

Přijatá datová zpráva

Číslo DZ: **551032240**
Došlé číslo:
Stručný popis: **Ústavní stížnost - Návrh skupiny 25 senátorů**
Datum doručení: **21.02.2018 12:04:46**
Organizační jednotka: **OSV - odbor soudního výkonu**
Typ dokumentu: **Přijatý dokument - DZ**
Způsob zpracování: **Zpracovat v EP**
Způsob vyřízení:

Odesílatel
Název firmy/organizace: **Válek Jan, Mgr., advokát**
Příjmení: **Válek**
Jméno: **Jan**
IČ: **71463526**
Ulice: **Havlíčkova 1680/13**
Město: **Praha 1**
PSČ: **11000**
Země: **CZ**
Datum narození: **05.05.1978**
Místo narození: **Mělník**

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	21-02-2018 1
<i>Hana Zavřelová</i> Vyřizuje: <i>Hana Zavřelová</i> krát Přílohy: <i>1</i>	

ID datové schránky: **g35f2h6**
ID datové zprávy: **551032240**
K rukám:
Do vlastních rukou: **Ne**
Povoleno doručení fikcí: **Ano**
Zmocnění - zákon:
Zmocnění - rok:
Zmocnění - paragraf:
Zmocnění - odstavec:
Zmocnění - písmeno:
Spisová značka odesílatele:
Číslo jednací odesílatele:
OJ odesílatele:
Číslo OJ odesílatele:
Přijal: **Hana Zavřelová**
Podpis:



Uvedené údaje jsou automaticky generovány z informačního systému datových schránek ISDS. Správcem ISDS je Ministerstvo vnitra ČR a provozovatelem je Česká pošta, s.p.

Nepředchází

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	21 -02- 2018 1
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Ústavní soud ČR**Joštova 8****660 83 Brno**

V Praze dne 21. 2. 2018

Navrhovatelé: **Skupina 25 senátorů**
za skupinu senátorů jedná senátor Miroslav Nenutil

Právní zástupce: **Mgr. Jan Válek, advokát**
se sídlem Praha 1, Havlíčkova 1680/13, PSČ 110 00

Účastník řízení: **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky,**
se sídlem: Sněmovní 4, 118 26 Praha 1 - Malá Strana
Senát Parlamentu České republiky
se sídlem: Valdštejnské náměstí 17/4, Praha 1, 118 01

Návrh skupiny senátorů na zrušení části ust. § 28 a § 38 odst. 1 zákona č. 120/2011 Sb., exekuční řád

Přílohy:

1. Podpisová listina senátorů
2. Plná moc pro advokáta

Navrhovatelé - skupina 25 senátorů

Nenutil Miroslav

Antl Miroslav

Burian Jiří

Dienstbier Jiří

Czernin Tomáš

Canov Michael

Hubáčková Anna

Sušil Radek

Sekaninová Božena

Látka Jan

Emmerová Milada

Berka Zdeněk

Wagnerová Eliška

Vítková Jaromíra

Kunčar Patrik

Třísková Emilie

Mezian Hassan

Syková Eva

Plaček Vladimír

Horská Miluše

Štohl Pavel

Seitlová Jitka

Hamousová Zdeňka

Kubera Jaroslav

Šesták Jiří

I.

Ust. § 28 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů stanovuje, že „Exekuci vede ten exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a který je zapsán v rejstříku zahájených exekucí. Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu.“

Ust. § 38 odst. 1 první věta exekučního řádu stanovuje, že „V exekučním návrhu musí být označen exekutor, který má exekuci vést, s uvedením jeho sídla.“

Navrhovatelé se v souladu s ustanovením článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále též jen jako „Ústava“) ve spojení s ustanovením § 64 odst. 2 písm. b) zákona číslo 182/1993 Sb., o Ústavním soudu tímto návrhem domáhají

z r u š e n í

části ust. § 28 exekučního řádu, v jeho první větě, která zní: **„kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a„**, a dále

ust. § 38 odst. 1 první věta exekučního řádu, které zní: **„V exekučním návrhu musí být označen exekutor, který má exekuci vést, s uvedením jeho sídla.“**

II.

Postavení soudního exekutora a jeho rozhodování o právech a povinnostech třetích osob

Soudní exekutor je úřední osobu vykonávající veřejnou moc. Podle § 2 exekučního řádu exekutor vykonává exekuční činnost nezávisle. Nezávislost exekutora je základní podmínkou výkonu exekuční činnosti, neboť úkony exekutora jsou podle ust. § 28 věty druhé exekučního řádu úkony exekučního soudu. Toto ustanovení „zakládá veřejnoprávní povahu postavení soudního exekutora a jeho oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech třetích subjektů. Soudní exekutor je tímto ustanovením definován jako soukromá osoba vykonávající z pověření soudu veřejnou moc v oboru justice. Soudní exekutor musí vykonávat svou činnost nezávisle a nestranně. Tato nezávislost je užší než nezávislost soudce, protože jde o institucionální nezávislost, když je exekutor vázán právními předpisy a rozhodnutími soudu vydanými v řízení o výkon rozhodnutí a v exekučním řízení.“¹Ve své činnosti je soudní exekutor prakticky nejbližší postavení soudce a to jak pravomocemi, tak i omezeními v občanském životě a to na rozdíl od notářů, jež rozhodují v užším rozsahu a insolvenčních správců, kde rozhoduje insolvenční soud. Důležitým měřítkem je také míra nezávislosti a nestrannosti soudních exekutorů, notářů, insolvenčních správců a soudců. Podle § 2 exekučního řádu (1) Exekutor vykonává exekuční činnost nezávisle. Při výkonu exekuční činnosti je vázán jen Ústavou České republiky, zákony, jinými právními předpisy a rozhodnutími soudu vydanými v řízení o výkon rozhodnutí a exekučním řízení. Proto tento návrh komparuje pravomoci soudu a soudního exekutora. Podle § 5 odst. 1 notářského řádu „Činnost notáře vykonává notář za úplaty a při jejím výkonu je nezávislý, nestanoví-li v činnosti notáře podle § 4 zvláštní zákon jinak.“ Zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích nezávislost insolvenčního správce neupravuje, a konečně zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích v ust. § 79 odst. 1 upravuje nezávislost soudce obdobně jako u soudního exekutora. „Soudci a předsedící jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Jsou povinni vykládat jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a

¹ KASÍKOVÁ, Martina; ŠIMKA, Karel. In: KASÍKOVÁ, Martina a kol. *Exekuční řád: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. S. 130.

rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů, nestranně a spravedlivě a na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem." Slib, jež skládají soudci, soudní exekutoři a notáři je u soudců a exekutorů též podobný. Kárné řízení je stejné u soudců a soudních exekutorů je vedeno u kárného senátu Nejvyššího správního soudu, zatímco u notářů kárný senát sestavuje Notářská komora z členů komory.

Ust. § 127 odst. 1 písm. f) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“ nebo „trestní zákoník“), jež soudnímu exekutorovi při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce přiznává status úřední osoby (dle dřívější terminologie veřejného činitele). Z toho důvodu ust. § 4 e.ř. až do dne 31. 12. 2009 soudnímu exekutorovi přiznávalo postavení veřejného činitele. Dne 1. 1. 2010 pak nabyl účinnosti zákon č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku, který předmětné ustanovení zrušil. Soudní exekutor však v souvislosti s tím o postavení veřejného činitele nepřišel, neboť téhož dne nabytí účinnosti trestní zákoník, jež ve svém ust. § 127 odst. 1 písm. f) zařadil mezi úřední osoby vedle soudců, státních zástupců, notářů a dalších i soudní exekutory. Lze dovodit, že tímto postupem zákonodárce soudním exekutorům zajistil „vyšší míru ochrany před zásahy třetích osob do nerušeného výkonu jim svěřené pravomoci, ale na druhou stranu jim v souladu se zásadami právního státu stanovil vyšší standard trestněprávní odpovědnosti spojené s výkonem jejich činnosti.“²

Soudní exekutor je při výkonu své pravomoci v zásadě oprávněn vykonat všechny úkony, které občanský soudní řád a další právní předpisy jinak svěřují při provedení výkonu rozhodnutí soudu, soudci (ust. § 52 odst. 2 e.ř.), při rozhodování činí úkony, které v řízení o výkon rozhodnutí přísluší soudu prvního stupně (ust. § 55b odst. 1 e.ř.) a pro exekuční řízení používá přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu (ust. § 52 odst. 1 e.ř.). Rozhoduje-li exekučním příkazem, pak ten má účinky nařízení výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu (ust. § 47 odst. 2 e.ř.).

Dle ust. § 2 odst. 2 e.ř. je exekutor zcela totožně jako soudce je povinen vykonávat svědomitě své povolání a při jeho výkonu a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost exekutorského povolání nebo ohrozit důvěru v nezávislý, nestranný a spravedlivý výkon exekuční činnosti.

Ve smyslu ust. § 2 odst. 1 a § 12 odst. 1 e.ř. je exekutor povinen vykonávat exekuční činnost nezávisle a spravedlivě. Konečně podle ust. § 29 odst. 1 e.ř. je exekutor vyloučen z exekučního řízení, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům exekučního řízení nebo k jejich zástupcům je tu důvod pochybovat o jeho nepodjatosti. Dle ust. § 46 odst. 1 e.ř. má exekutor při provádění exekuce dbát ochrany práv účastníků řízení i třetích osob dotčených jeho postupem.

Soudní exekutor je zároveň jako fyzická osoba pověřená exekutorským úřadem podnikatelem. Postavení podnikatele soudnímu exekutorovi explicitně přiznal i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 150/04. Svě tvrzení opřel o argument, že „*exekutor jako podnikatel má z úspěšného provedení exekuce zisk (odměnu), ale současně nese i podnikatelské riziko spočívající v tom, že majetek povinného nebude postačovat k uspokojení oprávněného, ale i nákladů exekuce.*“ Předmětné usnesení, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost, kterou soudní exekutorka brojila proti rozhodnutím obecných soudů o náhradě nákladů exekuce po jejím zastavení pro tzv. nemajetnost povinného, bylo i přes svou strohost v pozdější judikatuře hojně citováno.

Dosažení zisku při úspěšném provedení exekuce mělo být prakticky jediným znakem soudního exekutora, který jej definuje jako podnikatele, vedle uzavírání

² KASÍKOVÁ, Martina. In: KASÍKOVÁ, Martina a kol. *Exekuční řád: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. S. 4

pracovněprávních vztahů a hospodaření s jemu svěřeným úřadem. Reklamní a jiná marketingová činnost soudních exekutorů byla od počátku silně omezena. Prostředky, kterými si mohli soudní exekutoři vzájemně konkurovat, jsou silně limitující. Zamýšleným záměrem při přijímání exekučního řádu tak nebylo vytvořit mezi exekutory skutečně tržní prostředí, ale ekonomickou samostatností exekutory motivovat k efektivnějšímu provádění exekucí.

Jak již bylo zmíněno, judikatura akcentovala také druhý typ charakteru činnosti soudních exekutorů a jejich postavení, a to jako orgánu veřejné moci. Nejvyšší soud ČR ve svém usnesení ze dne 29. 6. 2005 sp. zn. 20 Cdo 1329/2004, vyslovil názor, že veřejnou moc vykonávají vedle státu a jeho orgánů i jiné subjekty, mezi něž zařadil právě i soudní exekutory. Postavení soudního exekutora jako orgánu vykonávajícího veřejnou moc pak vyvodil přímo z ust. § 1 e.ř. Nejvyšší soud ČR se v tomto ohledu obdobně vyjádřil i ve svém usnesení ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. 20 Cdo 2706/2004, když uvedl, že *„exekutor při provádění exekuce nemá postavení soukromoprávního subjektu, nýbrž vykonává pravomoc svěřenou mu předpisy veřejného práva.“* Exekutor pak v těchto případech vykonává státní moc a v situacích, kdy autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech třetích osob, je těmto osobám nadřízen.

Pozadu nezůstala ani otázka statutu úřední osoby, resp. veřejného činitele, který, jak již bylo uvedeno dříve, soudní exekutoři požívají. Ústavní soud se v souvislosti s tím ve svém nálezu ze dne 27. 11. 2007 sp. zn. II. ÚS 1331/07, vyslovil tak, že *„exekučním řádem přenesl stát část výkonu své moci, specificky moci soudní, na soudní exekutory. Jimi sice jsou fyzické osoby, avšak tato skutečnost má význam toliko právně technický či organizačně institucionální. Z hlediska funkcionálního vykonávají tyto osoby státní moc. Jinými slovy, vykonává-li exekutor funkce, které by jinak byl povinen vykonat stát, je při výkonu svěřené státní moci povinen dbát a respektovat základní práva těch osob, ve vztahu k nimž přenesenou státní moc vykonává.“*

III.

Rozsah rozhodovací pravomoci soudního exekutora a její rozšiřování od roku 2001 po současnost v roce 2017

Role soudního exekutora v českém právním prostředí a zejména rozsah svěřených pravomocí prochází postupným vývojem, který je charakterizován přesunem rozhodovací agendy ze soudů exekučních na soudního exekutora.

Od vzniku exekutorského stavu si jeho základní kámen, exekuční řád, prošel několika desítkami novelizací, přičemž pravomocí soudních exekutorů se v největší míře dotkly novely provedené zákonem č. 286/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, a zákonem č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a další související zákony. Soudní exekutor již zdaleka nerozhoduje pouze o nákladech exekuce, jako tomu bylo v počátcích účinnosti exekučního řádu. Vliv těchto novel na pravomocí soudních exekutorů je stručně představen v následujících oddílech.

Tento vývoj, který nastal zejména od konce roku 2009, zákonodárce na počátku v roce 2001 nemohl předpokládat a judikatura Ústavního soudu na něj dosud nereagovala.

Zákon č. 286/2009 Sb., tzv. „střední novela“ exekučního řádu

První výraznější úprava pravomocí soudních exekutorů byla provedena zákonem č. 286/2009 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 11. 2009. Dle důvodové zprávy se novela v oblasti pravomocí soudního exekutora zaměřuje především na „*úpravu postupu soudních exekutorů v rámci exekučního řízení, spočívající zejména v uložení nových povinností exekutorům za současného obřemenění soudů od ryze administrativně technické agendy.*“

Pod výše uvedenými záminkami a také z důvodu zrychlení postupu v exekučním řízení došlo novelou k přenesení zásadní rozhodovací agendy z exekučních soudů na soudní exekutory. Soudní exekutor od této doby nově odstraňuje vady podání (§43 o.s.ř.), rozhoduje o návrhu povinného na odklad exekuce (§ 54 e.ř.), o návrhu účastníků řízení a zejména povinného na zastavení exekuce (§ 54 e.ř.), o návrhu třetí osoby na vyškrtnutí věci ze soupisu (§ 68 e.ř.), provádí rozvrhové jednání a vydává rozhodnutí o rozvrhu výtěžku dražby nemovitých věcí (dříve § 68 e.ř.), ustanovuje povinnému opatrovníka (§ 44 e.ř.), činí úkony soudu prvního stupně v odvolacím řízení apod. Soudní exekutor se stal první instancí rozhodovacího procesu o tak zásadních otázkách, jako je návrh povinného na odklad anebo zastavení exekuce při vydání rozvrhového usnesení. A v případě rozvrhového usnesení je rozhodování zcela v pravomoci soudního exekutora. Nově zákonodárce za účelem usnadnění procesu vyškrtnutí sepsaných věcí, které sepsány být neměly, zavedl institut návrhu na vyškrtnutí věci ze soupisu (§ 68 e.ř.), přičemž rozhodování o tomto návrhu svěřil přímo do pravomocí soudního exekutora. V případě, kdy soudní exekutor návrhu byť jen z části nevyhoví, tedy věc nebo část sepsaných věcí ze soupisu nevyškrtne, je navrhovatel oprávněn podat u exekučního soudu vylučovací žalobu dle ust. § 267 o.s.ř. Soudní exekutor se tak, stejně jako ve výše uvedeném případě, stal první rozhodovací instancí.

Soudní exekutor pravidelně rozhoduje o nákladech účastníků řízení či nákladech právního zastoupení jednotlivých účastníků v průběhu exekuce příkazem k úhradě nákladů exekuce nebo v usnesení, kterým exekuci zastavuje.

Navíc od počátku účinnosti exekučního řádu je to soudní exekutor, kdo rozhoduje o způsobu vedení exekuce, a to bez opravného prostředku.

Zákon č. 396/2012 Sb., t.zv. „velká novela“ exekučního řádu

Snaha o obřemenění soudů se promítla také do zákona č. 396/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2013. Jednou z dalších změn, kterou s sebou tato novela přinesla, bylo zrušení dosavadního soudního řízení o nařízení exekuce. Soudní exekutor nyní samostatně rozhoduje o případném odmítnutí exekučního návrhu, není-li podle poučení řádně doplněn či opraven (§ 39 odst.1 e.ř.) a taktéž i o zamítnutí podaného exekučního návrhu, nejsou-li splněny předpoklady pro vedení exekuce (§ 39 odst. 3 e.ř.). Tímto rozhodnutím tak soudní exekutor v první instanci exekuce věcně ukončí.

Od 1.1.2013 nedochází k soudnímu přezkumu podmínek nařízení či pověření exekuce a soud pouze k formalizované žádosti exekutora vydává pověření vedením exekuce, a to bez možnosti podat proti pověření vedením exekuce odvolání. Opravným prostředkem proti exekuci je tak pouze návrh na zastavení exekuce dle ust. § 55 odst. 1 a 2 e.ř., o kterém v první instanci rozhoduje soudní exekutor, který stanovuje lhůty k opravě vad podání či lhůtu k vyjádření druhému účastníkovi, čímž fakticky může povinnému odepřít soudní ochranu, kterou by měl nezávisle, nestranně a spravedlivě realizovat.

V rukách soudního exekutora se tak kumuluje prakticky veškerá prvoinstanční rozhodovací pravomoc, a to jak ohledně zahajování exekučního řízení, tak ohledně jeho zastavování. Stejně tak je to soudní exekutor, který „rozhodne“, kdy je exekuce skončena vymožením a vydá o tom oznámení o skončení exekuce. Exekutor rovněž

„rozhoduje“ o rozsahu provádění exekuce dle exekučního titulu, když součástí pověření vedením exekuce není dle ust. § 43a odst. 4 e.ř. označení povinnosti, která má být exekucí vymožena, což stanovuje až exekutor ve vyrozumění o zahájení exekuce dle ust. § 44 odst. 3 e.ř. Ostatně pověření vedením exekuce se ani nedoručuje účastníkům řízení.

Zákon č. 1396/2015 Sb.

Zákonem č. 139/2015 Sb. je s účinností od 1.7.2015 na soudního exekutora přenesena pravomoc rozhodovat v první stupni o návrhu manžela povinného na zastavení exekuce (§ 262b o.s.ř., § 55 odst. 1 e.ř.), je-li exekucí poškozen majetek v SJM manželů ve větším než zákonném rozsahu. Poněvadž návrh manžela povinného na zastavení exekuce nahradil původní institut tzv. excindační žaloby, kterou posuzoval nalézací soud ve sporném řízení podle části III. občanského soudního řádu, soudní exekutor fakticky rozhoduje v první instanci nejen otázkách procesněprávních namísto soudu exekučního, ale i otázkách hmotněprávních. Soudní exekutor tak fakticky v první instanci vykonává pravomoc soudu obecného v nalézacím soudním řízení podle části III. občanského soudního řádu.

Jinak řečeno, na počátku účinnosti exekučního řádu v roce 2001 soudní exekutor v průběhu exekučního řízení především vymáhal v souladu s exekučním titulem splnění povinností povinných faktickými úkony, které činil prakticky v postavení jakéhosi soukromého soudního vykonavatele a soud rozhodoval o právech a povinnostech účastníků řízení. Nyní soudní exekutor vedle vymáhání i rozhoduje v postavení soudu prvního stupně (viz čl. II. a III. výše), v zásadě v celém rozsahu o právech a povinnostech účastníků řízení, a to i o návrzích, které svou povahou patří do řízení nalézacího. Nebývalou měrou se rovněž rozšířil rozsah součinnostních oprávnění soudního exekutora, který tak má často širší oprávnění a přístupy do různých rejstříků než soudy.

IV.

Ústavně právní pohled na nezávislost a nestrannost rozhodování soudního exekutora a právo na spravedlivý proces - čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Vývoj právní úpravy a výše popsany (čl. III.) postupný přesun rozhodovací činnosti ze soudu na soudního exekutora také klade zvýšené nároky na nezávislost a nestrannost jeho rozhodování, resp. by měl klást, přičemž nezávislost, nestrannost a spravedlivost jsou nosnými principy při výkonu exekuční činnosti, se kterými se můžeme setkat v celé řadě ustanovení exekučního řádu (vizte čl. II.). Právní úprava neomezené volby soudního exekutora oprávněným, vetknutá do exekučního řádu nesystémově již od počátku účinnosti exekučního řádu, a postupně vzniklý „trh exekučních služeb“, prakticky znemožňují, aby tyto nosné principy výkonu exekuční činnosti byly realizovány.

Je sice faktem, že soudní exekutor není soudce, ale na rozhodování soudního exekutora (čl. II. a III. výše) o právech a povinnostech třetích osob je třeba klást minimálně stejné ústavně právní požadavky (čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod - dále též „Listina“) jako na soudce. Navíc je třeba zdůraznit, že soudní exekutor nejen rozhoduje, ale v rámci exekuční činnosti i nuceně vykonává, tj. soudní exekutor na rozdíl od soudce invazivně a často nevratně zasahuje do celé řady práv a oprávněných zájmů povinných a dalších osob (typicky členů domácností, manželů povinných, vlastníků povinným obývaných nemovitostí), a to například do práv dle čl. 7 Listiny - ochrana osoby a soukromí, čl. 10 odst. 2 Listiny - ochrana rodinného života, čl.

11 Listiny - ochrana vlastnictví, čl. 12 Listiny - nedotknutelnost obydlí, čl. 36 Listiny - realizace soudní ochrany.

Obecně známé stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06, ve kterém Ústavní soud mimo jiné odmítl připodobnění postavení soudního exekutora k postavení soudce, přičemž tento názor odůvodnil tím, že exekutor je na výsledku „*exekuce především materiálně zainteresován a při provádění exekuce prostřednictvím soudního exekutora jsou zásadní rozhodnutí týkající se exekučního řízení ponechána na nestranném, nezávislém a na výsledku exekuce hmotně nezúčastněném soudu. Skutečnost, že zákon - exekuční řád - přenesl některá oprávnění soudu na soudního exekutora, tedy nezakládá rovné postavení soudce a exekutora.*“, je nepochybně legislativní vývojem po 1.11.2009 zcela překonáno, alespoň v tom smyslu, že předmětné ústavněprávní principy dopadají i na rozhodování soudního exekutora. Ústavní soud by měl na změně postavení soudního exekutora a na přenesenou rozhodovací činnost, kterou vykonává, reagovat a ukončit rozdílné vnímání postavení soudních exekutorů a soudců v nálezech Ústavního soudu.

Pro posuzování ústavních limitů, které mají za cíl chránit nezávislost a nestrannost moci soudní, popř. jiných orgánů realizujících soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny by měla být užívána tatáž kritéria. Ostatně celá řada ustanovení viz. čl. II stížnosti požaduje, aby soudní exekutor vykonával exekuční činnost nejen nezávisle a nestranně, ale i nepodjatě a spravedlivě s ohledem na práva a oprávněné zájmy účastníků a třetích osob.

Důvodová zpráva k návrhu exekučního řádu v roce 2001 vyjádřila taktéž myšlenku, že „*nezávislost (i ekonomická na státu) je základním předpokladem exekutorovy nestrannosti při výkonu exekuční činnosti. Pověření státem k této činnosti dává exekutorovi veřejnou důvěru, autoritu a vážnost.*“³

Z důvodové zprávy lze proto vyrozumět, že záměrem zákonodárce při tvorbě exekučního řádu bylo ustanovit soudní exekutory jako subjekty (mimo jiné) ekonomicky nezávislé. Tato ekonomická nezávislost spočívá v povaze exekuční činnosti, jakožto výkonu svobodného povolání. Exekuční činnost v sobě nese především znaky veřejného zájmu – úkolem soudního exekutora je v první řadě vykonávat exekuční činnost nezávisle, zároveň i svědomitě tak, aby se zdržel všeho, co by mohlo narušit důstojnost exekutorského povolání nebo ohrozit důvěru v nezávislý, nestranný a spravedlivý výkon exekuční činnosti (ust. § 2 e.ř.) Tyto povinnosti ve veřejném zájmu předcházejí potenciální individuální, podnikatelské zájmy soudního exekutora, jež jsou s jeho činností pochopitelně z podstaty věci rovněž spojeny. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 120/2001 Sb., sněmovní tisk č. 725/0 v roce 2001 akcentovala taktéž nezávislost na politických vlivech, kterou podřazovala, pod tzv. nezávislost institucionální, „*kdy exekutor je vázán pouze právním řádem a rozhodnutími soudů, které patří do soustavy exekučních orgánů. Exekutor při výkonu exekuční činnosti není povinen respektovat pokyny jiných státních orgánů.*“

Není pochyby o tom, že významnou složkou nezávislosti by měla být nezávislost na vůli a pokynech účastníků řízení, a to zejména na tom, zda vůbec bude ten který exekutor exekuci vykonávat.

Na rozdíl od původního záměru zákonodárce, kterým by nezávislý soudní exekutor, jsou nyní soudní exekutoři zcela závislí na volbě tzv. rámcových oprávněných (telekomunikační operátoři, banky, pojišťovny, energetické společnosti, zdravotní

³ In: důvodová zpráva k návrhu zákona č. 120/2001 Sb., sněmovní tisk č. 725/0, zvláštní část, k § 2. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=725&CT1=0>.

pojišťovny, správci pohledávek apod.), které často vnímají jako své klienty. Není tajemstvím a dokazují to statistiky Exekutorské komory i Ministerstva spravedlnosti, že drtivou většinu exekucí provádí 10-20 exekutorských úřadů v desítkách tisíců počtech. Nezřídka tak exekutoři provádějí exekuce pro několik málo oprávněných, kteří jsou často zastoupeni jediným advokátem. Častým jevem je i kupčení s pohledávkami, které nakonec vlastní různé neprůhledné zahraniční subjekty či nemajetné společnosti s ručením omezeným, na kterých se v případě poškození svých práv nedomůže povinný ani náhrady nákladů řízení a tím méně náhrady škody. Osoba, která by měla chránit práva a oprávněné zájmy povinných, tak nečiní, resp. činit nemůže, neboť by si ji příště oprávněný věřitel ne zvolil.

Ruku v ruce s procesní závislostí, jde i závislost ekonomická, když rentabilita a vlastně i hospodářská udržitelnost exekutorských úřadů je odvislá od toho, zda je portfolio exekučně vykonávaných pohledávek dostatečně veliké a vymahatelné. Oprávněný věřitel má tudíž v rukou další existenci exekutorského úřadu a tím i soudního exekutora, neboť pouze oprávněný může zvolit jaké pohledávky a u jakého exekutora bude vymáhat, přičemž rámcová oprávnění a ještě více hromadní správci pohledávek mají k ruce sofistikované nástroje, které jim umožňují takovou „skladbu pohledávek“ filtrovat a upravovat.

Úzké vztahy faktické či dokonce smluvní, které mezi soudními exekutory a oprávněnými vznikají, vyvolávají důvodné pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti soudních exekutorů při výkonu exekuční činnosti, ale taktéž prakticky vylučují nezávislé, nestranné a nepodjaté rozhodování soudních exekutorů. Tyto vztahy závislosti jsou způsobilé znemožnit právo účastníků řízení domáhat se dle čl. 36 odst. 1 Listiny stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného jiného orgánu (soudního exekutora), ale i u nezávislého a nestranného soudu, neboť exekutor procesně vždy stojí mezi soudem a účastníkem.

Tento negativní jev je zvláště křiklavý v případech, kdy soudní exekutor dlouhodobě „spolupracuje“ s některými oprávněnými, je jimi opakovaně navrhován k pověření vedením exekuce tisících či desítkách tisíců případů, popř. v případech, kdy čerstvě jmenovaný soudní exekutor má ihned v prvním roce nápad v řádech mnoha tisíců exekucí od několika málo rámcových oprávněných či správců pohledávek. Déle sloužící exekutoři, známí svými zásadovými postoji a prověřeni opakovanými kontrolami, pak paradoxně ve výběru rámcových oprávněných a správců pohledávek nejsou.

Skutečnost, že soudní exekutor je vlastně vybírán oprávněným, tj. jednou stranou řízení, otevírá široké možnosti k nekalým praktikám, klientelismu a korupci, což dokazují případy v minulosti odvolaných či kárně stíhaných exekutorů, kteří například přiznávají advokátům zastupujícím správce pohledávek či rámcové oprávněné nepoměrně vysoké náhrady nákladů řízení. Vznikají tak dlouhodobé a trvalé ekonomické i faktické vztahy rámcových oprávněných, správců pohledávek a některých soudních exekutorů, které často hraničí s ekonomickou závislostí soudního exekutora na oprávněném a mohou vyústit i v jakousi podřízenost soudního exekutora rámcovému oprávněnému a jeho zájmům, případně i v „koupi“ exekutorského úřadu takovým systémovým oprávněným. Veřejným tajemstvím je existence exekutorských velkouřadů, prakticky vlastněných a řízených třetími osobami, popř. provizí a „vratek“ mezi soudním exekutorem a oprávněným a možná korupce při získávání exekutorských zakázek.

Exekuční řád v ust. § 2 odst. 1 předpokládá, že soudní exekutor vykonává exekuční činnost nezávisle. V ust. § 2 odst. 2 exekučního řádu je pak konstruován předpoklad nestrannosti. Nestranným je ten soudce či soudní exekutor, který nemá žádný vztah k projednávané věci a ke stranám řízení. Je vůči nim neutrální, nemá předsudky, sympatie a antipatie, strany před ním stojící jsou v jeho vědomí skutečně rovné, k věci, kterou řeší nezískal žádný vztah a může věc posuzovat svobodně a

nestranně. Přihlížíme jak k subjektivní, tak také k objektivní stránce věci. Nestrannost řízení se presumuje, není-li namítán opak, a i se tak musí jevit navenek. Stranám a veřejnosti nesmí být dán důvod pochybovat o nezávislosti a nestrannosti soudce a soudního exekutora.

Právo na spravedlivý proces zaručí účastníku řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny pouze nezávislý a nestranný soud a v exekučním řízení jiný orgán - soudní exekutor. K zajištění nestrannosti soudce či soudního exekutora slouží tradičně institut podjatosti a vyplývající logický požadavek na nepodjatost soudce či soudního exekutora, který řízení vede. O podjatosti je na místě hovořit pro existující poměr či vztah soudního exekutora k věci (vedenému řízení), k jeho účastníkům či jejich zástupcům (§ 29 odst. 1 e.ř.).

Výše popsané negativní souvislosti ve spojení s výběrem soudního exekutora „jeho“ oprávněným a zejména reálně existující ekonomická závislost⁴ soudního exekutora na oprávněném nepochybně ústí v podjatost soudního exekutora. Poněvadž vztahy soudních exekutorů a tzv. systémových oprávněných jsou často dlouhodobé⁵ až trvalé a nejen jednorázové, nastupuje ústavně právní požadavek na nepodjatého soudního exekutora ještě naléhavěji.

Poněvadž však ustálená rozhodovací praxe z praktických důvodů nepožaduje při posuzování důvodů pro vyloučení soudce nebo soudního exekutora prokázání objektivní existence konkrétních okolností, způsobujících podjatost, postačuje již jako důvod pro vyloučení existence pouhé pochybnosti o jeho nepodjatosti. Výběrem soudního exekutora oprávněným nepochybně mezi oprávněným a soudním exekutorem vzniká právně významný vztah, tedy vztah účastníka řízení a soudního exekutora. Vyvolává-li podle doktríny vztah soudního exekutora a účastníka řízení pochybnosti o nepodjatosti soudního exekutora, je pak otázkou, zda takto přísně nehledět i tento objektivně vzniklý vztah mezi soudním exekutorem a oprávněným podáním exekučního návrhu. I tento vztah je totiž i bez dalších negativních souvislostí a konotací, které najevo nemusí vyjít (ekonomická závislost, vděčnost, klientelismus, potenciální naděje na další spolupráci, nadržování oprávněnému, provize, vratky z odměny), sto vyvolat pochybnosti o podjatosti soudního exekutora. K objektivní existenci pouhé pochybnosti o nepodjatosti soudce, jakožto postačujícího důvodu pro jeho vyloučení, se judikatura soudů obecných a

⁴ Nejvyšší soud sp. zn. 22 Cdo 172/2000, [SR 1/2002 str. 8] Poměr soudce k věci, který má za následek jeho podjatost, může vyplývat především z právního zájmu soudce na projednávané věci (např. je-li soudce sám účastníkem řízení, nebo v případě, že by mohl být rozhodnutím soudu přímo dotčen ve svých právech). Vyloučen je také soudce, který získal o věci poznatky jiným způsobem, než z dokazování při jednání. Soudcův poměr k účastníkům nebo k jejich zástupcům pak může být založen především příbuzenským nebo jemu obdobným vztahem. V úvahu přichází **i vztah ekonomické závislosti**. Důvodem k vyloučení soudce však nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech, a to ani v případě, že by rozhodnutí v těchto věcech nebyla správná.

⁵ Nejvyšší správní soud, Nao 378/2014 - 70, [Výběr NSS 6360/2014] - **ekonomický vztah – dlouhodobý**: Skutečnost, že soudce je absolventem univerzity, jejíž rozhodnutí je předmětem soudního přezkumu, nepředstavuje sama o sobě důvod podjatosti ve smyslu § 8 odst. 1 s.ř.s. Pedagogická činnost soudce na této univerzitě vykonávaná dlouhodobě a intenzivně na fakultě, jejíž orgány rozhodovaly v prvním stupni, může naproti tomu představovat okolnost vyvolávající pochybnosti o jeho nepodjatosti. (srov. I. ÚS 167/94).

taktéž Ústavního soudu konstantně vyjadřuje.⁶ Prokázaná existence podjatosti není třeba.

Vzhledem k tomu, že hospodářská existence exekutorského úřadu je zcela závislá na oprávněném, je exekutor podvědomě motivován snahou vyjít „klientovi“ vstříc, ať už, co se týče poskytování nadstandardních služeb ve formě sepisování exekučních návrhů či v praxi zcela běžného poskytování detailních informací o průběhu řízení. V této formě se ovšem jedná o „nadržování“ zdánlivě neškodné, nepoškozující zájmy druhé strany. Tato jednání ale kolidují se zásadou rovnosti stran, zakotvenou v ust. § 18 odst. 1 o.s.ř., s možností stejného uplatnění práv stranami a ústí v rozdílný přístup k oprávněnému a povinnému v exekučním řízení. Povinný si totiž exekutora ke své škodě volit nemůže.

Zcela zásadní rozpor s ústavně chráněnými právy nastává ale v případech, kdy má soudní exekutor rozhodovat nestranně a nezávisle.

Soudní exekutor, veden snahou o ekonomický profit své činnosti, v současné době nabízí své služby na celorepublikovém „exekučním trhu“ a v případě rámcových oprávněných, kteří jsou schopni skrze dotyčného soudního exekutora každoročně vymáhat několik tisíců či desetitisíců pohledávek, pak nabízí nadstandardní podmínky či ústupky například ve formě nepožadování záloh na náklady exekuce, či úplného odpuštění úhrady nákladů exekuce při jejím zastavení pro nemajetnost povinného. V zájmu soudního exekutora je, získat co nejvíce oprávněných s co nejlépe vymahatelnými pohledávkami, tj. nikoliv vést nezávisle a nestranně exekuční řízení.

Představa, že by soudní exekutor, coby osoba v postavení prvostupňového soudu, rozhodoval vždy nestranně a nezávisle, nemůže být za současného stavu věcí reálná.

Z povahy ut. § 28 e.ř. je zřejmé, že soudní exekutor musí mít velice často nějaký poměr k oprávněné straně exekučního řízení, byť se obvykle nemusí nezbytně jednat o poměr příbuzenský, či přátelský, bude se často a u rámcových oprávněných téměř vždy jednat o vztah ekonomické závislosti.

Jakých konkrétních podob tyto „úzké vztahy“ mohly nabývat, se lze dočíst i ve veřejném insolvenčním rejstříku, kde oprávněný, společnost Dopravní podnik Ostrava a.s., uplatňuje po soudním exekutorovi v úpadku v insolvenčním řízení přihláškou právě

⁶ Např. Ústavní soud sp. zn. I. ÚS 167/94, [127/1996 USn.] – pochybnost o nepodjatosti - Podmínka § 14 odst. 1 občanského soudního řádu zakládá vyloučení soudců z projednávání a rozhodování věci nikoli pouze pro jejich skutečně prokázanou podjatost, ale již tehdy, jestliže **„lze mít pochybnost o jejich nepodjatosti“**. Nejde tudíž pouze o hodnocení subjektivního pocitu soudkyně, zda se cítí nebo necítí být podjatá, anebo hodnocení osobního vztahu k účastníkům řízení, ale o objektivní úvahu, zda - s ohledem na okolnosti případu - lze mít za to, že by soudce podjatý mohl být. V daném případě šlo o takový konflikt mezi rozhodující soudkyní a právní zástupkyní navrhovatelky, který svou povahou a intenzitou (označení rozhodnutí soudkyně za "právní zmetek" a následná soudní dohra) je nepochybně dostatečným důvodem k tomu, aby v zájmu soudkyně samé o věci rozhodovala jiná osoba.

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 13/06, ze dne 08.07.2008: Čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vyžadují, aby byl soud nestranný nejen z hlediska osobního přesvědčení soudců, kteří věc rozhodují (subjektivní hledisko), nýbrž i z hlediska toho, zda osoba soudce nabízí dostatečné záruky vyloučení všech důvodných pochybností v tomto směru (objektivní hledisko).

takovouto „vratku“, když podle řádně uzavřené rámcové smlouvy o exekuční činnosti požaduje „bonus“ věřiteli ve výši 1.800,- Kč z odměny.⁷

V takovém právním prostředí pak není možno zvýšené nároky na nezávislé a objektivní rozhodování o právech a povinnostech oprávněného a povinného zajistit.

V právním státě si nelze představit soudce, který by byl volen a placen pouze jednou stranou sporu. O rozhodování takového soudce by zcela logicky panovaly pochybnosti, které by podřývaly fundamentální základy právního státu a důvěru občanů v justici. Není zřejmé, proč by mělo být na soudce nahlíženo jinou optikou než na soudní exekutory.

Potřeba nestranného a nezávislého rozhodování a důstojného zajištění práv účastníků řízení musí důležitější hodnotou než vlastní zájem podnikatelský. Její vyžadování bylo jistě na místě již v roce 2001. Výše popsany vývoj právní úpravy v letech 2009 – 2015 si její uplatňování vyžaduje o to naléhavěji.

Bez zrušení napadených částí ust. § 28 a § 38 odst. 1 exekučního řádu pro rozpor s ústavním pořádkem nemůže být nikdy dosaženo nezávislosti, nestrannosti či nepodjatosti soudních exekutorů.

V.

Zásada zákonného soudce

- čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Nedílnou součástí nezávislého a nestranného rozhodování je princip zákonného soudce, zakotvený v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého platí, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, který je specifikován v čl. 36 odst. 1 Listiny, a to jako soudce či k ochraně práv povolany jiný orgán, tj. v případě exekuce soudní exekutor. Řízení má vést ten soudce nebo soudní exekutor, který je k tomu příslušný, tj. nikoliv libovolný či ten, kterého jeden z účastníků zvolil. Provedení této zásady je možné realizovat pouze tak, že jednotlivé věci jsou přidělovány k projednání na základě předem stanoveného systému či rozvrhu.

Ústavní soud se zásadě nezávislého soudce v jeho judikatuře věnuje opakovaně. Naposledy v aktuálním nálezu pléna Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 22/16 ze dne 27.6.2017, kterým reagoval na budování nevhodných vztahů mezi insolvenčními správci a soudci nebo jinými osobami, které mohou mít vliv na určení jejich osoby insolvenčním správcem pro konkrétní insolvenční řízení, přidělování tzv. velkých kauz omezenému okruhu insolvenčních správců či nerovnoměrnému přidělu jednoduchých případů mezi správce. Jeho aktuální hodnocení uplatňování této zásady má obecnou platnost i závaznost a je uplatnitelné i na rozhodování soudního exekutora. Právo na zákonného soudce je významnou systémovou pojistkou pro zajištění nezávislosti soudů a soudců, jak to vyžaduje čl. 81 a 82 odst. 1 Ústavy České republiky. Toto právo je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „*nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.*“ Podstatou této záruky je, že podávání návrhů soudům a přidělování případů soudcům se odehrává podle předem stanovených pravidel, čímž má být minimalizována možnost jejich ovlivňování, korupce, svévole a jiné nežádoucí vlivy. Toto právo však není vyčerpáno toliko zákonným určením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu ani pouhým zákonným vymezením hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a samosoudce, jakož i stanovením počtu soudců (přisedících) v senátech, jak požaduje čl. 94 Ústavy České republiky. Není vyčerpáno ani požadavkem dalším, a to vyloučením soudců z

⁷ Viz. <https://isir.justice.cz/isir/doc/dokument.PDF?id=18651832>

projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti. Toto právo totiž představuje zcela neopominutelnou podmínku řádného výkonu té části státní moci, která soudům byla ústavně svěřena. Zásada zákonného soudce tak na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé představuje pro každého účastníka řízení záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy, a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců *ad hoc* [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015 Pl. ÚS 22/16 8 (N 9/76 SbNU 131), III. ÚS 293/98 ze dne 21. 1. 1999, N 11/13 SbNU 71) anebo III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101)].

Ústavní soud se vyslovil⁸ k naplňování této zásady tak, že rozvrh práce musí obsahovat transparentní předem stanovená obecná pravidla pro určení konkrétního soudce nebo soudců v senátu, kteří ve věci budou rozhodovat, pravidla pro jejich zastupování v případě jejich důvodné krátkodobé absence či podjatosti i pravidla pro přerozdělování věcí pro případ dlouhodobé absence soudce. Tato pravidla se vztahují na prvotní přidělení věci i na případné následné přerozdělení téže věci. Rozvrh práce tudíž nemůže rozhodnutí o přidělení či přerozdělení věci přenechat na soudním funkcionáři, neboť takové uspořádání ohrožuje nezávislost soudců a důvěru veřejnosti v soudní moc a zbavuje účastníky řízení účinné ochrany proti účelové manipulaci. Soudce, který byl povolán na základě takového rozhodnutí soudního funkcionáře, není zákonným soudcem ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny. Vzhledem k absenci účinných záruk poskytovaných českým právním řádem proti zneužití diskrece předsedy soudu při přidělování a přerozdělování věcí, je takové přidělení či přerozdělení věci rovněž v rozporu s interní nezávislostí soudců, která je nedílnou komponentou práva na nezávislý a nestranný soud.

Stávající stav neomezené volby soudního exekutora oprávněným, prostý jakéhokoliv pravidla či objektivního systému jeho přidělování, neumožňuje uplatnění této zásady. Výše popsaný vývoj právní úpravy (čl. III. výše) a významný přesun rozhodovací činnosti ze soudu na soudního exekutora neumožňuje na ni rezignovat. Její naplňování je třeba v právní úpravě promítnout a při rozhodování soudních exekutorů vyžadovat. Její budoucí naplnění vyžaduje zrušení napadených ust. § 28 a § 38 odst. 1 exekučního řádu pro rozporu s ústavním pořádkem a zakotvení pravidel ustanovování soudních exekutorů nezávisle na vůli některého z účastníků.

VI.

Princip místní příslušnosti soudních exekutorů – garance nezávislého a nestranného soudního exekutora

Soudní exekutor, vybíraný jednou ze stran, může být spravedlivý, ale již ne nezávislý a nestranný. Volba soudního exekutora, upravená je pouze v jednom či dvou procesních ustanovení exekučního řádu, ale nezávislost a nestrannost se nese se celým exekučním řádem jako princip výkonu exekuční činnosti. Napadená ustanovení, tedy § 28 a § 38 odst. 1 exekučního řádu, zakotvují přežilý systém neomezené volby soudního exekutora oprávněným při podání exekučního návrhu, založený na principu jakési domnělé tržní soutěže orgánů veřejné moci, tj. soudních exekutorů o oprávněné a exekuční návrhy. Dosavadní konstrukce exekučního řádu, kdy soudní exekutor je na rozdíl od obdobných veřejných institucí orgánem, jehož působnost si může zvolit výlučně jedna strana sporu, je dlouhodobě neudržitelná.

Jestliže soudnímu exekutorovi nyní náleží rozhodování o právech a povinnostech třetích osob v tak zásadních věcech (vizte čl. II. a III. výše), není již možné nadále akceptovat, aby byl mezi oprávněným a soudním exekutorem tak silný vztah závislosti, jako je tomu doposud. Dvě úvodní snahy o zavedení o zavedení místní příslušnosti dosud

⁸ Viz I. ÚS 2769/15, [SR 7-8/2016 str. 226]

úspěšné nebyly.⁹ Úspěšný však zatím nebyl ani poslední tzv. „Škromachův“ senátní návrh novely exekučního řádu.¹⁰ Důvodová zpráva k senátnímu návrhu na změnu zákona č. 99/1963 Sb. Sněmovní tisk č. 499, 7. volební období, jako pozitivní přínos zdůrazňovala „odstranění stavu, kdy exekutoři jsou si navzájem konkurujícími podnikateli“ a „posílení nestrannosti a nezávislosti soudního exekutora, neboť se rovněž zruší někdy nikoliv prospěšné vazby mezi exekutorem a věřitelem.“ Senát dotyčný návrh dne 13. 5. 2015 schválil a následně jej předložil Poslanecké sněmovně a Vládě. Vláda dne 2. 7. 2015 vydala k návrhu souhlasné stanovisko. Stanovisko Vlády rozesláno poslancům 2. 7. 2015 jako tisk 499/1. Organizační výbor Poslanecké sněmovny projednání návrhu zákona doporučil. Návrh však na schůzi Poslanecké sněmovny k projednání předložen nikdy nebyl.¹¹

⁹ První legislativní snahy o zavedení teritoriálního principu v exekuční oblasti se objevily po předložení vládního návrhu zákona, který byl později vyhlášen pod číslem 396/2012 Sb., Poslanecké sněmovně. K předložení došlo dne 23. 11. 2011, tedy zhruba po deseti letech působení soudních exekutorů na území České republiky. Poté, co Sněmovna návrh ve 3. čtení schválila, byl postoupen Senátu. Ten jej Sněmovně vrátil s pozměňovacími návrhy, přičemž jejich součástí bylo právě zakotvení výše nastíněného modelu okresní místní příslušnosti soudních exekutorů. Sněmovna však návrh zákona přijala v původním znění, tedy bez zapracování dotyčných senátních pozměňovacích návrhů (Vládní návrh na změnu zákona č. 99/1963 Sb. Sněmovní tisk č. 537, 6. volební období).

Za druhý legislativní počín, jež znovu upozornil na existenci otázky teritoriality soudních exekutorů, lze považovat návrh skupiny poslanců bývalého hnutí Úsvit přímé demokracie, který byl předložen Sněmovně dne 21. 2. 2014. Obsahem tohoto návrhu bylo zavedení modelu krajské místní příslušnosti soudních exekutorů. Vláda však k dotyčnému návrhu zákona zaujala nesouhlasné stanovisko, v důsledku čehož jej pak Poslanecká sněmovna vrátila navrhovatelům v prvním čtení k dopracování. Ani druhý pokus o zavedení teritoriality soudních exekutorů tak nebyl úspěšný. (Poslanecký návrh na změnu zákona č. 120/2001 Sb. Sněmovní tisk č. 127, 7. volební období.) Ačkoli účelem návrhu novely exekučního řádu z pera skupiny poslanců Komunistické strany Čech a Moravy, který byl Sněmovně předložen dne 10. 6. 2014, primárně nebylo zavedení omezené územní působnosti soudních exekutorů, určitým způsobem se této problematice dotkl. Návrh pracoval s určitou modifikací výše uvedeného principu koncentrace exekučních řízení jednoho povinného u jednoho soudního exekutora, neboť v případě, kdy je proti povinnému vedeno více exekucí, měl dle návrhu rozhodnout exekuční soud o jejich sloučení, a současně také o tom, který exekutor ono sloučené řízení povede. Vláda, obdobně jako v předchozím případě, vyslovila k dotyčnému návrhu nesouhlas, přičemž Sněmovna jej následně odmítla. (Poslanecký návrh na změnu zákona č. 120/2001 Sb. Sněmovní tisk č. 225, 7. volební období.)

¹⁰ Senátní návrh novely OSŘ a EŘ, sněmovní tisk č. 499 Za prozatím poslední legislativní pokus o zavedení místní příslušnosti soudních exekutorů lze považovat senátní návrh novely exekučního řádu, který byl Senátu předložen dne 26. 8. 2014, a to skupinou senátorů, v jejímž čele figuruje jméno dnes již bývalého senátora Zdeňka Škromacha. (Senátní návrh na změnu zákona č. 99/1963 Sb. Sněmovní tisk č. 499, 7. volební období). Cílem části první předmětného návrhu zákona je novelizace občanského soudního řádu formou vložení nového ustanovení § 353a, dle kterého by oprávněný byl povinen podat u exekučního soudu žádost o určení exekutora. Svobodná volba soudního exekutora by tak byla prakticky znemožněna, neboť exekutora by dle návrhu měl určovat výlučně exekuční soud. Nové ustanovení by mělo být systematicky zařazeno do části sedmé občanského soudního řádu mezi tzv. jiné činnosti soudu. Rozhodování o osobě soudního exekutora by tak nebylo soudním řízením a jeho výsledné určení by tím pádem nebylo soudním rozhodnutím.

¹¹ O důvodech tohoto stavu lze polemizovat, nicméně se lze domnívat, že se jedná právě o důsledek šestnáctiletého vývoje ekonomické závislosti některých soudních exekutorů na některých institucionálních oprávněných, jejichž vlivy jsou v poslanecké sněmovně tak silné, že samotní poslanci nemají zájem na prosazení této zásadní změny, neboť by právě zejména institucionální oprávnění ztratili faktický vliv nad „svými exekutory“.

Od 1.4.2017 platí ve Slovenské republice princip rozdělování exekučních návrhů podle místní příslušnosti povinného na krajském principu náhodným výběrem programovými prostředky.¹²

Dne 17.8.2017 byl senátem projednán tisk 175 a schválen návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který upravuje v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, kde § 42a upravuje přidělování insolvenčních věcí tak, aby mohly být použity programové prostředky tedy ("generátor přidělování") zajišťující přidělování insolvenčních věcí náhodným výběrem, což je obdoba navrhovaného principu místní příslušnosti soudních exekutorů.

VI.

Rozpor s ústavním pořádkem

Jak je popsáno výše, ocitla postupným vývojem právní úpravy napadená ustanovení ust. § 28 a § 38 odst. 1 exekučního řádu v rozporu s ústavním pořádkem, a to s

- čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR (ČR je demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana);
- čl. 36 odst. 1 Listiny základních práva svobod (nezávislé a nestranné rozhodování soudu a soudního exekutora)
- čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (zásada zákonného soudce)

VII.

S ohledem na výše uvedené navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud ve svém nálezu rozhodl

t a k t o:

Část ust. § 28 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, v jeho první větě, která zní: **„kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a,“** a ust. § 38 odst. 1 první věta exekučního řádu, které zní: **„V exekučním návrhu musí být označen exekutor, který má exekuci vést, s uvedením jeho sídla.“, s e z r u š u j í.**

Nechť Ústavní soud zruší dotčená ustanovení ke dni podle vlastního uvážení. Při úvaze, jakou lhůtu zvolit a poskytnout tak čas k potřebné navazující legislativní změně příslušných předpisů, která zakotví některý z modelů výběru soudního exekutora jeho ustanovování a jeho místní příslušnosti k výkonu exekuční činnosti, jejíž potřeba zrušením napadených ustanovení logicky vyvstane, je možné vzít v úvahu i to, že příslušný legislativní návrh je již zpracován (Senátní návrh na změnu zákona č. 99/1963 Sb. Sněmovní tisk č. 499), vláda mu vyjádřila podporu a je předložen Poslanecké sněmovně k projednání.

Mgr. Jan Válek, advokát
v plné moci navrhovatelů

¹² Zákon č. 2/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok)