



## STANOVISKO

### České advokátní komory k otázce zavedení teritoriality soudních exekutorů

Část exekutorské obce včetně Exekutorské Komory České republiky již 10 let usiluje o zavedení rovnoměrného přidělování případů soudním exekutorům založeném na územním principu - tzv. teritoriality. V případě zavedení by oprávněnému zaniklo právo volby exekutora a tím by mezi exekutory zanikla soutěž. Se zavedením principu teritoriality Česká advokátní komora nesouhlasí, a to zejména z následujících důvodů.

V současné době existují tři varianty, kterými je navrhováno zavedení rovnoměrného přidělování případů soudním exekutorům založeném na územním principu – tzv. teritoriality.

- 1) Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 295), zavádějící stoprocentní teritorialitu.
- 2) Návrh poslance Patrika Nachera, zavádějící bagatelní teritorialitu pro pohledávky do 50.000,-Kč
- 3) Veřejnoprávní teritorialita pro pohledávky státu a pohledávek veřejného sektoru

### **Ad 1) Sněmovní tisk č. 295, stoprocentní teritorialita (návrh Pirátské strany)**

#### **Navrhované kritizované změny**

- *Vypuštění práva volby exekutora věřitelem z § 28 exekučního řádu*

V platném znění § 28 exekučního řádu je stanoveno, že “Exekuci vede ten exekutor, kterého exekučním návrhu označí oprávněný a který je zapsán v rejstříku zahájených exekucí.” Dle předkladatelů, tak vzniká stav, kdy exekutor má být nezávislý a nestranný, avšak fakticky je vybírán jednou stranou sporu, na které je ekonomický závislý. Navrhovaná úprava ruší možnost jednostranné volby exekutora, který bude nově přidělován soudem, a to automaticky, na základě tzv. kolečka.

- *Vypuštění možnosti změny soudního exekutora dohodou dle § 44b exekučního řádu*

Je zaváděna zcela nová koncepce změny exekutora. Zatímco podle staré úpravy byl výběr (a tedy i změna) exekutora zcela v rukou oprávněného, nová úprava přesouvá volbu exekutora do rukou soudu. Z toho důvodu bude v rukou soudu i jeho změna.

- *Vypuštění práva oprávněného navrhnout změnu exekutora při jmenování nového exekutora do úřadu.*

Novinkou je příkaz soudu, aby při určení nového exekutora postupoval podle § 39a odst. 4 exekučního řádu, což znamená, že určí exekutora z daného kraje podle pravidel uvedených v tomto ustanovení.

- *Problematická jsou i přechodná ustanovení, která za určitých podmínek nové úpravě teritoriality podřizují i dříve zahájené exekuce.*

Přechodné ustanovení především v bodu 1 stanoví, že ke koncentraci exekucí u jednoho exekutora dojde pouze v situaci, kdy byl tento exekutor již určen soudem podle nového znění zákona, nikoliv věřitelem. Dále je stanoveno, že exekuční řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Dojde-li po dni nabytí účinnosti tohoto zákona ke spojení řízení



zahájeného po dni nabytí účinnosti tohoto zákona s řízením zahájeným přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, spojené řízení se povede podle právních předpisů platných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Je tedy zřejmé, že přechodná ustanovení zdánlivě ponechávají probíhající exekuční řízení v režimu dosavadní právní úpravy, ale v důsledku bodu 3 přechodných ustanovení může dojít ke spojení řízení zahájeného po dni nabytí účinnosti návrhu novely zákona s řízením zahájeným přede dnem nabytí účinnosti návrhu novely zákona a toto spojené řízení by pak bylo vedeno podle nové právní úpravy. Je otázkou, zda takováto úprava nepředstavuje příliš velký průlom do principu právní jistoty.

*Výběr exekutora bude napříště svěřen výlučně exekučnímu soudu na těchto principech:*

- Krajská místní příslušnost exekutorů
- Rovnoměrné rozdělování případů všem exekutorům
- Koncentraci exekucí proti těmž povinnému u téhož exekutora
- Změnu místní příslušnosti soudu i exekutora na návrh povinného nebo při změně bydliště povinného, což neguje zásadu perpetuatio fori.

### **Dopady na věřitele:**

- Snížení kvality exekuční služby (lze očekávat ukončení dálkového přístupu a poskytování reportů)
- Odpadnou dnes běžné obchodní zvyklosti jako nepožadování záloh na náklady exekuce a nepožadování nákladů v případě zastavení exekuce.
- Bez soutěže poklesne vymahatelnost pohledávek, neboť mezi jednotlivými úřady jsou rozdíly v úspěšnosti v řádech desítek procent.
- Návrh zejména v otázce možnosti namítnout nezákonnost výběru exekutora, změnách místní příslušnosti exekutora a soudu v průběhu exekuce dává povinným značně účinné prostředky obstrukce řízením.
- V případě zavedení teritoriality (resp. povinných záloh) lze očekávat celkový ústup od vymáhání pohledávek. Takový ekonomický výpadek budou muset věřitelé například poskytovatelé služeb (energie, telekomunikace, pojišťovnictví...) kompenzovat na cenách svých produktů. Reálně tak lze (podobně jako na Slovensku) očekávat negativní dopady na celou společnost v podobě zdražení služeb.

### **Ad 2) Návrh poslance Patrika Nachera (bagatelní teritorialita)**

Předpokládá zavedení tzv. bagatelní teritoriality na principu, že pro pohledávky do určité výše by platila teritorialita a pro pohledávky nad tuto hranici by měl oprávněný právo volby exekutora. V minulosti bylo operováno s hranicemi 10 000 Kč, 50 000 Kč a dokonce 100 000 Kč.

Český právní řád bagatelitu předmětu sporu spojuje s přípustností řádných nebo mimořádných opravných prostředků. Podobný přístup zaujal i Ústavní soud při posuzování přípustnosti ústavních stížností. Jde o regulační opatření, aby soudy neřešily zbytečnosti. V případě bagatelní teritoriality jde o přístup zcela opačný, neboť pro bagatelní pohledávky by platil pro věřitele i pro soud administrativně náročnější, tudíž i dražší režim než pro pohledávky nominálně vyšší.

V takovém případě se ale pohybujeme za hranicí ústavnosti, neboť výše pohledávky neovlivňuje přístup k soudu, nýbrž práva a povinnosti účastníků, tedy zakládá se rozdílný přístup k právu (čl. 11 a čl. 36 LZPS).



Z hlediska okruhu dotčených řízení v žádném případě nejde o problém bagatelní, neboť zejména pro velké věřitele s portfoliem malých pohledávek půjde o problematiku zcela zásadní (telefonní operátoři, distributoři energií a služeb). Tyto subjekty by byly zcela odříznuty od výběru exekutora a smluvní volnosti v otázce placení záloh a nákladů zastavené exekuce, zatímco jiné subjekty spravující pohledávky vyšší hodnoty, avšak v menším objemu by tuto volnost měly.

#### Okruh dotčených řízení podle nastavení hranice bagatelity

- Bagatelní teritorialita do 10 000 Kč znamená dopad na 50 % exekucí.
- Bagatelní teritorialita do 50 000 Kč znamená dopad na 81 % exekucí.
- Bagatelní teritorialita do 100 000 Kč znamená dopad na 90 % exekucí.
- Zavedení teritoriality doprovázené platbami exekutorům na Slovensku vedlo k neuplatnitelnosti pohledávek do 1000 Euro, které se nevymáhají vůbec. Dluhy trvají ale dál. Tedy zavedením teritoriality se zhoršila vymahatelnost práva.

### **Ad 3) Veřejnoprávní teritorialita (nepravá teritorialita)**

Tento model navrhovaný Exekutorskou komorou ČR by zavedl místní příslušnost exekutorů jen pro pohledávky z veřejného sektoru (stát, obce, právnické osoby zřízené zákonem, zdravotní pojišťovny, soudy aj.). Pro ostatní oprávněné by zachoval volnou soutěž exekutorů. Jakkoli je právem státu a orgánů veřejné moci stanovit si způsob, jakým budou své pohledávky vymáhat, nelze opomenout, že náklady spojené s vymáháním včetně záloh na náklady exekuce, by byly hrazeny z prostředků státního rozpočtu. Dnes běžná praxe umožňuje těmto orgánům uzavřít se soudním exekutorem smlouvu zahrnující podmínku nepožadování záloh a nákladů exekuce po oprávněném.

### **Závěrečné argumenty ČAK**

**Ke všem návrhům je třeba konstatovat, že pro přijetí teritoriality v českém právním řádu ani faktickém stavu neexistuje oprávněný argument.**

- **Navrhované předlohy se nikterak nepokouší kvantifikovat dopady zavedení teritoriality soudních exekutorů na krajské úrovni s vyloučením volné soutěže na vymahatelnost práva. V současné době neexistuje žádná analýza svědčící o pozitivních dopadech zavedení teritoriality na oblast vymahatelnosti práva, NAOPAK, existují dvě, které vůči zavedení teritoriality vyznívají jednoznačně negativně, a to analýza Ministerstva spravedlnosti<sup>1</sup> a analýza doc. Ing. Luboše Smrčky, CSc. a Ing. Jana Plačka z VŠE<sup>2</sup>, kde je jednoznačně konstatováno, že by zavedení teritoriality vedlo ke snížení vymahatelnosti s tím, že na základě jimi sestaveného modelu by její zavedení znamenalo pokles minimálně v řádech**

---

<sup>1</sup> [https://teritorialita.webnode.cz/\\_files/200000057-b5940b787c/Anal%C3%BDza\\_exekuce\\_29\\_08\\_14.doc](https://teritorialita.webnode.cz/_files/200000057-b5940b787c/Anal%C3%BDza_exekuce_29_08_14.doc)

<sup>2</sup> <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=2375&d=343653>



desítek procent. Ministerstvo spravedlnosti následně svůj přístup k problematice zavedení teritoriality zásadním způsobem přehodnotilo<sup>3</sup>

- **Hospodářská soutěž je neodbytným atributem fungování exekutorských úřadů. Odlišuje je od soudů a umožňuje oprávněným vyjednat s exekutorem důstojné podmínky vymáhání.**
- **Vyloučení hospodářské soutěže exekutorů odmítá Úřad na ochranu hospodářské soutěže (například Stanovisko ÚOHS k diskutované regulaci činnosti exekutorů plánované Ministerstvem spravedlnosti ze dne 9.2.2015).**
- **Návrh Pirátské strany odmítla Vláda, Ministerstvo spravedlnosti, Česká asociace věřitelů nebo Svaz průmyslu a obchodu.**
- **Podle čl. 14 Směrnice Komise CEPEJ 2009/11 jsou členské státy povinny zajistit, by všude tam, kde působí soukromí soudní exekutoři, mezi nimi panovala soutěž.**
- **V současné době v rámci EU působí soukromí exekutoři v 17 státech. V 15 panuje hospodářská soutěž a ve 2 nikoliv.**
- **Odůvodnění předloh rozsáhle pracují s pojmem nestrannosti a nezávislosti soudního exekutora. Uvádí, že v současnosti „nezřídka dochází k případům, kdy exekutor je nucen jít nad rámec zákona či zvolit nepřiměřené prostředky, jinak by byla ohrožena jeho ekonomická existence“. Konkrétní případy, respektive statistická zjištění či dopadové studie tento argument nikterak nedokládají. Nezávislost a nestrannost exekutora již nyní vyplývá ze zákona a stavovských předpisů Exekutorské komory. Existuje četná judikatura, která argument navrhovatelů spočívající v tom, že stávající systém exekucí ve své podstatě ohrožuje nezávislost a nestrannost soudních exekutorů, zcela vyvrací.<sup>4</sup>**
- **Argument přiblížením exekutora dlužníkovi neobstojí. Jen 19 % dlužníků skutečně bydlí na své úřední adrese. Celých 35 procent dlužníků v exekuci má trvalý pobyt hlášen na obecním úřadě, dalších 46 procent dlužníků se pak fakticky**

---

<sup>3</sup> „Analýza bohužel potvrdila naše obavy, že jednoduché zavedení principu teritoriality by fakticky snížilo vymahatelnost práva. Z materiálu totiž vyplývá, že by vymahatelnost pohledávek mohla po takto razantním systémovém zásahu poklesnout v řádech desítek procent. Je to dáno především tím, že mezi exekutorskými úřady existují zásadní rozdíly ve výkonnosti a efektivitě, jež by teritorialita neodstranila, pouze by došlo k rovnoměrnějšímu rozložení nápadu exekucí,“ komentoval výstupy z analýzy ministr spravedlnosti Robert Pelikán. (<http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=2375&d=343653> z 9.7.2015)

Podle analýzy by byl jedním z důsledků zavedení teritoriality rovněž pokles poptávky po službách exekutorských úřadů, což by znamenalo dopad do zaměstnanosti v řádu stovek pracovních míst. Tento úbytek poptávky by se částečně přesunul do oblasti alternativních postupů vymáhání pohledávek, částečně by tato poptávka zmizela, protože pro věřitele by bylo nejjednodušší a nejlevnější pohledávky odepsat. Analýza v této souvislosti upozorňuje na možnost masivního prodeje pohledávek velkých věřitelů specializovaným firmám. Jak dále Pelikán a odkazem na analýzu uvádí, přiřazování případů podle místní příslušnosti by de facto soudním exekutorům zajišťovalo zakázky bez ohledu na poskytovanou kvalitu a přístup ke klientovi. Soudní exekutoři by v prostředí nemožnosti růstu, protože teritorialita by znamenala uzákonění velikosti exekutorského úřadu, minimalizovali činnost svého úřadu. „Problématický by byl z tohoto hlediska rovněž přechod z platného právního stavu k principu teritoriality, protože analýzou byly odhaleny zřetelné rozdíly v personálním obsazení jednotlivých exekutorských úřadů, a to co do počtu i co do struktury zaměstnanců.“ (<https://www.ceska-justice.cz/2015/07/pelikan-teritorialita-by-exekutorum-zajistovalo-zakazky-bez-ohledu-na-kvalitu/>) z 15.7.2015).

<sup>4</sup> Např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30.9.2014, sp. zn. 23 Cdo 3150/2012, nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1226/08 ze dne 9.10.2008.



nezdržuje na formálně uvedené adrese trvalého bydliště<sup>5</sup>. Dlužníci mají mnohdy trvalý pobyt na obecním úřadě, zatímco majetek se nachází zcela někde jinde, tudíž náklady exekuce by se zavedením teritoriality nijak nesnížily.

- Velká část exekutorů není připravena s oprávněným komunikovat, když mají úřední hodiny jen několik málo hodin týdně.
- V úspěšnosti vymáhání jsou mezi exekutory propastné rozdíly v řádu desítek procent.
- Dnešní model umožňuje chránit zájmy klienta tím, že advokát nepodá exekuční návrh k exekutorovi, u něhož hrozí zpronevěra, reputační riziko nebo průtahy v řízení. Teritoriální princip i takovému exekutorovi zajišťuje stálý nápad.
- Vylučuje možnost výběru exekutora podle potřeb daného případu. Ne všichni exekutoři jsou vybaveni k provádění mobiliárních exekucí, vyklizení nebo odebrání věci.
- Oproti dnešnímu modelu formální přístup k trvalému pobytu vyloučí možnost výběru exekutora místně příslušného k místu provedení úkonu, čímž zejména nepeněžitých plnění značně zatíží oprávněného cestovními náklady, které povinný nehradí. Cestovní náklady bude vždy platit oprávněný, a to i v případě, že oprávněným je osoba osvobozená od soudních poplatků nebo nezletilé dítě vymáhající výživné.
- Jde o pouhé rozdělení trhu exekutorů, avšak zaplatí to věřitelé. Práva věřitele by měla být brána v úvahu, neboť věřitel vznik dlužníkovu dluhu nezavinil a měl by mít právo vybrat si pro vymožení svých nároků exekutora dle své volby a s přihlédnutím ke svým ekonomickým zájmům.
- Sociální přínos zavedení teritoriality pro stávajících přibližně 800 tisíc osob v exekuci<sup>6</sup> zcela chybí, neboť staré exekuce novému principu podléhat nebudou. Chybí tak legitimní důvod přijetí takové úpravy.
- Exekuční řád nikdy neměl sloužit ke kolektivnímu řešení dluhů. To je materií insolvenčního práva.
- Přibližně polovina právnických osob v České republice sídlí v Praze. Z většiny se jedná o formální, nikoli skutečná sídla. Věřitel by tak byl ochuzen o možnost výběru exekutora se sídlem poblíž skutečného sídla takové společnosti, z čehož by těžil dlužník a tratil věřitel.
- Žádný prosociální argument neodůvodňuje zavedení teritoriality u exekucí proti právnickým osobám, státu a při vymáhání nepeněžitých plnění.
- U exekuce zřízením exekutorského zástavního práva by volba měla zůstat na věřiteli, neboť je to on, kdo platí náklady exekuce.
- Zavedení teritoriality by způsobilo nedobytnost především malých pohledávek, protože exekutor nebude motivován k jejich vymáhání, což by vedlo k návratu stavu před přijetím exekučního řádu. Úspěšnost vymáhání pohledávek se před rokem 2001 pohybovala okolo 3%. Naopak materiální zainteresovaností soudních exekutorů na výsledcích exekuce a možnosti oprávněného si vybrat svého

---

<sup>5</sup> <https://www.kurzy.cz/zpravy/481188-pouze-jeden-z-peti-dluzniku-v-exekuci-se-zdrzuje-na-adrese-trvaleho-pobytu/> (Exekutorský úřad Přerov JUDr. Lukáše Jíchy).

<sup>6</sup> <https://www.ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/2697-statistiky-exekuci-za-rok-2019-klesl-pocet-exekuci-i-povinnych?w=>



exekutora se podařilo zvýšit vymahatelnost práva o několik desítek procent až na dnešních zhruba 40 -60%.<sup>7</sup>

- Dluhy se mají plnit dobrovolně; pokud stát chce řešit sociální problém spojený s předlužením společnosti, nemůže tak činit omezením vymahatelnosti práva, ale jinými cestami (oddlužení, sociální dávky atd.).
- Exekutoři nejsou orgánem veřejné moci, proto u nich místní příslušnost nepřichází do úvahy; jde o podnikání, kde omezení místní příslušností lze považovat za protiústavní. Na exekutora se dosud hledí jako na specifického podnikatele, jehož základním předmětem činnosti je vymáhání nároků věřitelů, což potvrzuje i judikatura Ústavního soudu (např. nález ze dne 14. srpna 2018, sp. zn. Pl. ÚS 14/17)

---

<sup>7</sup> Viz zmiňovaná Analýza Ministerstva spravedlnosti z roku 2014.