

Zpravodajská zpráva

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách,
ve znění pozdějších předpisů

(pro jednání Legislativní rady vlády dne 9. 2. 2017)

Zpravodaj: prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš

Obecně k předloženému návrhu:

Návrh zákona sleduje čtyři hlavní cíle: (1) podrobnější zákonnou úpravu elektronických dražeb, (2) odstranění nadbytečné administrativní zátěže, (3) zavedení sankcí za porušení zákonných povinností dražebníka a (4) sladění úpravy zejména s ohledem na úpravu občanského zákoníku a jeho pojmy.

A. Nezbytnost navržené právní úpravy:

Souhlasím s předkladatelem, že deklarovaný účel novely odůvodňuje její nezbytnost.

B. Soulad s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu

1. Pokud jde o jednotlivá navrhovaná řešení, lze mít za to, že nejsou v rozporu ani s ústavním pořádkem ani s dalšími právními předpisy.

Něco jiného je, posuzujeme-li novelizační návrh jako celek a posuzujeme-li jej v kontextu novelizovaného zákona se zřetelem k maximě demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Tato direktiva zavazující veřejnou moc respektovat a uplatňovat hodnoty právního státu ve spojení s příkazem ústavního pořádku, podle něhož má státní moc *sloužit* občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy) předpokládá kvalitu přijímaných zákonných úprav, transparentnost a logickou konzistenci.

V tom směru musím souhlasit s výhradou, kterou v připomínkovém řízení uplatnilo mj. Ministerstvo spravedlnosti. Jde zejména o základní výtku, že ač předkladatel zdůrazňuje úpravu navrhovaných ustanovení v návaznosti na občanský zákoník, různá ustanovení novelizovaného zákona zůstávají nedotčena a zakládají „*neodůvodněné a co do důsledků pro aplikační praxi nevhodné a nejasné odchylky od občanského zákoníku*“ ignorující jeho subsidiaritu a zakládající stav „*zcela nevhodný*“. Totéž namítá pracovní komise LRV pro soukromé právo ve stanovisku čj. 1695/2016 z 16. 1. 2017, která varuje před rozměňováním a dvojkolejností právní úpravy hrozící úpravou materie upravené již v občanském zákoníku.

Dílčí připomínku v tomto směru uplatnila i pracovní komise pro veřejné právo II. ve stanovisku č. 228f (čj. OVA 1695/16 z 10. ledna 2017).

Proti tomu předkladatel namítá, jak vyplývá z jeho stanovisek v připomínkách řízení, že by došlo k nárůstu novelizačních bodů a že by došlo k posunu v koncepci měněného zákona, u něhož „*jde o vztah subsidiarity a speciality*“.

2. K věci se hodí podle mého názoru uvést následující:

Občanský zákoník nabyl platnosti 22. 3. 2012. Od té doby byl zákon o veřejných dražbách novelizován sedmkrát (z toho čtyřikrát po nabytí účinnosti o.z.). Žádná z těchto novel nevzala existenci občanského zákoníku na vědomí, ačkoli při projednávání návrhu těch novel, které byly předloženy Legislativní radě vlády k posouzení, to bylo předkladateli připomínáno.

Cílem této novely je, jak předkladatel sám uvádí v důvodové zprávě k novele sub A. 3. vyřešit nesoulad novelizovaného zákona s občanským zákoníkem a označuje to za jeden ze tří hlavních problémů, jejichž vyřešení je nezbytné.

a) Uvedený nesoulad však předkladatel řeší dílčími a nepřiliš důslednými změnami pojmosloví. Novela se sice přizpůsobuje terminologii občanského zákoníku volbou termínů *právní jednání, nemovitá věc, obchodní závod a pobočka*, některé aspekty však ponechává nevyřešené.

Ale i tam, kde byly provedeny změny, dochází ojediněle k půvabnému propojení starého s novým, soudě z platného znění zákona s vyznačením navrhovaných změn, konkrétně z § 30 odst. 3, jež předkladatel uvádí v tomto znění: „Jde-li o vydražení podniku nebo jeho organizační složky, ručí navrhovatel za splnění závazků, které přešly s vlastnictvím ~~podniku~~ **obchodního závodu** nebo jeho ~~organizační složky~~ **pobočky** na vydražitele.“ To lze jistě odstranit jednoduchým zásahem.

Vážnější je, že někdy mechanické „překlopení“ terminologie může vést k významovému posunu. *Smlouva o převodu nemovitosti* (§ 34 odst. 1) je právní pojem zák. č. 40/1964 Sb. (§ 58 až 61) ve znění do 31. 12. 1991. Naproti tomu navrhovaná formulace o *smlouvách o omezení převodu nemovité věci* neoznačuje tento institut, ale něco jiného. Podobně i „nepřeklopení“ terminologie může vyvolat nezamýšlené důsledky. Předkladatel si uvědomuje (viz důvodová zpráva k novelizačnímu bodu 6.), že se změnil obsah pojmu „osoba blízká“. Nejsem si ale jist, je-li dostatečně vzat v úvahu tam, kde zákon tento pojem použil (§ 3 odst. 6, § 6 odst. 3, § 39 odst. 5), dosah pojmového rozšíření vedoucího i k rozšíření tam uvedených zákazů. Není-mi např. jasné, proč má být (§ 39 odst. 5) každá z osob sešvagřených s dlužníkem vyloučena z okruhu navrhovatelů nedobrovolné dražby.

Avšak pokud jde o změnu pojmosloví, návrh zákona zůstal v půli cesty. Poukazuji např. na termíny *obchodní jméno* (§ 30 odst. 2), *statutární orgány a členové statutárního orgánu* (§ 3 odst. 5, § 6 odst. 4, 36 odst. 7), *odpovědnost* tam, kde právní pravidla mají soukromoprávní význam (např. § 3 odst. 7, § 21 odst. 1 písm. k), § 32 odst. 5, § 55 odst. 5, § 63) a také o

pojmy *vlastnictví* a *vlastnické právo*. Zákon o veřejných dražbách používá oba, aniž – zejména pokud jde o *vlastnictví* – bere v úvahu rozlišení významu obou pojmů vyplývajících především z § 1011 a 1012 o.z. Podobné je to s pojmem *závazku* vyskytujícím se v zákoně přibližně ve dvou desítkách případů, ačkoli z hlediska o.z. jde buď o dluh nebo o povinnost.

b) Zákon o veřejných dražbách je právní předpis smíšené povahy, protože zahrnuje právní pravidla soukromoprávní i veřejnoprávní. K tomu je nutné podotknout, že subsidiarita občanského zákoníku se uplatní v obou směrech. Pokud jde o soukromoprávní pravidla, plyne to z § 9 odst. 2 o.z., pokud jde o druhou oblast, plyne to z pojetí veřejného práva jako práva zvláštního.

Tím je dáno, že zákon typu zákona o veřejných dražbách může stanovit v obou směrech zvláštní právní pravidla. Tato právní pravidla však musí odpovídat hledisku racionálního zákonodárce a musí být přiměřená povaze věci. Mám pochybnosti hraničící s jistotou, že tomu tak v mnoha případech není.

Jako typický příklad uvádím úpravu vydražení obchodního závodu (§ 30 odst. 2 a 3), které zčásti opakuje právní pravidla stanovená v § 2175 a násl. o.z., zčásti se od nich bez rozumného důvodu odchyluje. Příkladů je víc, některé uvádí výše citované stanovisko pracovní komise LRV pro soukromé právo, na něž odkazují.

Kromě toho si osobně vůbec nejsem jist, nakolik byla vzata v úvahu, zohledněna a domyšlena nová úprava věcných práv k cizí věci, z nichž novelizovaný zákon výslovně pamatuje na věcná břemena (služebnosti a reálná břemena), předkupní, zástavní a zadržovací právo. Občanský zákoník nabízí v daném směru dosti širší spektrum práv, které lze sjednat s věcněprávními účinky.

c) Poslední, co chci v této souvislosti uvést, je toto:

Novelizovaný zákon upravuje dražby dobrovolné a nedobrovolné. Právním důvodem nedobrovolné dražby je vykonatelné rozhodnutí (§ 36 odst. 1), tedy jiná právní skutečnost než smlouva. Právním důvodem dobrovolné dražby je však projev soukromé vůle vlastníka a k vydražení dojde na základě projevu soukromé vůle vydražitele a příklepu licitátorem. Proto se dobrovolná dražba považovala vždycky za zvláštní způsob uzavření smlouvy. V důsledku toho se u dobrovolných dražeb vlastnické právo převádí. Stačí se podívat do zdejší klasické civilistické literatury (Tilsch, Krčmář, Sedláček a další). Totéž se ostatně s tímž závěrem diskutovalo znovu v polovině 90. let a v tom směru odkazují na Knappův příspěvek do této diskuse nazvaný *O příklepu a také o právní filosofii* (Právní rozhledy, 1995, III, s. 229 a násl.).

Zák. 26/2000 Sb. s účinností od 1. 5. 2000 toto pojetí změnil a prohlásil za účel dražby přechod vlastnického práva k předmětu dražby, aniž rozlišil dražby dobrovolné a nedobrovolné. K tomuto kroku nevedly zpracovatele návrhu odborné právní důvody, ale pragmatika, podmíněná tím, že nabytí vlastnického práva bylo i v případě dobrovolných dražeb v praxi zpochybňováno a popíráno popřením vlastnického práva navrhovatele dražby

ve vazbě na fakt, že občanský zákoník o těchto situacích mlčel. Za současné právní úpravy je situace jiná a ten, kdo nabyl vlastnického práva ve veřejné dražbě je ustanoveními občanského zákoníku výrazně chráněn (typicky v § 1109 o.z.). Není tedy ani pragmatický důvod s odkazem na specialitu úpravy zákona o veřejných dražbách a konstruovat účel dobrovolné dražby v rozporu s její právní povahou jako přechod. Tady platí Weyrovo, že i kdyby se všichni zákonodárci světa shodli na definici, která je noeticky vadná, nezmění to nic na její vadnosti. V tomto případě však nejde ani o takovou shodu: stačí se podívat na jurisdikci států sousedících s námi na jihu, západu nebo na severu, abychom seznali, že jde o dnes již zcela nedůvodnou odchylku naší úpravy od standardu.

Připomínám, že občanský zákoník stanoví v § 1771, že (dobrovolná) dražba je smlouva, a stanoví, jak se uzavírá. Připomínám, že z toho vychází jeho úprava, protože o dražbě normuje víc jak v desítky ustanovení. Předkladatel sice argumentuje, že zákoník rozlišuje mezi dražbami a veřejnými dražbami, což je samozřejmě pravda, nicméně z pohledu tohoto kodexu je veřejná dražba species dražby a nikoli jiný institut. Že dnes veřejné dražby upravuje zákon spojující u dobrovolných dražeb jejich účel s přechodem vlastnického práva, je normativní fakt, nicméně je to fakt, který odporuje závěrům právní vědy a pro jeho další fixaci už nejsou ani praktické důvody, které vedly k jeho legislativnímu zakotvení.

C. Soulad s právem EU

Nezjistil jsem neslučitelnost navrhované úpravy s právem Evropské unie.

D. Přehlednost navržené právní úpravy

Vzhledem k tomu, že se v daném případě jedná o návrh novely, kopírují navrhovaná nová nebo měněná ustanovení strukturu novelizovaných zákonů. Co do přehlednosti lze posoudit nově upravenou materii v § 16a až 16f. K přehlednosti navržené právní úpravy nemám výhrady.

E. Jednoznačnost základních institutů a pojmů. Srozumitelnost navrhovaných ustanovení. Celková jazyková úroveň

Jazykovou úroveň návrhu hodnotím jako standardní. Dílčí lupy napravuje návrh stanoviska LRV. Totéž se týká srozumitelnosti navrhovaných ustanovení.

K jednoznačnosti základních institutů a pojmů jsem učinil komentář výše.

F. Vyjádření k návrhu stanoviska LRV

S návrhem stanoviska LRV souhlasím.

G. Závěr

S ohledem na výše uvedené nelze podle mého názoru uzavřít jinak než následovně:

Je-li jeden z hlavních problémů, jež novela zamýšlí řešit, nesoulad novelizovaného zákona s občanským zákoníkem, pak tento problém návrh novely uspokojivě neřeší, přičemž nedostatky spočívajícími v nedokonalém terminologickém přizpůsobení tohoto zákona občanskému zákoníku jsou tím nejmenším z problémů s tím spojených. Za těchto okolností je, myslím, důvod, předložit Legislativní radě vlády návrh, aby tuto otázku probrala v obecné rozpravě a podle jejího výsledku rozhodla, zda je či není důvod nedoporučit vládě schválení předloženého novelizačního návrhu.

Pokud Legislativní rada vlády nazná, že k negativnímu stanovisku není důvod, bylo by snad řešením doporučit úpravu navržené novely v tom směru, že by polovičatě provedené terminologické úpravy byly z navrhovaného zákona vypuštěny a ponechána jen řešení věcné povahy (elektronické dražby a sankce). V takovém případě by však řada naznačených problémů zůstala nadále neřešena a je otázka, nakolik by takový výsledek ladil s požadavkem na kvalitní legislativu. Jak jsem uvedl v úvodu, předkladatel si klade za jeden z cílů novely odstranit nadbytečnou administrativní zátěž. Řekl bych, že konzervací nedůvodných odchylek od občanského zákoníku praktické obtíže soukromých subjektů spíše znásobí.

Nemohu tedy jinak, než formulovat svůj závěr jako negativní.

V Plzni, 8. února 2017

Karel Eliáš