

Teritorialita exekutorů jako protikorupční téma

Proč současný stav vytváří riziko systémové korupce a klientelismu?

Úvod

Soudní exekutor je úřední osobou, do jejíž rukou je svěřen výkon státní moci. Exekuční řád v § 28 větě druhé stanovuje, že se úkony exekutora považují za úkony exekučního soudu, což je ustanovení, které podle odborné literatury zakládá **veřejnoprávní povahu soudního exekutora** a jeho oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech soukromých subjektů.¹ Při výkonu exekutorské činnosti tedy exekutor vystupuje nikoliv jako soukromoprávní subjekt, ale jako veřejnou moc vykonávající pověřenec státu, který nad ním ze zákona vykonává státní dohled prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti. Exekutorskou činnost je exekutor podle § 2 exekučního řádu zároveň povinen vykonávat **nezávisle, nestranně a spravedlivě**.

Podle § 28 věty první exekučního řádu však exekuci vede ten exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný. Věřitelé tedy mají zákonem dané právo ničím neomezené volby, který exekutor jejich pohledávku bude vymáhat. Tím je vytvářen **problematický stav, kdy se exekutoři na věřitelích stávají finančně a tím pádem i existenčně závislími**, přestože mají být nestrannými vykonavateli veřejné moci, a kdy mezi sebou v konkurenčním prostředí soutěží o jednotlivé pohledávky.

Tato analýza si klade za cíl rozebrat důvody, proč je tento systém prostředím, které umožňuje vznik systémové korupce a klientelismu. Blíže rozvede existenci konkurenčního prostředí mezi exekutory, problematiku existence tohoto prostředí na trhu veřejných služeb, finanční závislost exekutorů na oprávněných a systémový dopad na výkon exekucí, který s sebou tyto jevy přináší.

Existence konkurenčního prostředí

Výkon činnosti exekutora je nepochybně službou veřejnosti. To lze dovodit jak ze zákonné úpravy, která exekutora při výkonu exekutorské činnosti pojímá jako vykonavatele státní moci (příčemž podle čl. 2 Ústavy státní moc slouží všem občanům), tak z povahy věci. Smyslem činnosti exekutora je umožnit věřitelům domáhat se státem garantovanou cestou výkonu svých práv a tím i ochrany svého vlastnického práva, a zároveň při tom chránit

¹ Kasíková, M. a kol., Exekuční řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.

práva dlužníků, kteří nemohou být v právním státě věřitelům vydáni napospas. Tato ochrana subjektivních práv je službou, kterou stát svým občanům poskytuje v souladu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod.

Ke konkurenci na trhu veřejných služeb dochází, pokud jsou současně naplněny dvě podmínky:

- 1) musí zde existovat možnost klienta zvolit si poskytovatele veřejné služby
- 2) a zároveň musí být množství či struktura klientů pro danou instituci, která veřejnou službu poskytuje, určitým způsobem významná.²

V exekučním řízení figurují dva základní účastníci, zákonem označení jako oprávněný (věřitel) a povinný (dlužník). Oprávněný má v § 28 exekučního řádu zakotvené právo zvolit si v exekučním návrhu dle svého uvážení, který exekutor exekuci povede. Soud má právo jeho výběru nevyhovět pouze z důvodů stanovených v zákoně, kterými jsou zejména skutečnost, že zvolená osoba vůbec není exekutorem, případně skutečnost, že má zvolený exekutor k danému případu osobní vztah, tedy je podjatý.³ Existuje zde tedy **prakticky neomezená možnost věřitele jako klienta zvolit si exekutora jako poskytovatele veřejné služby** a první předpoklad vzniku konkurenčního prostředí je naplněn.

Náklady exekučního řízení podle § 87 exekučního řádu hradí povinný, exekutor za svou práci tedy získává odměnu v závislosti na tom, zda úspěšně vymůže věřitelem zadanou pohledávku. Výkon exekuce je pro exekutory zároveň jediným zdrojem finančních prostředků. Pokud tedy exekutor od věřitelů nezíská dostatek pohledávek, hrozí, že nebude mít dost finančních prostředků k zajištění svého provozu a nebude tedy schopen nadále fungovat. Tím je splněna i druhá podmínka – množství a struktura (kolik a jaké pohledávky mu poskytují) věřitelů jako klientů jsou pro exekutora jako poskytovatele veřejných služeb významné, a to do takové míry, že na nich závisí samotná jeho existence.

Výkon činnosti exekutora tak naplňuje obě podmínky existence konkurenčního prostředí na trhu veřejných služeb. **Exekutoři mají v tomto kontextu fakticky postavení podnikatelů, kteří usilují o co nejvyšší zisk a pohledávky pro ně představují zakázky, bez kterých by zanikli.** Musí tedy soupeřit mezi sebou, a to prostřednictvím veřejné služby, kterou nabízí v podobě exekuce.

² Malý, Ivan. Konkurence jako faktor efektivnosti veřejného sektoru. In: Konkurence ve veřejném sektoru. Objektivizace dělby práce mezi státní správou a samosprávou v řízení veřejného sektoru. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004.

³ Kasíková, M. a kol., Exekuční řád. Komentář. op. cit.

Problematika konkurenčního prostředí v trhu veřejné služby

Konkurenční prostředí je ve veřejném sektoru vytvářeno primárně za tím účelem, aby bylo dosaženo co nejvyšší efektivity a hospodárnosti při poskytování veřejných služeb. Pokud je veřejná služba poskytována pouze jediným subjektem, který na ni má pomyslný monopol a není mu v jeho činnosti nijak konkurováno, není na tento subjekt vyvíjen tlak potřebný k tomu, aby se neustále snažil zlepšovat kvalitu poskytované služby a tím i navyšovat svou efektivitu, což je pro stát nevýhodné.⁴ Tento způsob poskytování veřejných služeb je vhodný např. pro oblast školství, kde jako konkurující si subjekty figurují jednotlivé školy a konkurenčním produktem (veřejnou službou), který poskytují, je vzdělání. Při poskytování vzdělání si školy mohou navzájem konkurovat zejména v jeho kvalitě, která může být zhmotněna ve kvalitě a vzdělání pedagogů, jimiž škola disponuje, technickým vybavením, nabídkou aktivit, různými způsoby vedení výuky a tak podobně.

Pokud však konkurenční prostředí existuje na trhu veřejných služeb, na němž si subjekty kvalitou poskytované služby konkurovat nemohou nebo mohou jen velice omezeně, vzniká zde problém a vyvstává otázka, v čem má podstata jejich vzájemné konkurence spočívat. Takovéto prostředí je živnou půdou pro korupci a jiné nezákonné praktiky, jelikož pokud si nejde konkurovat zákonnými prostředky, snaha o zachování existence soutěžitele může vést až k použití prostředků nezákonných.

Zákonná definice konkurenčního produktu – exekuce

Produktem v konkurenčním prostředí mezi exekutory je výkon exekuce. Ten je přesně definován zákonem. Podle § 58 exekučního řádu je exekuci možné provést pouze způsoby, které exekuční řád stanoví. Tyto způsoby jsou v uzavřeném výčtu vypočteny v § 59 – exekuci ukládající zaplacení peněžité částky lze provést srážkami ze mzdy a jiných příjmů, příkázáním pohledávky, prodejem movitých věcí a nemovitých věcí, postizením závodu, správou nemovité věci a pozastavením řídičského oprávnění. Všechny tyto **způsoby exekuce jsou v zákoně detailně upraveny**. Pokud tedy **exekutoři** nesahají po nezákonných praktikách, **nemají mnoho prostoru, jak se od konkurence odlišit kvalitou či jinými vlastnostmi exekuce**, které by mohly motivovat věřitele k tomu, aby si k jejímu výkonu zvolili právě je.

⁴ Malý, Ivan. Konkurence jako faktor efektivnosti veřejného sektoru. In: Konkurence ve veřejném sektoru. Objektivizace dělby práce mezi státní správou a samosprávou v řízení veřejného sektoru. op. cit.

V teorii mohou být rozlišovacími vlastnostmi poskytovaných služeb, podle nichž si věřitelé jednotlivé exekutory mohou vybírat, jejich odborné schopnosti, specializace na určitý druh případů nebo typ dlužníků, rychlost vyřizování či procento úspěšnosti při vymáhání pohledávek.⁵ Exekutoři se mohou odlišovat také kvalitou jiných služeb, které věřitelům poskytují a které se týkají především komunikace s věřiteli a online přístupu do spisu. V praxi je však hlavním rozlišovacím kritériem zejména úspěšnost vymáhání pohledávek. Hlavní motivací věřitelů je vymocit své peníze po dlužnících, a pokud k tomu nedojde, může je to vést k tomu, aby si napříště zvolili exekutora jiného. To může exekutory motivovat k tomu, aby se při vymáhání pohledávky uchýlovali k přílišné tvrdosti vůči dlužníkům, což je samo o sobě postup na hraně zákona, který exekutorům ukládá povinnost nestrannosti. Praktiky jako vyhrožování či zastrašování jsou pak zákonem vyloženě zakázány.⁶

Pokud všichni soutěžitelé na konkurenčním trhu nabízejí stejný či srovnatelný produkt definovaný zákonem, lze se od konkurence skutečně výrazně odlišit jen tehdy, pokud se soutěžitel zákonné definici vymyká a nabídne *něco navíc*, tedy něco, co je obcházením zákona nebo přímo jeho porušováním. Nejde jen o přílišnou tvrdost v postupu vůči dlužníkům – může docházet také k jiným nezákonným praktikám, jako je úplatkářství, kdy se exekutoři v konkurenčním boji uchýlí k takovému nadbíhání svým zákazníkům-věřitelům, že jim poskytují úplatky za to, aby si k výkonu exekuce vybrali právě je. To vše v obavách o svou ekonomickou existenci, které pramení ze skutečnosti, že jsou exekutoři na věřitelích finančně závislí.

Finanční závislost exekutorů na oprávněných

Provoz exekutorské praxe není levnou záležitostí. Náklady exekučního řízení, které mimo jiné obsahují i odměnu exekutora, podle § 87 exekučního řádu hradí povinný, tedy dlužník. Zda exekutor někdy uvidí odměnu za svou práci, tedy záleží na tom, zda a jak efektivně se mu podaří exekuci vykonat a peníze z dlužníka vymoci. Pokud nebude úspěšný, nejen, že z výkonu exekuce nebude mít příjem, ale navíc je zde riziko, že už mu věřitel vymáhání další pohledávky nesvěří. Pokud exekutor přijde o svého zákazníka-věřitele, a to z jakéhokoliv důvodu – třeba proto, že jeho konkurent mu nabídne lepší, ale proti zákonu jdoucí podmínky – může to znamenat takový pokles zakázek v podobě exekucí, zvláště jde-li o velkého institucionalizovaného věřitele, že to pro exekutora může vést až k jeho zániku.

⁵ Kasíková, M. a kol., Exekuční řád. Komentář. op. cit.

⁶ § 353 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku

Exekutoři jsou vykonavateli veřejné moci a mají ze zákona i ústavního pořádku pramenící povinnost zachovávat při výkonu své činnosti nestrannost a nezávislost. Toho lze však jen velice těžko dosáhnout v situaci, kdy je exekutor na jedné ze stran sporu existenčně závislý. **Představa situace, kdy by si žalobce zcela dle své libosti vybíral soudce, je v demokratickém státě nemyslitelná, a přesto je zde stav, kdy si exekutora, jehož úkony se považují za úkony soudu, prakticky bez omezení volí pouze jedna ze stran.**

Systemový dopad na výkon exekucí

Všechny popsané skutečnosti, které ze současného stavu vyplývají, systémově negativně působí na výkon exekucí. **Vzniká zde prostor pro korupční jednání a neprůhledné klientelistické struktury mezi exekutory a věřiteli, zejména těmi institucionalizovanými (např. banky, pojišťovny), kteří u sebe koncentrují vysoké množství pohledávek.** Ve snaze získat od věřitelů zakázky pro zajištění své existence jsou exekutoři motivováni k nezákonným jednáním a k tomu, aby jako konkurenční výhodu nabízeli tvrdost postupu vůči dlužníkům, v jehož rámci může docházet k zákonu se přičícím praktikám, jako je vyhrožování či zastrašování. Mohou být také vedeni k uzavírání nevýhodných smluv, jejichž obsah si diktují věřitelé, a dalšímu nevýhodnému jednání jako je nepožadování záloh na náklady řízení po věřitelích. Může docházet také k uplácení věřitelů ze strany exekutorů. O nestrannosti nelze v takovém systému hovořit, a to i přesto, že je garantována zákonem i Ústavou.

Se závěrem, že současný systém vede ke korupčnímu jednání, souhlasí i část exekutorů. **Podle některých účastníků ankety, kterou mezi exekutory v prosinci 2019 provedly Lidové noviny, jsou exekutoři působením konkurenčního prostředí nuceni uzavírat nevýhodné smlouvy a zavazovat se k nezákonnému jednání.** Jeden z účastníků ankety uvedl, že přidělování exekucí velkých věřitelů, jako jsou pojišťovny, je založeno výhradně na korupci a poskytování úplatků.⁷ Že současná situace vede ke korupci, se domnívá také exekutor Petr Kučera.⁸ Tento názor zastává i řada odborníků, kteří se zúčastnili panelové diskuze Teritorialitou exekutorů proti korupci, kterou pořádal Nadační fond proti korupci.⁹

⁷ https://www.lidovky.cz/byznys/pravo-a-justice/pridelovani-exekuci-velkych-veritelu-je-zalozeno-na-korupci-exekutori-hlasovali-v-ankete-pro-terito.A191207_204011_In_byznys_pravo_ssu

⁸ <https://domaci.ihned.cz/c1-66579580-trh-nas-nuti-zabavovat-cokoliv-a-kdykoliv-vede-to-ke-korupci-rika-exekutor-ktery-bojuje-za-zmenu>

⁹ Panelová diskuse Teritorialitou exekutorů proti korupci, Nadační fond proti korupci, 10. 9. 2019

Podobně problematický byl také systém přidělování insolvenčních správců před novelou insolvenčního zákona v roce 2014, pro který se vžilo médii používané označení „konkurzní mafie“. Problematickým aspektem byl zejména neomezený výběr insolvenčního správce insolvenčním soudem, což vedlo k tvorbě klientelistických struktur a tandemů insolvenční správce-soudce, které se při insolvenčním řízení uchýlovaly k pochybným praktikám.¹⁰ Snahou o odstranění tohoto stavu byla zmiňovaná novela insolvenčního zákona, která zavedla tzv. rotační systém založený na náhodném přidělování insolvenčních správců. Protože však z rotačního systému i nadále existuje výjimka, která soudcům ponechala možnost za určitých podmínek zvolit jiného exekučního správce, tato snaha nebyla zcela účinná.¹¹

Nabízí se také srovnání se systémem přidělování exekutorů na Slovensku. Také tam mezi exekutory existovalo konkurenční prostředí vytvářející prostor pro korupční jednání, které bylo eliminováno zavedením systému založeného na teritorialitě a náhodném přidělování exekutorů. Podle prezidenta Slovenské komory exekutorů, Miroslava Pallera, tím došlo k přetrhání vazeb mezi exekutory a věřiteli, což zabezpečilo nezávislost a nestrannost exekutorů. Ti nadále nebyli pod tlakem velkých věřitelů uzavírat dohody na hraně nebo za hranou zákona, což vedlo k nastolení rovnosti účastníků exekučního řízení.¹²

Závěr

Výše popsané problémy, které ze současné právní úpravy vyplývají, ve společnosti nepochybně působí jako negativní jev se spoustou nepříznivých důsledků, a to jak sociálních, tak v oblasti důvěry ve spravedlivý právní stát. Vzniká zde prostředí, které může vést ke korupci, úplatkářství, nezákonným praktikám a klientelistickým vazbám. Základním předpokladem systémové nápravy této situace je zavedení principu teritoriality exekutorů. Tento princip, který se podle prezidenta Slovenské komory exekutorů osvědčil také na Slovensku¹³, by odstranil právo věřitele zvolit si neomezeně exekutora pro výkon své exekuce a založil by nezávislý systém přiřazování exekutorů založený na místní příslušnosti, čímž by eliminoval konkurenční prostředí mezi exekutory, které za většinou těchto

¹⁰ <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=13089>

¹¹ <https://www.anobudeliz.cz/cs/helena-vaalkova/aktuality/novela-insolvenčního-zákona-je-proti-spratelenemu-tandemu-správce-soudce-bezzuba-28192.shtml>

¹² Panelová diskuse Teritorialitou exekutorů proti korupci, Nadační fond proti korupci, 10. 9. 2019

¹³ <https://denikn.cz/194781/nebojujeme-o-klienta-ale-vymahame-sef-slovenskych-exekutoru-chvali-reformu-kterou-se-v-cesku-nedari-prosadit/>

problémů stojí. Zavedení teritoriality exekutorů je tedy nepochybně protikorupčním tématem, kterým je v rámci boje proti systémové korupci potřeba se zabývat.