**Zpravodajská zpráva**

pro zasedání Legislativní rady vlády dne 12. 11. 2015, č. j. 15052/2015-LRV

k návrhu

**zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád,**

**ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

zpracoval a předkládá

Mgr. František Korbel, Ph. D.

I. Vyjádření k navržené právní úpravě

**A. Nezbytnost, smysl a účel navržené právní úpravy**

Ministerstvo spravedlnosti předkládá vládě další novelu občanského soudního řádu (OSŘ) a exekučního řádu (EŘ). Bohužel, tyto dvě, dříve politicky nezajímavé procesně-právní normy se v posledních letech staly předmětem zájmu politiků všech stran, kteří se předhání v tom, kdo komu změnami procesních pravidel více pomůže. Snahou je přitom pomáhat především dlužníkovi, tedy osobě, která porušila právo a nesplnila to, k čemu byla povinná. Nejsem příliš přesvědčen o tom, že ještě někdo změny OSŘ vůbec sleduje. Odborná veřejnost je jejich počtem, úrovní a neochotou naslouchat odborným argumentům znavena, laickou veřejnost OSŘ nezajímá a upřímně řečeno, při frekvenci neustálých změn základního procesního předpisu v řádu měsíců, je v právní obci již jen menšina znalců, kteří vědí, co je vlastně aktuální stav.

Nahodilost, nekoncepčnost změn a tápání lze demonstrovat na nápadu doručovat žalovanému formulář k podání odporu, když zároveň již další připravovaná novela OSŘ navrhuje začít doručovat platební rozkaz žalovanému fikcí. Než takové krajní nápady, bylo by lepší se inspirovat třeba na Slovensku úpravou zpoplatnění odporu.

V návrhu stanoviska LRV zcela zapadlo, co k návrhu uvedla komise pro soukromé právo. Dovoluji si to odcitovat a ztotožnit se s tím: „*Komise pokládá za krajně negativní skutečnost, že předložený návrh je v pořadí již 150. novelou (včetně nálezů Ústavního soudu ČR) o. s. ř., a to za pouhých 52 let jeho účinnosti; přitom tempo novelizací se v posledních letech stále zvyšuje. Tento vývoj má jediný, a to veskrze negativní důsledek, totiž naprostou neschopnost aplikační praxe změny efektivně pochytit a aplikovat je, což nutně vede k extrémní míře právní nejistoty neslučitelné s požadavky na demokratický právní řád vyspělé země.*“

Bohužel, ani LRV toto zřejmě nevnímá jako zásadní problém, když odmítla můj nedávný návrh nenovelizovat OSŘ kvůli jedinému bodu měnícímu název Sbírky zákonů k 1. 1. 2019, který jsme projednávali nedávno v rámci změnového zákona k návrhu zákona o (nové) Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (oproti staré Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv)...

Přitom jen za poslední půl rok nabyly účinnosti již čtyři novely OSŘ – k 1. 5. 2015 novela č. 87/2015 Sb., k 1. 7. novela č. 139/2015 Sb., k 1. 9. 2015 novela č. 164/2015 a k 1. 10. 2015 novela č. 205/2015 Sb. Dalších 8 novel OSŘ je aktuálně v Parlamentu, z toho 2 před prvním čtení (tisky  [599](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=599) a  [647](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=647)), 3 po prvním čtení (tisky  [225](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=225),  [390](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=390) a  [499](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=499)), jedna ve druhém čtení (tisk [379](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=379)) a dvě ve třetím čtení (tisky [494](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=494) a  [537](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=537)). Dnes máme projednat v LRV další a další se připravuje...

Facit: Z OSŘ se stal trhací kalendář. Měsíc po nabytí účinnosti poslední novely OSŘ je nám předkládána další novela, přičemž na další se již na ministerstvu pracuje. Aktuální třinácti-stránková novelka obsahuje 15 stran připomínek a změn v návrhu stanoviska LRV a zásadní rozpory se šesti ústředními orgány státní správy, což je tolik, kolik jich bylo k celému novému občanskému zákoníku...

Sečteno podtrženo, přestože novela obsahuje některá dílčí (správná) zpřesnění a některé zajímavé a přínosné novinky (např. možnost postihnout některé věci vyloučené z výkonu rozhodnutí se souhlasem povinného, ochranu dat na postižené výpočetní technice apod.), není jako celek nezbytná, precizně připravená a dostatečně vydiskutovaná. Domnívám se, že úkolem věcně příslušného ministerstva by dnes již mělo být spíše chránit OSŘ před neuváženými zásahy, než je vlastní činností s takovou frekvencí podporovat.

Relevantní témata by bylo vhodnější připravit pečlivěji, více prodiskutovat se soudy a odbornou veřejností, lépe posoudit jejich dopady včetně testu proporcionality přínosů a nákladů (viz doporučení komise RIA) a shrnout je do občasné větší novely, jako tomu bývalo v minulosti v případě novel č. 30/2000 či 7/2009 Sb. Vedle předložené vypořádací tabulky s ústředními orgány státní správy by mne velmi zajímala vypořádací tabulka z vnitřního připomínkového řízení se soudy, která vládě předložena nebyla. Co tomu říká justice?

**B. Soulad návrhu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu**

Jak lakonicky uvádí důvodová zpráva, navrhovaný zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. V souladu s ústavním pořádkem však není shora popsaný způsob normotvorby základního procesního předpisu, a to z důvodu narušení právní jistoty veřejnosti jako základní náležitosti demokratického právního státu, jak na to upozorňuje komise pro soukromé právo.

Evidentně protiústavní je rovněž nápad přiznat náhradu nákladů plátcům mzdy při srážkách ze mzdy a nepřiznat ji dalším soukromým subjektům při srážkách (přikázání pohledávky) z účtu, a to z důvodu porušení zásady rovnosti. Návrh stanoviska LRV to zmiňuje též a navrhuje tuto úpravu vypustit. Alternativou může být naopak její doplnění směrem k rovné náhradě pro všechny dotčené subjekty.

Protiústavní je nejspíše rovněž čl. II bod 2 návrhu (přechodná ustanovení k OSŘ), a to pro zakázanou pravou retroaktivitu (obdobně komise pro soukromé právo).

Jako protiústavní a velmi nebezpečný do budoucna se mi rovněž jeví návrh, aby ministerstvo jako orgán dozoru mohlo nahlížet do daňové evidence a účetních záznamů exekutora, a to pro neproporcionální zásah do základního práva na nedotknutelnost soukromí podle čl. 7 Listiny.

Další ústavní problém se mi jeví v otázce dvojího postihu soudního exekutora po uložení výtky (body 4 až 6 novely EŘ). Návrh podle mého názoru porušuje princip *non bis in idem*.

**C. Přehlednost navržené právní úpravy**

Jde v podstatě jen o drobnou a věcně ne příliš významnou novelu, jejíž přehlednost je v této fázi omezována množstvím rozporů a rozsahem (opodstatněných) připomínek LRV a jejích komisí.

**D. K jednotlivým bodům**

***K části první – změna OSŘ***

K bodu 2 (§ 172 odst. 1) – doručování formuláře k podání odporu žalovanému: Vypustit bez náhrady, tj. ALTERNATIVA I dle návrhu stanoviska LRV. Důvody uvedla již komise pro soukromé právo, cituji:

„*V čl. I. je bod 2 zcela nepřijatelný a je třeba jej zrušit.*

* *Pro primo zasílání jakýchkoliv formulářů pro podání odporu je pro žalovaného krajně matoucí.*
* *Pro secundo je takové řešení zcela zjevně protiústavní pro nerovnost účastníků řízení před zákonem (viz čl. 1 LPS) a porušení práva žalobce na spravedlivý proces (viz čl. 36 odst. 1 LPS); nesporně pozitivní myšlenka sociální ochrany dlužníků nesmí být realizována protiústavními postupy.*
* *Pro tertio je takovéo řešení pro státní rozpočet zbytečně a nesmyslně nákladné; formulář pro podání odporu stačí publikovat na internetových stránkách soudu a zároveň umožnit jeho bezplatné získání zájemcem v budově soudu.*
* *Pro quarto je návrh procesně nejasný; např. není vůbec vyřešeno, zda a popř. jaké procesní důsledky bude mít porušení této povinnosti ze strany soudu.*“

K bodům 3 a 4 (§ 260 odst. 1, § 260b odst. 1 – odstranění ustanovení o nesporném řízení): Nejsem přesvědčen o jejich nezbytnosti. Snahou je pouze pročistit text OSŘ ve vazbě na ZŘS. To by se však mělo činit koncepčně, ne nahodilými změnami. Stávající textace v OSŘ krom koncepčních důvodů ničemu nevadí. Nevhodný je též přímý odkaz (obdobně komise pro soukromé právo).

K bodu 5 (§ 265a – zánik závazku): Navrhuji vypustit bez náhrady, jde o hmotněprávní ustanovení, navíc značně matoucí. Není jasné, proč mají být účinky zániku závazku vázány na zaplacení po právní moci usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí (obdobně komise pro soukromé právo).

K bodům 7 – 11 a 15 (§ 270 a další – náhrada plátcům mzdy): Navrhuji buď vypustit bez náhrady, nebo rozšířit náhrady i za realizaci přikazování pohledávek z účtu (obdobně komise pro soukromé právo).

K bodům 16 a 17 (§ 304b odst. 5 a § 304c – postih účtu příjemce mzdy): Jak uvádí i stanovisko komise RIA, navržená úprava hrozí vznikem velkého objemu administrativních povinností při vydávání oznámení a zvýšenými náklady na straně bank i soudních exekutorů. Je sporné, zda jsou tyto náklady vyváženy přínosy navržené úpravy a zda by sledovaného cíle nebylo vhodnější dosáhnout jinak – třeba velmi jednoduchým zvýšením chráněné částky výplaty z bankovního účtu podle § 304b OSŘ z dvojnásobku životního minima na jinou, vyšší hodnotu. Takové řešení se mi jeví natolik prosté, že bych jej preferoval oproti řešení, které vyvolává bouři nevole ze strany dotčených bank. Navíc proti návrhu uplatnily připomínky i  komise pro RIA, ČAK, KVOP, Ministerstvo obrany, Nejvyšší soud, Česká národní banka, Svaz průmyslu a dopravy a Ministerstvo financí. Druhým řešením může být vytvoření právního základu pro samostatný chráněný účet (příp. již delší dobu diskutované tzv. „P-Konto“ dle německého vzoru), který by byl určen pouze pro příjem chráněných plateb a nevzbuzoval by takové komplikace jako při mísení plateb na jednom účtu. Z uvedených důvodů navrhuji uvedené body vypustit bez náhrady, resp. koncepčně přepracovat.

K čl. II (přechodná ustanovení k OSŘ): Navrhuji zrušit bez náhrady. Bod 1 zakládající nepravou retroaktivitu je standardní stav, který nemusí být v zákoně zmiňován, neboť tak platí automaticky, nota bene v procesním právu. Bod 2 zakládá zakázanou pravou retroaktivitu, viz ALTERNATIVA I dle návrhu stanoviska LRV.

***K části druhé – změna EŘ***

K bodům 2 a 3 (§ 7 odst. 3 a 4 – nahlížení ministerstva do daňové evidence a účetních záznamů exekutora): Navrhuji vypustit bez náhrady, jde podle mého názoru již o poněkud přehnaný zásah orgánu dozoru do poměrů soukromé osoby (byť nadané výkonem veřejné moci), u něhož mi především uniká věcný smysl. Jinými slovy, nerozumím tomu, co tak intenzivní zásah do soukromí určité osoby přinese tak zásadně přínosného veřejnému zájmu či jiným hodnotám. Domnívám se, že navržené ustanovení zasahuje do základního práva na nedotknutelnost soukromí podle čl. 7 Listiny a není proporční sledovaným účelům.

Sledovaný účel je popsán velmi vágně. Tak zásadní zásah do soukromí ministerstvo v důvodové zprávě odůvodňuje jen tím, že „*má přispět k posílení transparentnosti činnosti exekutorských úřadů, zejména v souvislosti s dodržováním správného postupu při vyplácení peněžních prostředků oprávněnému ze zvláštního účtu v rámci provádění exekuční činnosti“* a že ČNB má při výkonu bankovního dohledu nad bankami rovněž právo nahlížet do určitých záznamů. To je více než chabé zdůvodnění, které nebude Ústavnímu soudu stačit.

Navíc proč zůstat jen u exekutorů. V obdobném postavení je notář, advokát při vidimaci podpisů a autorizované konverzi písemností, lesní či vodní stráž a řada dalších soukromých osob nadaných výkonem veřejné moci. Uvedené má být pro laskavého čtenáře argumentem ad absurdum proti návrhu, nikoli podnětem, jak tento nebezpečný nápad dále rozvíjet.

K bodům 4 až 6 (§ 7a – změna charakteru výtky za drobná pochybení): Nejde o zcela banální změnu, ale o změnu koncepce, zásah do zásady *non bis in idem*. I výtka je trestem (viz rozhodnutí NSS sp. zn. 14 Kse 5/2012 uvedené v důvodové zprávě) a stěží ji lze po jejím udělení znovu recyklovat k dalšímu postihu v kárném řízení. Navrhuji vypustit bez náhrady, tj. ALTERNATIVA I dle návrhu stanoviska LRV.

K bodu 8 (§ 8 písm. c) – přeložení soudního exekutora): Opět nejde o zcela banální změnu, jak by se mohlo jevit z důvodové zprávy, která hovoří jen o „zpřesnění“. Především se někam vytratil souhlas samotného exekutora s přeložením, což je hlavní změna textu zákona, ale text důvodové zprávy o tom mlčí. Jde o závažný zásah do podnikání a postavení soudního exekutora, který není nezbytný.

K bodu 17 (§ 34 odst. 3 – vyloučení elektronické součinnosti): Navrhuji vypustit bez náhrady. Pro mne zcela nepřijatelné ustanovení, které jde zcela proti trendu snižování nákladů díky možnostem automatizace rutinních administrativních úkonů v elektronické podobě.

K bodu 29 (§ 46 odst. 4 – zánik závazku): Navrhuji vypustit bez náhrady. Opět jde o hmotněprávní ustanovení, které nepatří do OSŘ ani EŘ a hlavně nijak nemění současný stav, který dovozuje konstantní sbírková judikatura, což uvádí samotná důvodová zpráva.

K bodům 45 a 47 až 54 (§ 60, § 87 odst. 2 a 4, § 88, 89 – náhrada plátcům mzdy): Obdobně jako k bodům 7 – 11 a 15 návrhu novely OSŘ navrhuji buď vypustit bez náhrady, nebo rozšířit náhrady i za realizaci přikazování pohledávek z účtu.

K bodu 57 (§ 117 odst. 5 a všechny další doprovodné novely – jednání jménem kárného žalobce): Je to nezbytné, když jsme to posledních 15 let v EŘ ani jinde nepotřebovali a ministr spravedlnosti nikdy ke kárnému soudu nejezdil? Navrhuji vypustit bez náhrady.

K čl. IV (přechodná ustanovení k EŘ): Navrhuji vypustit bez náhrady. Bod 1 zakládající nepravou retroaktivitu je standardní stav, který nemusí být v zákoně zmiňován, neboť tak platí automaticky, nota bene v procesním právu. Bod 2 zakládá zakázanou pravou retroaktivitu, viz ALTERNATIVA I dle návrhu stanoviska LRV. Bod 3 je marginálie, bez níž jsme se v EŘ obešli posledních 15 let.

II. Vyjádření k návrhu stanoviska LRV

S návrhem stanoviska LRV souhlasím, z navržených alternativ vždy podporuji alternativu I.

III. Závěr

Závěrem jsem poněkud v rozpacích, neboť ač je předkladatelem mé oblíbené ministerstvo, navržená úprava se mi z části nelíbí a ve zbytku by bylo vhodnější ji řešit v rámci koncepčněji pojatých změn procesních předpisů. Proto bych návrh nejraději nepřijímal vůbec. To však nebude předkladatel chtít slyšet… V případě vypuštění či úpravy bodů, které kritizuji, by zřejmě šlo návrh schválit, ale celkově jde jen o několik dílčích vhodných bodů, jimiž se však podporuje obecně neblahý trend neustálých dílčích novelizací. V případě ochoty předkladatele k přepracování úpravy chráněného účtu by bylo vhodné projednání přerušit, řádně prodiskutovat a dopracovat.

V Praze dne 12. listopadu 2015

Mgr. František Korbel, Ph.D.