

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Proč Milostivé léto? Aneb důvodová zpráva

Na veřejnost (a to nejen právnickou) již pronikl schválený institut poslanců Marka Výborného (KDU-ČSL) a Patrika Nachera (ANO) nazvaný „Milostivé léto“. Prakticky okamžitě se začaly vést debaty o jeho smyslu, důvodech a legislativním uchopení vůbec.[1] Zdá se, že v houštině názorů zanikly, případně nezazněly důvody, které zákonodárce (jakožto abstraktní entitu) k posléze přijatému řešení vedly. Považuji jako jeden ze spoluautorů textu návrhu za podstatné, aby důvodová zpráva byla zveřejněna a bylo možno se jí dovolávat a v jejím světle interpretovat přijatou normu.

Vzhledem k průběhu legislativního procesu (individuální pozměňovací návrh poslance Výborného v prvním čtení, pozměňovací návrh poslanců Výborného a Nachera, komplexní pozměňovací návrh ústavněprávního výboru), však není důvodová zpráva jednoduše přístupná na stránkách Poslanecké sněmovny, a proto si dovoluji touto cestou nabídnout její znění veřejnosti.

1. Obecná část

Pozměňovací návrh vychází z toho, že jedna ze základních maxim spravedlnosti lapidárně praví, že „dluhy se mají platit“. Nelze ovšem přehlédnout, že na mnoho původně bagatelních dluhů (co do výše) proti fyzickým osobám se „nabalilo“ v důsledku různých nedomyšleností zákonodárce (např. výše advokátního a exekutorského tarifu v případě vymáhání tzv. bagatelních a formulářových žalob), ale i pochybné praxe věřitelů spočívající ve vymáhání pohledávek nikoliv vlastními silami, zcela nemravné příslušenství, náklady vymáhání, sankce, úroky a další zatížení dlužníka.

Tento návrh tzv. Milostivého léta řeší tzv. staré exekuce proti dlužníkům fyzickým osobám. Nově nařizované exekuce by měly být uvedených excesů prosty, neboť se zavádí dostatek nástrojů, aby náklady exekuce nepřevyšovaly jistinu a příslušenství nerostlo do nečekané výše.

Samo vymáhání pohledávek v exekuci přitom svědčí o tom, že dlužníkovy závazky jsou (z různých důvodů) obtížně dobyté a veřejné rozpočty, resp. hospodaření veřejných subjektů s takto vymáhanými penězi fakticky nepočítá, protože odstup od jejich vzniku již přesahuje běžnou míru zpoždění s plněním závazků. Naopak většina těchto pohledávek je v různém stádiu odepsanosti, nevymahatelnosti či byly dokonce s diskontem postoupeny na třetí osoby. Pokud bude zaplacená jistina, tak to naopak jednorázové příjmy veřejnoprávních institucí zvýší. Pokud jde o zánik příslušenství a nákladů exekuce, pak předkladatel doufá, že neexistují veřejnoprávní instituce, které by byl závislé ve svých příjmech na úrocích vymáhaných v exekuci.

Vedle toho nelze odhlédnout od zcela mimořádné hospodářské situace způsobené epidemií COVID-19. V nastalé hospodářské situaci se proto navrhuje, aby stát, když už není schopen pomoci konkrétními penězi ekonomicky činným subjektům, alespoň umožnil, aby se poctivý dlužník zprostil svých dluhů vůči veřejnému sektoru tím, že exekvované pohledávky zaplatí co do jistiny a přispěje i symbolickou částkou na jejich vymáhání. Oproti tomu zaniknou na původně vymáhanou jistinu „nabalené“ dluhy v podobě pokut, sankcí, příslušenství, poplatků atd.

Stát a veřejné subjekty v širším slova smyslu obecně si mohou toto beneficium pro dlužníky dovolit již proto, že pohledávky vymáhané v exekuci budou zaplacené jednorázově a dojde tak k okamžitému posílení veřejných rozpočtů o peníze, s nimiž fakticky řádný hospodář ve veřejné funkci nikdy

nemohl počítat.

K námitce, že jsou nedůvodně rozdělovány exekuce vedené proti právnickým a fyzickým osobám lze uvést toto. U právnických osob v zásadě nedochází ke kumulaci exekucí, protože dříve než u nich nastane v zásadě nechtěný stav vícečetné exekuce, tak některý z jejich věřitelů či sama právníká osoba podá návrh na insolvenční. Kromě toho v odborné debatě v zásadě nikdo nepřiměřenost nákladů proti právnickým osobám nenamítá a jejich snížení nepožaduje. Nelze také odhlédnout od toho, že právníkové osoby jsou profesionálové, s povinně zřízenou datovou schránkou, takže excesy založené na problémech s doručováním se jich netýkají. Eventuální negativní důsledky neplacení exekvovaných dluhů tak mohou a mají jít k jejich tíži, jde o jejich riziko a navíc v případě právnických osob odpadá argument o jejich skrývání se v té šedé ekonomice.

K námitce, že je zaváděn rozlišný režim pro exekuce soukromoprávních a veřejnoprávních věřitelů je třeba uvést, že veřejnoprávní věřitelé jsou obecně povinováni k vymáhání prostřednictvím správní a daňové exekuce a nikoliv skrze soudní exekutory. Proto se jim nenahrazují náklady exekuce převyšující 750 Kč, protože ty ani neměly vzniknout.

V neposlední řadě je třeba zmínit, že pozměňovací návrh směřuje ke všem fyzickým osobám bez ohledu na jejich sociální postavení. Jinými slovy, využití milostivého léta není podmíněno zjištěním či prokázáním sociální nouze, chudoby či potřeby. Jde o jednorázové řešení minulých legislativních nedomyšleností, které ovšem není zadarmo, ale vyžaduje součinnost dlužníka.

Osvobození od příslušenství, sankcí, pokut a poplatků a dalších plateb k tíži dlužníka, které jsou v různých předpisech různě pojmenovány, je naopak projevem odpovědnosti státu a uznáním, že v minulosti v oblasti exekucí nepostupovaly orgány veřejné moci, subjekty veřejného práva a na ně navázané či ovládané entity zcela odpovědně a začaly své pohledávky vymáhat „hlava nehlava“ skrze soudní exekutory, ač by mohly vymáhat pohledávky svými silami, především skrze Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, orgány celní a finanční správy, a to především ve správní či daňové exekuci, jejíž náklady jsou v porovnání s náklady soudních exekutorů a externích advokátních kanceláří bagatelní (proto se navrhuje paušální náhrada 750,- Kč zvýšená o eventuelní DPH, která vychází i z dat poskytnutých Exekutorskou komorou, kde jsou průměrné fixní náklady na administraci zastavení exekuce vyčísleny na 740,- Kč bez DPH, přičemž v této částce nejsou zahrnuty provozní ani mzdové náklady na dosavadní vedení exekuce, které činí v průměru ročně 1.800,- Kč).

Navrhovaný způsob zániku „nabalovaných“ závazků vůči státu a veřejným subjektům v širším slova smyslu zároveň omezuje regulatorní arbitráž (nebo také „forum shopping“), neboť vyžaduje zaplacení 100% původně vymáhané jistiny. Významně zadlužený, avšak platebně schopný, povinný by nepochybně volil oddlužení, kde se může zprostit svých dluhů při uhrazení pouhých 30% závazků a nikoliv 100% jistiny. Lze tedy předpokládat, že této možnosti využijí toliko ti, kteří dluží pouze výběrově a brání se platit vysoké náklady exekuce, případně vymáhání pohledávky, avšak k účinné obraně jim chybí právní prostředky. Není přitom vyloučeno, že zaplacení dluhů vůči státu a veřejným subjektům v širším slova smyslu (zejména jde-li o dluhy z podnikání) a jejich návazný zánik zpřístupní části dlužníků vstup do režimu oddlužení, kde jsou limitováni nemožností řešit svou podnikatelskou minulost, neboť orgány veřejného sektoru s tímto „řešením“ závazků nesouhlasí.

K námitce, že dlužník nebude schopen zaplatit jistinu a paušalizované náklady řízení, neboť jeho majetek je postižen v exekuci, lze uvést, že jde o stejný problém jako v případě dobrovolného plnění. S ohledem na počet dobrovolných plnění zjevně existují způsoby, jak může dlužník zaplatit vymáhanou částku. Ostatně i v současných legislativních poměrech začasť dosáhnou na oddlužení osoby, jejichž příjmy jsou tvořeny dary třetích (exekucí nepostižených) osob, nejde tedy o problém, který by řešení neměl.

Na rozdíl od jiných (i navrhovaných) úprav v oblasti exekucí je na zastavení exekuce navázán i hmotněprávní zánik vymáhaných pohledávek, a to ve formě rozhodnutí exekutora o osvobození od vymáhaných pohledávek mimo zaplacené jistiny. Tím se poskytuje jednak podklad pro zánik navazujících zajištění a utvrzení vymáhaných pohledávek (např. zánik a následný výmaz zástav) a jednak podklad pro výmaz z registrů dlužníků a centrální evidence exekucí.

Z možnosti osvobození jsou - logicky v souladu s požadavky spravedlnosti - vyloučeny pohledávky svou povahou sankční, výchovné a plnicí generální prevenci (peněžité tresty a majetkové sankce, výživné anebo náhrady škody na zdraví).

2. Zvláštní část

K odst. 1

Vymezení osob, jejichž pohledávky je možné uhradit toliko, co do jistiny a paušálních nákladů exekuce, je převzato ze zákona o svobodném přístupu k informacím. Jde o **nejširší skupinu osob, které stát nějak ovládá, řídí či zásadně ovlivňuje** a může tedy snášet eventuální majetkové dopady do jejich sféry.

Z logiky věci (tj. zastavení řízení) je namíste **stejný postup zaujmout i v případech, kdy jistinu a paušální náklady sice nezaplatí dlužník, ale již byla tato částka v exekuci vymožena.**

Pro jistotu se stanoví procesní řešení spočívající v zastavení samotného exekučního řízení v případě, že exekuce ještě není nařízena (ač by k témuž závěru měly soudy a soudní exekutoři dojít interpretací).

Ustanovení **brání zužujícímu výkladu**, který by z možnosti milostivého léta vylučoval exekuce vedené pouze pro příslušenství či pouze pro část jistiny.

Ustanovení je záměrně široké a umožňuje zprostit se nejen exekuce pro veřejnoprávního oprávněného, ale i v jiné exekuci vymáhané pohledávky veřejnoprávního oprávněného (typicky pohledávky z platebních výměrů zajištěné zástavními právy zřízenými ve správní či daňové exekuci).

K odst. 2

Zavádí se paušalizované náklady dosud prováděné exekuce tak, aby byly **limitovány dopady na dlužníka**. Eventuální dopady na věřitele jsou limitovány dosavadní zákonnou úpravou. Předpokládá se, že věřitel z veřejného sektoru nevymáhal pohledávky proto, aby vydělal na příslušenství anebo vymáhání nákladů vymáhání (což nemůže než připomínat zákonem i judikaturou zakázaný anatocismus neboli úroky z úroků).

K odst. 3

Zakotvuje se povinnost exekutora vydat rozhodnutí, na jehož základě zaniknou vymáhané pohledávky nad rámec jistiny a paušálních nákladů řízení. Tím **zaniká vymáhaný dluh i hmotněprávně**. Důvodem zániku je rozhodnutí orgánu veřejné moci, což je právní teorií připuštěný způsob zániku závazku. Rozhodnutí exekutora o osvobození od placení je zároveň kvitancí, že (vymáhaný) dluh zanikl.

Textová podoba rozhodnutí o **osvobození od placení** je obdobná § 414 zákona č. [182/2006](#) Sb., insolvenčního zákona, kde je v poměrech fyzických osob k dispozici poměrně rozsáhlá judikatura. Zároveň je prověřeno, že tento způsob zániku závazku je ústavně konformní a v praxi se osvědčil.

Sjednocení s insolvenčním zákonem je koncepční záměr. V rámci vymáhání pohledávek by měly být způsoby ukončení stejné, aby si povinný nevybíral ten pro něj výhodnější.

Spolu s rozhodnutím o osvobození od placení se zavádí i **povinné zastavení exekuce**, které poskytuje právní jistotu dlužníkovi. Toto rozhodnutí se vydává v exekučním řízení, protože jiné řízení mezi stranami neprobíhá a není na místě zatěžovat soudní soustavu novým řízením. Zastavení exekuce se svěřuje exekutorovi jednak proto, aby došlo k odbřemenění soudů a jednak proto, že sám z úřední činnosti bude se všemi okolnostmi pro zastavení seznámen (má dosavadní exekuční spis i výpis z účtu, případně vlastní doklad o zaplacení ze strany dlužníka do pokladny exekutora a více pro rozhodnutí o zastavení nepotřebuje).

Exekuce se nezastavuje pouze v případě, že jejím prostřednictvím je vymáháno vícero závazků a některé z nich zaplacené nejsou (typicky závazky z pohledávek zajištěných zástavním právem, které se ovšem v exekuci prodejem nemovitostí uspokojují v rozvrhu).

Účinky v popsané v návrhu dopadají i na situace, kdy by již zaplacená částka přesahovala vymáhanou jistinu v exekučním řízení a paušální náhradu nákladů dle odst. 2.

Pro vyloučení pochybností se stanoví postup, jak naložit s **vymoženým, avšak oprávněnému nevyplaceným plněním**. Nezřídká totiž u exekutora „leží“ peníze, které již povinný zaplatil (resp. byly z jeho majetku vymoženy např. srážkami ze mzdy či postižením bankovního účtu), avšak oprávněnému ještě nebyly vyplaceny. Podle judikatury přitom platí, že již samotným zaplacením exekutorovi dluh povinného zaniká (a jak se vypořádá exekutor s oprávněným je jejich vnitřní vztah).

Vzhledem k tomu, že v exekuci mohou být přihlášení další věřitelé, kteří legitimně očekávali výnos z exekuce, stanoví se, že nejprve jsou uspokojováni oni (a to podle pravidel pro rozvrh, včetně ev. vydání rozvrhového usnesení) a teprve nejsou v exekuci žádní další věřitelé, avšak exekutor vymohl nějaké peníze, pak jde o hyperochu, která se vrací povinnému.

Pro vyloučení pochybností se stanoví, že plnění vyplacená před zaplacením celé jistiny, resp. její nevymožené části, povinným náleží tomu, komu byla vyplacena. **Brání se tak eventuálním retroaktivním účinkům při výkladu.**

O osvobození od placení již dle odstavce 3 zaniklých pohledávek **rozhoduje exekutor** proto, že jeho rozhodnutí nahrazuje kvitanci, že uvedené pohledávky byly zaplacené. Samotné rozhodnutí o zastavení exekuce totiž nemá žádné hmotněprávní následky.

Výslovně se pro vyloučení pochybností stanoví, že pohledávky vymáhané nad rámec jistiny a paušalizovaných nákladů řízení zanikají až rozhodnutím, nikoliv zaplacením. Vymáhané příslušenství zaniká až právní mocí rozhodnutí o osvobození od placení, protože oprávněný se může proti tomuto rozhodnutí odvolat a dokud nenabude právní moci, neměl by oprávněný přijít o dosavadní účinky již vydaných exekučních příkazů (např. kvůli pořadí postižení jednotlivých majetkových hodnot).

K odst. 4

Nezřídká je v rámci jednoho řízení (a to i v návaznosti na požadavky zákona) spojeno k vymáhání několik původních jistin. Proto se upravuje toliko **částečné zastavení takových exekucí** a osvobození od placení pouze v těch případech, kdy byla zaplacená příslušná jistina pohledávek veřejnoprávních věřitelů, a to ať již v postavení oprávněného, dalšího oprávněného, věřitelů ze zástavního práva nebo přihlášených věřitelů.

K odst. 5

Ustanovení kopíruje **stejný režim jako v zákoně č. 182/2006 Sb., insolvenčním zákoně**, kdy v důsledku osvobození zanikají i pohledávky spoludlužníků, ručitelů a dalších, kteří za dlužníka zaplatili v minulosti jeho závazky a v důsledku regresu na ně přešly pohledávky za dlužníkem. Ustanovení je nezbytné, protože pokud zanikne pohledávka za dlužníkem, musí se vyřešit postavení ručitelů, avalů a spoludlužníků obecně. Převzetí režimu z insolvenčního zákona sjednocuje důsledky zániku pohledávky, aby při zaplacení v exekuci nebyl u ručitelů, avalů a spoludlužníků jiný režim než u oddlužení v insolvenční. V právním řádu by nemělo v důsledku splnění stejných hypotéz docházet k různým následkům.

K odst. 6

Omezuje se rozsah odvolacích důvodů i aktivní legitimace k odvolání, aby dlužník nesetrvával v nejisté situaci po zaplacení vymáhané jistiny a paušálních nákladů dlouho. Fakticky jde také o zákonnou definici tzv. **subjektivní přípustnosti odvolání** v tomto speciálním případě (obecně je upraveno v § 205 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu).

Odvolací právo dlužníka je omezeno proto, že bylo vyhověno jeho (faktickému) návrhu na zastavení exekuce. Nemá smysl - v případě, že povinný jako dlužník svým faktickým konáním přivodí zastavení exekuce - požadovat po povinném návrh na zastavení exekuce a pak následně mu ponechat odvolací právo, když z rozhodnutí pro něj plynou jen příznivé následky.

Logicky ovšem v rozsahu, v němž nebude exekuce zastavena, ač dlužník zaplatil jistinu, dlužníkovi právo odvolání svědčí (protože mu nebude vyhověno a osvobození mu nebude přiznáno - arg. a contrario dlužník nemá odvolání proti „rozhodnutí, jímž exekutor přizná povinnému osvobození“).

K odst. 7

Umožňuje se zaplatit i jistinu **přihlášených, avšak jinak nevymáhaných pohledávek** (např. v případě exekuce prodejem nemovitostí) a přivodit tak osvobození od placení příslušenství atd. i v takových případech.

K odst. 8

Shodně jako v jiných úpravách (pozměňovacích návrzích nebo zákoně č. 182/2006 Sb., insolvenčním zákoně) se navrhuje **odepřít beneficium osvobození** těm dlužníkům, jejichž závazky vznikly v důsledku opovrženímhodného neplnění určitých druhů pohledávek (výživné, peněžité tresty nebo náhrady škody).

K odst. 9

Odpovídá vůli zákonodárce, společenské potřebnosti i nutnosti reagovat na celý komplex ekonomicko-sociálních problémů v důsledku krize COVID-19, aby uvedené přechodné opatření bylo realizováno **co nejdříve**. Zároveň je vhodné vytvořit časový prostor po dotčené dlužníky/povinné, aby byli schopni dostát povinnostem, které z tohoto opatření vyplývají. Proto se bez ohledu na další stanovení účinnosti tohoto zákona navrhuje, aby účinnost tohoto bodu byla pevně stanovena na **90 dnů od vyhlášení zákona**.

Navrhovatel vychází z toho, že je zde naléhavý obecný zájem odůvodňující dřívější den nabytí účinnosti, neboť v hospodářství státu dochází k evidentnímu zpomalení a tzv. předstihové indikátory ukazují, že se zhoršuje, resp. může zhoršit platební morálka dlužníků, a to zejména fyzických osob. Proto je namístež připustit jejich milostivé léto neboli zánik příslušenství a nákladů řízení co nejdříve.



JUDr. Adam Rakovský,
advokát *



[RAKOVSKÝ & PARTNERS s. r. o.](#)

Václavská 316/12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 247 135

Fax: +420 224 247 136

e-mail: rakovsky@rakovsky.com

*JUDr. Adam Rakovský je spoluautor původní předlohy návrhu zákona č. [120/2001](#) Sb. o soudních exekutorech a spoluautor textu pozměňovacího návrhu tzv. Milostivého léta z roku 2021.

[1] Viz např. Gryciková, J.: Milostivé léto cit. >>> [zde](#) nebo desítky twitterových zpráv Exekutorské komory (@exekutori_cr), VZP, jednotlivých exekutorů, samotných předkladatelů pozměňovacího návrhu nebo neziskových organizací.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Dokazování negativních skutečností ve sporném řízení](#)
- [Neoprávněný odběr elektřiny - překvapení vlastníka?](#)
- [Rodič u dítěte v nemocnici: právo na přítomnost neznamená bez dalšího právo na přespání na jip/jirp](#)
- [Pokuta za švarcsystém kurýrů Rohlíku potvrzena Ústavním soudem](#)
- [Metropolitní plán schválen. Je Váš projekt v bezpečí?](#)
- [Posouzení shody dle AI Act - zkušenosti z praxe](#)
- [Začínají soudy zohledňovat náklady podnikatelů při plnění právních povinností v oblasti e-commerce?](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 35: Ručení za dluhy z podnikání u OSVČ a s.r.o.](#)
- [Bezpečnostní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické](#)

aspekty

- Nefungující rozsah péče o dítě. Cesta přes využití terapie a dalších opatření podle ustanovení § 503 zákona o zvláštních řízeních soudních
- De iure traktor, de facto nákladní vozidlo, už ne tolik výhodná dualita