



V Praze 14. 12. 2016
Čj. OVA: 21085/2016-LRV

Stanovisko

**k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb.,
o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce
podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem,
ve znění pozdějších předpisů**

I. Úvod

Cílem návrhu je (*patrně*) stanovení výše odměny či náhrady soudního exekutora v souladu s judikaturou Ústavního soudu. Návrh se opírá o studii Ministerstva spravedlnosti (*Analýza problematiky exekučního prostředí s akcentem na dislokaci exekutorských úřadů a nákladovost exekuce*), která dospěla k závěru, že odměny exekutorů či jejich paušální náhrady lze snížit. To by mělo zároveň vést ke snížení nákladů exekuce především u nižších pohledávek a k rychlejšímu uspokojování pohledávek vymáhaných v exekuci. Návrh by také měl alespoň nepřímo přispět k řešení palčivých sociálních a ekonomických problémů spojených s exekucí, zejména vícečetnou, který v současnosti postihuje až 10 procent populace ČR.

II. Připomínky a návrhy změn

Problém

V podkapitole 1.2 (Definice problému) Komise doporučuje, aby předkladatel jasnějším způsobem vymezil existující problém(y). Ze stávající formulace lze dovodit, že předkladatel (*patrně*) spatřuje ve stávající situaci tyto problémy:

- a) nepřiměřenost zisku
- b) nepřiměřenost výše nákladů exekuce ve vztahu k výši vymáhané pohledávky (zejména u pohledávek do 10 000 Kč)

Předkladatel sem v rozporu s obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „obecné zásady“) vkládá sedmý odstavec, který se nezabývá definicí problému, ale cíli (zlepšení



sociální situace dlužníků, rychlejší vymození pohledávek dlužníků), opatřeními, která mají k cílům vést (snížení nákladů exekuce) a hodnocením dopadů opatření. Mimoděk zde ovšem uvádí jako problém „trend zvyšování počtu vícečetných exekucí“, aniž by je však blíže popsal. Tyto části je nezbytné zařadit do příslušných subkapitol.

Předkladatel blíže nespecifikuje, v čem tato nepřiměřenost zisku/odměn spočívá, přičemž spíše mimoděk v pátém odstavci (který je ovšem spíše formulován jako opatření) odkazuje na *Analýzu problematiky exekučního prostředí s akcentem na dislokaci exekutorských úřadů a nákladovost exekuce* (dále jen „Analýza“). Analýza samotná se pak otázce přiměřenosti/konstrukci věnuje (např. na straně 8). Je nezbytné, aby předkladatel přímo v hodnocení dopadů regulace specifikoval, v čem spočívá přiměřenost odměny exekutora, a tím pádem v čem je současný stav nevyhovující.

Obdobně je nezbytné, aby předkladatel popsal problém nepřiměřenosti výše nákladů exekuce ve vztahu k výši vymáhané pohledávky, a to vše v souladu obecnými zásadami.

Pokud jde o samotný odkaz na Analýzu, není zřejmé, proč Analýza např. zmiňuje i další problémy v dané oblasti, ale hodnocení dopadů regulace se jim nevěnuje, ačkoliv mohou mít zásadní vliv na řešenou problematiku. Jde např. o problematiku vymahatelnost pohledávek do 10 000 Kč, (str. 28 Analýzy). Předkladatel by měl také zmínit, jak budou řešeny návazné otázky jako například (osobní) insolvence, jejichž nastavení zásadně ovlivňuje počet dlouhodobých exekucí, což bude mít vliv na očekávané přínosy návrhu.

Absence dlouhodobějších trendů a odhadů dalšího vývoje klíčových parametrů znemožňuje určit, zda je v nastavení regulace prostor pro další snižování odměn a náhrad, či naopak jejich podhodnocení ohrožuje fungování soudních exekucí. Bude nezbytné doplnit časové řady ve vývoji klíčových parametrů (vymahatelnost, roční nápad, výše pohledávek, počet zaměstnanců atd.), které mají zásadní dopad na výsledky nákladových modelů činnosti exekučních úřadů.

Podkapitola 1.3 (Popis existujícího právního stavu) sice shrnuje přehled právních předpisů, které danou problematiku upravují, nicméně v rozporu s obecnými zásadami v ní absentuje zdůvodnění, proč je stávající právní úprava nedostatečná/nevyhovující.

Dotčené subjekty

Podkapitola 1.4 (Identifikace dotčených subjektů) obsahuje pouze některé subjekty, jichž se změna dotkne. Absentují např. zaměstnanci exekutorů (jejichž mzdy jsou hrazeny z odměn). Dojde-li v důsledku navržených změn ke snížení vymahatelnosti práva, lze očekávat dopady i na další skupiny (např. věřitele obecně, na zákazníky věřitelů v důsledku přenosu nákladů na nevymožené pohledávky).

Pokud jde o problematiku zaměstnanců v šedé ekonomice, měla být tato otázka především uvedena v podkapitole 1.2 a řádně popsána (o jak velký problém jde, kvantifikaci) a v souvislosti s tím stanoven i cíl (omezení počtu osob v šedé ekonomice). V návrzích opatření a jejich hodnocení by pak mělo být zkoumáno, jak snížení odměny exekutora může (ne)motivovat k opuštění šedé ekonomiky.

Cíle

Cílový stav je popsán (podkapitola 1.5) velmi obecně, v důsledku čehož v podstatě dále nelze hodnotit, zda navrhovaná řešení povedou k cíli a následně provádět přezkum účinnosti regulace. Tuto část je nezbytné provázat (s řádně definovanými) problémy v podkapitole 1.2. Současně zde již předkladatel (v rozporu s obecnými pravidly) předjímá opatření, která k cíli (cílům) mají vést.

Uvádí-li předkladatel, že bude snížena zátěž nízkopříjmových skupin obyvatelstva postižených vícečetnými exekucemi, nebo nezvyšování zátěže státního rozpočtu, je nezbytné tyto problémy řádně popsat v podkapitole 1.2 a na tomto místě konkretizovat, jaký je cílový stav.

Poslední věta (odstavec) je formulována nejasně – může jít jednak o hodnocení opatření (pak ovšem do této podkapitoly nepatří), nebo jde o cíl, který je však opět nezbytné konkretizovat – co se např. rozumí „přiměřeným ziskem“. Cíl „hospodaření exekutorského úřadu ... nemá být dotčeno“ je zjevně nesplnitelný (je-li celý návrh zaměřen na úpravu odměn exekutorů), je tedy nezbytné buď tento cíl zcela vypustit, nebo přeformulovat jako maximální možnou míru ovlivnění (kvantifikovanou). S ohledem na to, že předkladatel v podkapitole 1.2 hovoří o úřadech s různou efektivitou či modely (a preferencí některých z nich), lze očekávat, že i cíle se v tomto ohledu budou pro jednotlivé typy úřadů lišit.

Dále bude nezbytné sem doplnit cíle, které jsou chybně zařazeny v jiných (pod)kapitolách.

Předkladatel v podkapitole 1.6 (Zhodnocení rizika) uvádí riziko nevyužití „možnosti zrychlit vymáhání nižších pohledávek“, aniž by tato otázka byla jakkoliv popsána v podkapitolách 1.2 a 1.5. To samé se týká motivace k plnění nároků nad 10 000 Kč ve lhůtě 30 dnů. Tuto část bude nezbytné dopracovat zejména v souvislosti s dopracováním předchozích (pod)kapitol (definice problémů a cílů).

Varianty a jejich dopady

Pokud jde o návrhy variant řešení (kapitola 2), není zcela zřejmé, jak povedou k vytyčeným cílům, dále není zcela zřejmé, proč byly vybrány právě a pouze 2 a právě a pouze s těmito parametry. I v souvislosti (s již několikrát zmiňovaným) problémem nedostatečně vymezených problémů a cílů bude nezbytné dopracovat.

Pokud jde o identifikaci nákladů (podkapitola 3.1), tak nákladový model předkladatele příliš spoléhá na odhady průměru (modelového úřadu), není však zřejmé, nakolik je tento modelový případ reprezentativní a jaký bude dopad návrhu na úřady, které se od uvedeného modelu liší.

Argument, že je prostor pro snižování odměn a náhrad, by byl robustnější, pokud by předkladatel např. prokázal, že existuje podmnožina úřadů (důkladně popsána), „které pracují na základě částečně automatizovaných procesů s lidským rozměrem“ (str. 1), neboť na tyto úřady návrh cílí a spoléhá v očekávaném snižování nákladů. Dlouhodobější trendy indikátorů výkonnosti exekutorských úřadů by napomohly potvrzení tohoto předpokladu.

Předkladatel dále uvádí, že vedle vymahatelnosti ovlivňuje příjmovou část i velikost ročního nápadu, nicméně nejde o přímou úměru. Zde by bylo vhodné upřesnit, jaký má nápad vliv na výsledky hospodaření. Pokud jde o vymahatelnost, uvádí vymahatelnost okolo 25 % a to již v prvním roce, ročně, nicméně v Analýze (str. 45) je uvedeno, že jde o zjednodušení, neboť „zpravidla půjde o 5 let“.

Zde je nezbytné, aby předkladatel doložil, že uvedené zjednodušení nemá zásadní vliv na výsledek analýzy.

Není zřejmé, proč se analýza nezabývá vstupními náklady, neboť i ty mají nepochybně vliv na hospodaření úřadu.

Předkladatel v závěru uvádí příjmy exekutora a srovnává je s příjmy okresního soudce. V souvislosti s připomínkami ke zpracování podkapitoly 1.2 a 1.5 bude nezbytné porovnávat s tím, jak bude vymezena „přiměřená odměna“ resp. „přiměřený zisk“. S ohledem na to, že materiál pracuje pouze s modelovým úřadem, aniž by popisoval i úřady, které tomuto modelu neodpovídají, měl by být závěr o situaci (není napjatá/kritická) doložen i vzhledem k nim. Nebude-li toto doloženo, měl by se předkladatel v materiálu zabývat i rizikem ukončení činnosti úřadů v důsledku navržených změn (a náklady, které to přinese).

Pokud jde o dopady na státní rozpočet (podkapitola 3.1.3), není srozumitelné, proč „nelze ničeho dovozovat“ (poslední odstavec, druhá věta). Veškeré dopady v této podkapitole by měly být souhrnně kvantifikovány.

Přínosy (3.2) jsou vymezeny relativně úzce a ve vztahu finanční stability exekučních úřadů, avšak nikoli k mnohačetným a dlouhodobým exekucím. Popsané přínosy se tak omezují na jejich prevenci nikoli na řešení případů akumulovaných v posledních letech. Je nezbytné blíže popsat, jak dojde k dřívějšímu vymožení pohledávky. Dále je nezbytné blíže popsat (doložit) přínosy uvedené v posledních dvou odstavcích.

Celkově (kap. 3) by se měl předkladatel zabývat i rizikem možného snížení vymahatelnosti práva.

Kapitolu 4 bude nezbytné dopracovat na základě navržených úprav předchozích (pod)kapitol.

Přezkum účinnosti regulace

Pokud jde o přezkum účinnosti regulace (kapitola 6), není zde uvedeno, jakou metodikou a na základě jakých údajů má být vyhodnocení dopadů provedeno. Zároveň bude nutno doplnit v souladu s doplněním kapitol 1.2 a 1.5.

Konzultace

V souvislosti s obsahem kapitoly 7 (konzultace a zdroje dat) by bylo vhodné, aby se předkladatel v příslušných (pod)kapitolách, kdy s uvedenými zdroji pracuje, vyjádřil k údajům tam uvedeným v případech, kdy se zásadně liší od Analýzy předkladatele.

Formální připomínky:

- v poslední tabulce na straně 7 chybí pod tabulkou poznámky vysvětlující údaje „s hvězdičkami“

III. Závěr

PK RIA konstatuje vnitřní rozpornost v odůvodnění návrhu vyhlášky, které je pro její vydání klíčové. Kriticky se vyjadřuje k analýze problému a hodnocení dopadů variant.

Předložené hodnocení dopadů regulace nepřijímá a požaduje jeho přepracování ve smyslu výše uvedených připomínek.

Vypracovali:

PhDr. Zdeněk Kudrna, Ph.D.

Mgr. Jan Matoušek

Mgr. Zdeněk Mandík

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v.r.

předsedkyně komise