cca 45%**.

novela ET zák. 368/2009 Sb.

- zpřesnění úpravy týkající se podmínek „účtování“ snížených nákladů exekuce

novela ET zák. 63/2012 Sb.

- prolomení minimální odměny na jednu polovinu při plnění ve lhůtě k dobrovolnému splnění
- znalecké posudky a překlady mimo paušální náhradu hotových výdajů a jen v prokázané výši
- snížení paušální náhrady hotových výdajů na polovinu plnění ve lhůtě k dobrovolnému splnění, nepřevyšuje-li vymožené plnění 10 000 Kč
- zavedení poměrnosti náhrady cestovních výdajů při společné cestě ve více exekučních řízeních
- zavedení poměrnosti náhrady za ztrátu času při společné cestě ve více exekučních řízeních

novela ET zák. 490/2012 Sb.

- základem pro určení odměny nadále nejsou náklady exekuce a náklady oprávněného v exekučním řízení
- snížení odměny na jednu sedminu pro případ, kdy nebyl exekutor pověřen vedením exekuce a zamítl-li nebo odmítl exekuční návrh
- snížení náhrad hotových výdajů na cca 1/12 pro případ, kdy nebyl exekutor pověřen vedením exekuce a zamítl-li nebo odmítl exekuční návrh
- zvýšení lhůty pro využití benefícia snížených nákladů exekuce z 15 dnů na 30
- omezení výše náhrady cestovních výdajů na 1500 Kč na jednu cestu (resp. cestu tam a zpět)
- omezení výše náhrady za ztrátu času na 500 Kč na jednu cestu (resp. cestu tam a zpět)

4. Předání marných výkonů rozhodnutí

Řízení o výkonu rozhodnutí, která byla zahájena přede dnem nabytí novely č. 396/2012 Sb. a která podle § 251 zákona č. 99/1963 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti novely, nespadají do působnosti soudu, soud rozvrhne rovnoměrně mezi soudní exekutory, kteří byli jmenováni do jeho obvodu, a vyrozumí o tom oprávněného a příslušného soudního exekutora.

Oprávněný může do 2 měsíců od předání soudního spisu podat návrh na zastavení exekuce bez uvedení důvodu; **tomuto návrhu soudní exekutor vyhoví**. V tomto případě nemá soudní exekutor nárok na náhradu nákladů exekuce a účastníci exekučního řízení nemají nárok na náhradu nákladů. Oprávněný může do 2 měsíců od předání soudního spisu **i bez uvedení důvodu** požádat exekuční soud o změnu exekutora; soud o tomto návrhu rozhodne.

Soudním exekutorům bylo předáno k vedení cca 130 000 – 160 000 řízení. Z výše uvedeného počtu exekučních řízení bylo **53 % zastaveno** na návrh oprávněného ve lhůtě ve 2 měsících <tj. bez náhrady nákladů exekuce>.

Náklady s tím spojené stát <který by transakční náklady nesl ze svého> soudním exekutorům **nijak nekompensoval**, takže soudní exekutoři nesli náklady zejména na tyto úkony:

- *scanování protokolů o předání spisu,*

- zveřejnění na úřední desce exekutora,
- odeslání ke zveřejnění na komoru,
- zavedení spisu, oprávněného, povinného, kontrola povinného dle CEO nebo OR,
- nascanování listin, konverze listin,
- dohledání a připojení návrhu na zastavení,
- doručení povinnému (do vlastních rukou) a oprávněnému (většinou DS),
- v případě vrácené obálky - zveřejnění výzvy a sdělení na úř. desce,
- vydání sdělení o pobledávce (pokud byl v usnesení o nařízení výkonu přiznán SOP) + doručení do DS soudu,
- vyznačení doložky nabytí právní moci na usnesení o zastavení a doručení oprávněnému do DS

Shora uvedené navíc ukazuje, že více než polovina výkonů rozhodnutí byla vedena zcela zbytečně a (pokud by nedošlo ke změně) zatěžovala by fiskálně jednotlivé soudy (stát). Nelze nicméně než konstatovat, že stát provedl toto **vyčištění agendy k tíži nákladů soudních exekutorů**, kteří nemohli vynaložení nákladů jakkoliv předejít (např. odmítnout předem zapojení se do předávání – tj. svobodně si rozhodnout o snášení případných podnikatelských rizik.

Cca 45 % všech předaných řízení <zhruba 60.000 – 80.000 exekučních řízení> **je stále vedeno**. Výnosy z těchto řízení by minimálně měly pokrýt alespoň náklady na vedení těchto řízení a náklady na zastavení a předání spisů ve lhůtě 2 měsíců, aby byla celá předávací akce fiskálně neutrální a soudní exekutor byl bez jakéhokoliv zisku. Statistiky nicméně ukazují, že **výnosy nepokrývají ani náklady na zaplacení transakčních nákladů spojených se zastavením a předáním spisů** (natož náklady na vedení neskončených spisů). Výnosy v budoucnu nelze očekávat, jelikož cca 80% všech výnosů bylo realizováno v roce 2013 <v roce 2015 již jen 4%>. **Lze tedy očekávat naopak růst nákladů na vedení bezvýsledných exekučních řízení k tíži soudních exekutorů.**

5. Spojování exekučních řízení

Novelou exekučního řádu účinnou od 1.1.2013 byla zavedena pravidla pro spojování exekučních řízení.

Ze statistik Komory vyplývá, že průměrně **8% všech exekučních řízení** skončí spojením ex lege do jiného řízení. Náklady spojené s touto pro dlužníky velkorysou povinností exekutorů spojovat nicméně nejsou v tomto řízení nikým kompenzovány (přijetí návrhu, zavedení spisu odstraňování vad atp.). Došlo tedy k přesunu odpovědnosti a rizika z věřitelů, kteří by v zásadě měli nést náklady na mnohdy umělé rozdělování a postupování pohledávek, kvůli kterému byla tato úprava zavedena, na soudní exekutory, aniž by se exekutoři měli možnosti jakkoliv bránit (autonomie vůle).

Každý soudní exekutor v důsledku zavedení spojování musel čelit výpadku ve výnosech z exekuční činnosti **v průměrné výši 5,4 milionů Kč od roku 2013. Celkem jde tedy o cca 850 milionů Kč od roku 2013.** Tato částka byla ve svém důsledku „odpuštěna“ dlužníkům, kteří neplní či nemohou plnit své povinnosti, což se v určitých jednotlivých případech jeví jako spravedlivé <i v minulosti se exekutoři se vzdávali své odměny ve prospěch „skutečně potřebných“ povinných>, nicméně tato úspora šla **zcela na vrub na úkor soudních exekutorů**, tj. na osoby, kteří tak ve svém důsledku odpovídají za důsledky chování věřitelů (viz výše), kterým objektivně nemohou efektivně čelit (nemožnost odmítnout provedení exekuce), aniž by se věřitelé na těchto ztrátách soudních exekutorů, které zapříčinili, jakkoliv podíleli.

Stejně tak stát nijak nekompensoval (viz bod 9.) exekutorům alespoň transakční náklady za důsledky svého redistribučního politického rozhodnutí (přesun břemene z dlužníků na exekutory)

Dále se ukázalo, že spojování řízení **na návrh** je zcela obsolentní (v průměru jde asi o 4 úspěšné návrhy ročně u jednoho exekutora), bohužel transakční náklady na zajištění agendy (např. na náročnou úpravu software, školení) nebyly soudním exekutorům jakkoliv kompenzovány, ačkoliv tito již od počátku poukazovali na nesmyslnost zaváděného opatření. Za daných okolností jsou exekutoři nuceni nést náklady špatných politických rozhodnutí, na jejichž rizika od počátku poukazovali, což se nejeví jako férový přístup při zajišťování práva na spravedlivý proces.

6. Inflace

Zatímco průměrné náklady (fixní i variabilní) na vstupy (mzdy, hmotný a nehmotný majetek) neustále rostou, nedošlo od roku 2001k nominálnímu zvýšení odměny soudního exekutora, tj. **v reálném** (k nominálnímu pohledu viz bod 3) **pohledu došlo ke snížení odměn soudních exekutorů o cca 28 %**.

Tab. Průměrná roční míra inflace

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1,8	0,1	2,8	1,9	2,5	2,8	6,3	1,0	1,5	1,9	3,3	1,4	0,4

7. Efektivita

Díky technologickému vývoji (elektronizace, automatizace) došlo ke zvyšování efektivity výkonů exekutorských úřadů. Technologický vývoj u exekutorů je interní (až na výjimku v podobě zřízení datových schránek). Výnosy soudních exekutorů tedy prvotně musí zaplatit náklady vynaložené na inovace v předchozím časovém období, pak musí přinést dostatek příjmů na zajištění budoucích inovací a **až poté je možné reálně uvažovat nad regulací těchto příjmů**. Nedojde-li k narovnání příjmů alespoň o inflaci, nebude možné stávající systém kvalitativně rozvíjet a úroveň vymáhání práva bude stagnovat. Technologický posun je velmi výrazně vidět srovnáme-li soudní exekutory, vykonávací oddělení soudů, finanční správy atp. (např. v případě elektronických dražeb, součinností apod.). **Je třeba si uvědomit, že inovace nejsou zadarmo**. Soudní exekutoři investují v oblasti IT poměrně značné částky, čímž umožňují ČR v mezinárodních srovnáních efektivity justice v rámci EU zaujímat přední pozice – **jen za rok 2014 to bylo cca 26 miliónů Kč**, čímž se systém vymáhání stále zefektivňuje => bez disponibilních příjmů není možné investovat do rozvoje IT.

8. Exekutor = zaměstnavatel

Soudní exekutoři zaměstnávají cca 2000 zaměstnanců a na hrubé mzdy vynakládají ročně cca 450 miliónů Kč. Náklady na mzdy jsou největší nákladovou položkou, která s ohledem na (*viz kapitola nárust agendy a předání marných výkonů rozhodnutí*) neustále změny v procesních předpisech roste (mezi lety 2011 a 2014 o více než 45 miliónů Kč). S ohledem na to, že trh práce a pracovní právo v ČR je velmi rigidní (a mzdy nepružné směrem dolů), představují tyto vynucené náklady obrovský ekonomický problém, který je vyrovnat až s určitým zpožděním (cca 1 rok). Přenáší-li stát na exekutory stále více „balastní“ agendy, je nemyslitelné jakkoliv snižovat jejich příjmy. Rovněž nelze přehlédnout, že tito zaměstnanci by perspektivně zatížili sociální systém

9. Daň z přidané hodnoty

Diskutuje-li se seriózně o snížení dopadů nákladů exekuce na dlužníky, je na místě poukázat, že je to právě stát skrze daň z přidané hodnoty, který může významně dlužníkům odlehčit. Stát, který skrze DPH vydělává na nákladech exekuce, **by měl participovat více na řešení problémů spojených s exekucním řízením** – např. snížením sazby DPH, příp. úplným vynětí exekucí z předmětu DPH.