

17. 1. 2022

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

# Ústavnost volby soudního exekutora oprávněným a budoucnost principu teritoriality v exekučním řádu dle Ústavního soudu České republiky

Ústavní soud České republiky („ÚS“) svým nálezením ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 15/18 („Nález“), zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení části zákona č. [120/2001](#) Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů („exekuční řád“), která umožňuje oprávněným zvolit k vymáhání jejich pohledávek libovolného soudního exekutora („exekutor“), bez ohledu na místo bydliště či sídlo dlužníka. Ačkoliv zamítavý Nález nepřináší do exekučního řádu žádné změny, nelze ho považovat za bezvýznamný. Kromě podnětných stanovisek vlády a Exekutorské komory totiž Nález obsahuje i náhled Ústavního soudu na to, jak by mohla zákonná úprava místní příslušnosti exekutorů vypadat v budoucnu.

## Napadená zákonná úprava

Skupina senátorů („**navrhovatelka**“) se svým návrhem domáhala zrušení části § 28 odst. 1 exekučního řádu, dle které vede exekuci exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný, a dále první věty § 38 odst. 1 exekučního řádu, dle které musí oprávněný v exekučním návrhu označit exekutora, který má exekuci vést, s uvedením jeho sídla. V napadených částech předmětná ustanovení nedoznala prakticky žádných změn již od samotného přijetí exekučního řádu v roce 2001. Zakotvení neomezené volby exekutora oprávněným je obrazem zásady dispoziční v exekučním řízení, což bylo akcentováno již v rámci vládního návrhu zákona v jeho původním znění.<sup>[1]</sup> ÚS v minulosti taktéž označil § 28 odst. 1 exekučního řádu za jedno z klíčových ustanovení, jež definuje základní principy, na kterých je exekuční řízení založeno.<sup>[2]</sup>

## K tvrzenému rozporu zákonné úpravy s ústavním pořádkem ČR

Navrhovatelka považuje stávající zákonnou úpravu způsobu „přiřazení“ exekutora k vymáhání konkrétní pohledávky za rozpornou s principy právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, právem na nezávislého a nestranného soudce dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („**Listina**“) a právem na zákonného soudce ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny.

Exekutor při výkonu exekuční činnosti vystupuje jako orgán veřejné moci, tedy ve vrchnostenském postavení vůči dalším účastníkům exekučního řízení, neboť je na něj v tomto rozsahu při nuceném výkonu exekučních titulů výkon státní moci delegován. Proto musí exekutor dodržovat zásadu rovnosti účastníků, nestrannosti a vázanosti právními předpisy.<sup>[3]</sup> Vázanost exekutora Ústavou ČR, zákony, jinými právními předpisy a rozhodnutími soudu vydanými v řízení o výkonu rozhodnutí a exekučním řízení je zakotvena i v § 2 exekučního řádu.

Tuto charakteristiku postavení exekutora a jeho související povinnosti navrhovatelka připodobňuje k postavení samotného soudce, a to zejména s ohledem na novelizaci exekučního řádu přijetím zákona č. [286/2009](#) Sb. a zákona č. [396/2012](#) Sb., kterými byla exekutorům přiznána širší autonomie

a rozhodovací pravomoci (např. rozhodování o odmítnutí či zamítnutí exekučního návrhu). Dle navrhovatelky lze dokonce dovodit, že exekutoři fakticky vykonávají pravomoc soudu obecného v nalézacím řízení a na jejich nestrannost a nezávislost by tedy měly být kladeny odpovídající nároky.

Nelze však zapomínat, že exekutor nevystupuje výhradně jako orgán veřejné moci, nýbrž také jako podnikatel ve smyslu § 420 odst. 1 občanského zákoníku, který vykonává exekuční činnost primárně za účelem dosažení zisku a současně sám „(...) nese riziko spočívající v tom, že majetek povinného nebude dostačovat k uspokojení oprávněného, ale i samotných nákladů exekuce.“[\[4\]](#)

Navrhovatelka se tedy obává, že možnost volby exekutora nezřídka vede k navázání užšího vztahu mezi exekutory a tzv. rámcovými (či institucionálními) věřiteli (např. banky, pojišťovny, telekomunikační operátoři či energetické společnosti), což může vyústit až v ekonomickou závislost, či dokonce kvazi-podřízenost exekutora vůči těmto subjektům. Volba exekutora má tímto způsobem znemožňovat naplnění zásady nestrannosti a nezávislosti a namísto toho dle navrhovatelky nastoluje stav, který nelze nazvat jinak než tržní soutěží orgánů veřejné moci.[\[5\]](#)

Vláda ve svém vyjádření k návrhu na zrušení předmětných ustanovení připustila možnost budoucího zakotvení zásady teritoriality v příslušnosti exekutorů, ale současně odmítla tvrzení, že lze postavení exekutora stavět naroveň soudci, neboť je exekutor i po přijetí shora zmíněných novel v mnoha ohledech podroben dohledové a revizní činnosti soudu. V případě zavedení principu teritoriality pak lze mít dle vlády důvodné obavy z absolutní disproporce v objemu agendy jednotlivých exekutorských úřadů zapříčiněné rozdílnou bonitou a vymahatelností exekucí v příslušných lokalitách.[\[6\]](#)

Za zmínku jistě stojí i stanovisko Exekutorské komory České republiky („**Exekutorská komora**“), která připustila, že výše popsané obavy navrhovatelky z potenciální ekonomické závislosti exekutorů na institucionálních věřitelích mohou být důvodné, protože v drtivé většině jsou exekuční řízení zahajována ze strany institucí, které disponují i desítkami tisíc pohledávek.[\[7\]](#) Obavy z narušení nezávislosti exekutorů tak vedou Exekutorskou komoru k pochybnostem o dodržování rovnosti účastníků řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny, a proto se přiklání k zavedení teritoriality exekutorů.

## **Zhodnocení ústavnosti napadených ustanovení Ústavním soudem**

Kromě připomenutí základních zásad exekučního řízení (zásady dispoziční, oficiality, přiměřenosti, obrany a ochrany povinného a zásady přednosti, pořadí a přiměřeného uspokojení) ÚS předně zcela rezolutně vyloučil rozpor napadené úpravy s čl. 38 odst. 1 Listiny a odkázal na svá předchozí rozhodnutí,[\[8\]](#) ve kterých jednoznačně uvedl, že exekutor není soudcem, a proto o porušení práva povinných na zákonného soudce nelze ani uvažovat.

Na druhé straně ÚS uvádí, že exekutor bezpochyby je „jiným orgánem“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť je mu jako soukromé osobě zákonem svěřena pravomoc rozhodovat o právech a oprávněných zájmech jednotlivců (podobně jako notář v postavení soudního komisaře) a spadá tak do působnosti čl. 36 odst. 1 Listiny, ve kterém je zakotven požadavek nezávislosti a nestrannosti soudů a jiných orgánů.[\[9\]](#) Z tohoto důvodu musí i exekutor disponovat institucionální nezávislostí a dodržovat zásadu rovnosti účastníků v exekučním řízení. Nezávislost je nutné posuzovat optikou různých objektivních kritérií, jako jsou způsob vzniku funkce, trvání funkce či existence záruk proti externím tlakům.[\[10\]](#)

ÚS však zároveň neopomněl smíšenou povahu postavení exekutora jakožto veřejného činitele na straně jedné a jako podnikatele na straně druhé, která z vlastní podstaty vylučuje stavění exekutorů naroveň soudcům. Ačkoliv je mezi právními a institucionálními zárukami nezávislosti soudů a exekutorů evidentní disproporce a s vývojem právní úpravy navíc došlo k posílení pravomocí exekutorů na úkor možnosti soudů zasahovat do činnosti exekutorů, ÚS dochází k závěru, že stávající

záruky nezávislosti jsou i nadále dostačující. Mezi ně řadí mj. dohled Ministerstva spravedlnosti, předsedy okresního soudu, do jehož obvodu je exekutor jmenován, a Exekutorské komory, předpoklady jmenování exekutora, možnost uplatnění námitky podjatosti, způsob jmenování exekutora, možnost odvolání exekutora pouze ze zákonných důvodů či neslučitelnost činnosti exekutora s jinou výdělečnou činností s výjimkami stanovenými exekučním řádem.[\[11\]](#)

S ohledem na výše uvedené tak ÚS uzavřel, že předmětná problematika nemá ústavněprávní přesah, který by opodstatnil ingerenci ÚS v roli negativního zákonodárce. Z pohledu ÚS jde spíše o spor v rovině politické a ekonomické, který je na místě řešit na půdě Parlamentu ČR.[\[12\]](#)

### **Úvahy ÚS *de lege ferenda***

ÚS se však v rámci Nálezu neomezuje pouze na hodnocení ústavnosti napadených ustanovení, ale rovněž poskytuje výčet výhod jednotlivých variant řešení otázky příslušnosti exekutorů, tj. ponechání stávající právní úpravy a potenciálního zavedení principu teritoriality.

Mezi výhody zavedení systému teritoriality ÚS například řadí:

- podporu rovnosti účastníků řízení a posílení nezávislosti exekutorů přerušením úzkých vazeb mezi oprávněným a exekutorem;
- ukončení konkurenčního boje exekutorů, což by mělo vést k přesunutí pozornosti exekutorů k řádnému a efektivnímu výkonu exekuční činnosti;
- zajištění hospodárnosti exekučního řízení omezením nákladů na cestovné a ztráty času na cestě;
- zvýšení efektivity exekučního řízení prostřednictvím regionálních znalostí exekutora při zjišťování majetkových poměrů povinného.[\[13\]](#)

Naopak za výhody stávajícího systému ÚS například považuje:

- zachování svobodné volby exekutora oprávněným na základě minulých případů nebo dobrých výsledků;
- zachování konkurenčního prostředí, které nutí exekutory neustále vylepšovat služby, zvyšovat kvalitu práce a dosahovat tak vyšší efektivity při vymáhání pohledávek;
- převahu imobiliárních exekucí nad exekucemi mobiliárními, u kterých nedává zavedení místní příslušnosti smysl;
- skutečnost, že povinní často fakticky nepobývají v místě svého trvalého pobytu, což v konečném důsledku opět povede k vyšším nákladům exekučního řízení.[\[14\]](#)

Závěrem ÚS zmiňuje možnost zavedení kombinace obou systémů, kdy bude svobodná volba exekutora zachována u pohledávek komerčních, zatímco u veřejnoprávních pohledávek se uplatní princip místní příslušnosti. Podobný systém má exekutorům zaručit jistotu ekonomického přežití, ale zároveň zachovat konkurenční prostředí, a s tím související navyšování efektivity činnosti exekutorů. Smíšený systém může navíc sloužit jako „mezistupeň“ k zavedení plné teritoriality, neboť poskytne zákonodárcům data o míře vymahatelnosti pohledávek i ochraně práv oprávněných i povinných.[\[15\]](#)

### **Závěr**

Nezbývá než konstatovat, že ÚS svým rozhodnutím jednoznačně a definitivně ukončil dohady o ústavnosti volby exekutora oprávněným. Nadto však nabídl zajímavý pohled na řešení dlouholeté legislativní debaty, ve které dochází ke střetu politických, ekonomických i sociálních zájmů. Otázkou zůstává, jakým způsobem k nastíněné problematice přistoupí nově nastoupivší zákonodárny sbor.



**Mgr. Michaela Hlavatá,**  
advokátní koncipient



**Marek Lukáš,**  
právní asistent



Trojan, Doleček a partneři, advokátní kancelář s.r.o.

Na strži 2102/61a  
140 00 Praha 4

Tel.: +420 270 005 533

Fax: +420 270 005 537

e-mail: [info@tdpa.cz](mailto:info@tdpa.cz)

---

[1] Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, č. 120/2001 Dz.

[2] Srov. náleží ÚS ze dne 27. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 1331/07.

[3] Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2016, č. j. 14 Kse 2/2016-78, shodně též stanovisko Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06.

[4] Srov. usnesení ÚS ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 150/04.

[5] Srov. náleží ÚS ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 15/18, bod 9.

[6] Tamtéž, bod 26.

[7] Tamtéž, bod 34.

[8] Srov. usnesení ÚS ze dne 11. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 10/10, shodně též usnesení ÚS ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. II. ÚS 3577/14.

[9] Srov. nález ÚS ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 15/18, bod 54.

[10] Rozsudek pléna ESLP ze dne 22. 6. 1989 ve věci Langborger v. Švédsko, shodně rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 5. 2001 Kypr v. Turecko.

[11] Srov. § 3, 7, 8, 9, 10, 15 a 29 exekučního řádu a dále srov. nález ÚS ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 15/18, bod 57.

[12] Nález ÚS ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 15/18, bod 62.

[13] Nález ÚS ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 15/18, bod 59. Blíže v: MLYNARČÍK, J. Exekuční novela nastavuje zrcadlo neutěšenému stavu českého zákonodárství. Komorní listy, 2021, č. 3, s. 12; TVRDKOVÁ, J. Můj první rok v čele Exekutorské komory. Soudce, 2010, č. 4, s. 23; POLANSKÝ, P. Územní působnost soudního exekutora. Komorní listy, 2010, č. 2, s. 3.; usnesení Ústavně-právního výboru Senátu z 2. 6. 2021 č. 58.

[14] Nález ÚS ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 15/18, bod 60. Blíže v: STANĚK, P. Úvahy o teritorialitě v exekučním řízení. In: HAVLÍČEK, K. (eds.). Moderní exekuce (cesta zodpovědného vymáhání): sborník z odborných akcí Pražského právníckého podzimu. Praha: Havlíček Brain Team, 2016, s. 81; PLÁŠIL, V. Exekuce v době hypertrofie práva. In: HAVLÍČEK, K. (eds.). Moderní exekuce (cesta zodpovědného vymáhání): sborník z odborných akcí Pražského právníckého podzimu. Praha: Havlíček Brain Team, 2016, s. 110; Rozhovor doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D. Komorní listy, 2020, č. 4, s. 6-8; MOHYLA, R. Proč zachovat stávající zřízení. Komorní listy, 2010, č. 2, s. 5; JÍCHA, L. Pravidlo jeden dlužník - jeden exekutor ohrožuje soustavu exekutorských úřadů. In: pravni prostor.cz (online) 3. 1. 2019, cit. 27. 12. 2021; dostupné z: <https://www.pravni prostor.cz/clanky/procesni-pravo/pravidlo-jeden-dluznik-jeden-exekutor-ohrozuje-soustavu-exekutorskych-uradu>.

[15] Nález ÚS ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 15/18, bod 61. Blíže v: OPLETAL, R. Otazníky kolem teritoriality. Komorní listy, 2010, č. 2, s. 6.

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Nejvyšší soud ČR: Úhrada úroků ze zápůjčky jako zvýhodňující jednání? Klíčový výklad k § 241 odst. 5 písm. b\) insolvenčního zákona](#)
- [K postavení zajištěného věřitele v insolvenčním řízení](#)

- [K \(ne\)způsobilosti notářského zápisu jako exekučního titulu pro nařízení exekuce prodejem zástavy](#)
- [Promlčení pracovněprávních pohledávek postavených na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou](#)
- [Preventivní restrukturalizace](#)
- [Odpovědnost státu za nesprávný úřední postup exekutora: Je stát skutečně „posledním dlužníkem“?](#)
- [Odstoupení od smlouvy v insolvenčním řízení](#)
- [Zřízení exekutorského zástavního práva - právní rámec, dopady a judikatura](#)
- [Novela nařízení o insolvenčním řízení nabyla účinnosti - jaké přinesla změny?](#)
- [Přelomové rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci subrogačního regresu výstavce finanční záruky](#)
- [Výkladové obtíže § 66 odst. 1 ZOK](#)