

# „NEKONEČNÉ“ EXEKÚCIE A ICH RIEŠENIE

**JUDr. Peter Stodola**

súdny exekútor  
Exekútorský úrad Nitra

## Fungujúca exekúcia ako predpoklad právneho štátu

Právo na rýchly a efektívny výkon nesplneného súdneho rozhodnutia je integrálnou súčasťou práva na spravodlivý súdny proces zakotveného v článku 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Právo na spravodlivý súdny proces by bolo totiž iluzórne, ak by sa súdna ochrana obmedzila na proces vedúci k vydaniu meritórneho rozhodnutia a opomínala jeho efektívny výkon.

Tieto závery konštantne vyplývajú z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej „ESLP“), podľa ktorého je rýchla implementácia konečného súdneho rozhodnutia predmetom práva na prístup k súdu v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru.<sup>1</sup> Preto prípadné priesťahy v exekučnom konaní môžu založiť zodpovednosť pre porušenie článku 6 ods. 1 Dohovoru.

Európsky súd pre ľudské práva judikoval, že od úspešnej strany konania možno vyžadovať, aby podnikla určité kroky smerujúce k výkonu nesplneného rozhodnutia, avšak požiadavky na veriteľovu spoluprácu nemôžu ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné.<sup>2</sup>

Právo na súdnu ochranu nemá a ani nemôže mať absolútnu povahu. ESLP v prípade súkromných pohľadávok konštatuje, že nie je porušením práva na prístup k súdu, ak súdne rozhodnutie nemožno vykonať z dôvodu

<sup>1</sup> Napr. pozri rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach Hornsby proti Grécku z 19. marca 1997, č. 18357/91; Scordino proti Taliansku z 29. marca 2006, č. 36813/97; Burdov proti Rusku zo 7. mája 2002, č. 59498/00; vo vzťahu k čl. 46 Ústavy SR (základné právo na súdnu ochranu) pozri napr. rozhodnutia Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. I. ÚS 5/00, III. ÚS 266/07, PL. ÚS 21/2000, II. ÚS 143/02, IV. ÚS 292/04.

<sup>2</sup> Sprievodca k článku 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – právo na spravodlivý súdny proces, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013, aktualizované k 31. 8. 2018, bod 157, 158.

insolvencie „súkromného“ dlžníka.<sup>3</sup> Je povinnosťou štátu zabezpečiť taký systém výkonu konečných súdnych rozhodnutí, ktorý bude efektívny nielen právne, ale aj prakticky. Štát môže byť teda zodpovedný za porušenie článku 6 Dohovoru aj vtedy, keď orgány zabezpečujúce nútený výkon rozhodnutia nevynaložia dostatočné úsilie o vykonanie rozhodnutia. Národné orgány vykonávajúce rozhodnutia musia byť vybavené primeranými právomocami, aby mohli exekúciu vykonať.<sup>4</sup>

Pohľadávky sú zároveň v zmysle judikatúry ESLP predmetom ochrany čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru (Ochrana majetku). Podobne Ústavný súd SR v nadväznosti na túto judikatúru potvrdil, že čl. 20 Ústavy SR (právo vlastníť majetok) chráni aj pohľadávku, pri ktorej má veriteľ prinajmenšom „legitímnu nádej“, resp. „legitímne očakávanie“ na jej zhodnotenie.<sup>5</sup> Vzhľadom na účel exekučného konania, ktorým je vymożenie pohľadávky veriteľa, možno konštatovať, že predmet exekučného konania je spätý so základným právom vlastníť majetok.<sup>6</sup>

Oprávnený judikovanej pohľadávky môže legitímne očakávať, že jeho nárok bude vymožený. Limitom práva oprávneného je však nemajetnosť dlžníka, kedy legitímne očakávanie na vymożenie nároku stráca.

Z ústavného významu práva vlastníť majetok a práva na súdnu ochranu vyplýva, že legislatívne zásahy do týchto práv musia obstať v teste proporcionality. Na takýto zásah musí existovať legitímny, všeobecne akceptovateľný a spoločensky prospešný cieľ. Ďalej treba skúmať nevyhnutnosť zásahu a možnosť použitia miernejších prostriedkov a napokon subtest proporcionality v užšom zmysle slova (zachovanie spravodlivej rovnováhy).

## „Nekonečné“ exekúcie

K 31. decembru 2016 bolo v Slovenskej republike evidovaných 3 387 603 neskončených exekučných konaní. Každoročne pritom zostatky nevybavených exekúcií takmer lineárne narastali (pozri tabuľku č. 1). Vybavenie narastajúceho množstva neskončených exekúcií, začalo byť vážnym problémom, nakoľko tieto exekúcie predstavujú značnú záťaž tak pre exekútorov, ako aj sústavu

všeobecných súdov. Z dostupných štatistík tiež vyplýva, že na situácii nič nemení ani skutočnosť, že nápad exekúcií každoročne klesá (pozri tabuľku č. 2).

Celkový uvedený počet nevybavených exekúcií zahŕňa konania vedené proti fyzickým osobám, ako aj právnickým osobám. Z celkového počtu exekúcií je zrejme, že proti väčšine povinných nie je vedená iba jediná exekúcia, a teda možno hovoriť o súbahu veriteľov. Nezriedka ide o niekoľko desiatok, či dokonca stoviek exekúcií proti jedinému subjektu. Táto skutočnosť indikuje, že v mnohých prípadoch by bolo vhodnejšie riešenie niektorou z foriem generálnej exekúcie. Inštitúty konkurzného práva však v Slovenskej republike neboli využívané v dostatočnej miere, ako to vyplýva z ďalších štatistík Ministerstva spravodlivosti SR (tabuľka č. 3).

V Centrálnom registri exekúcií, ktorý je verejný, možno nájsť právnickú osobu, voči ktorej je vedených 484 exekúcií, živnostníka s 82 exekúciami, právnikovi so 60 exekúciami alebo, prekvapujúco, aj ústredný orgán štátnej správy s 13 exekúciami apod.

Množstvo exekúcií okrem iného viedlo aj k inštitucionálnej neschopnosti všeobecných súdov efektívne rozhodovať o procesných otázkach vedenia exekúcie.<sup>7</sup>

Opísaný vývoj vyústil k záveru, že takýto stav je dlhodobou neudržateľnou a je ho treba riešiť legislatívnym zásahom. Hoci by bolo veľmi zaujímavé analyzovať príčiny takéhoto značného nárastu počtu nevybavených exekúcií, ktoré sa navyšujú priamočiaro (ako keby bez ohľadu na vplyv hospodárskej a finančnej krízy), nie je to ambíciou tohto článku. Rovnako, nanešťastie, ani zákonodarcovia reflektujúci vzniknutú situáciu sa nezaoberali primárnymi príčinami finančných problémov obyvateľstva, avšak problém množstva exekúcií identifikoval v exekúciách samotných a v prístupnosti osobného bankrotu.

Dôležité otázky, na ktoré bolo treba odpovedať, spočívali v tom, prečo sa neúspešne exekúcie priebežne nezastavujú, najmä z dôvodu nemajetnosti povinného, a prečo sa problémy subjektov, voči ktorým je vedených niekoľko exekúcií, nevybavujú likvidačným alebo oddlžovacím konkurzom. Zo štatistík bolo evidentné, že fyzické osoby inštitúty konkurzného práva nevyužívajú, čo bolo zrejme z dôvodu nevyhovujúcej právnej úpravy.

Výsledkom legislatívneho úsilia bol zákon č. 377/2016 Z. z., ktorý do konkurzného práva vnáša novú „liberálnu“ koncepciu osobných bankrotov, a zákon č. 2/2017 Z. z.,

<sup>3</sup> Tamtiež, bod 164; napr. rozhodnutie ESLP Ciprová proti Českej republike z 22. marca 2005, č. 33273/05.

<sup>4</sup> Tamtiež; napr. rozhodnutie ESLP Fuklev proti Ukrajine z 7. júna 2005, č. 71186/01.

<sup>5</sup> Pozri napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 328/05 z 29. marca 2006; tiež SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv*. II. rozšírené vydanie, Eurokodex, 2006, s. 872, s. 882.

<sup>6</sup> LALÍK, T., BARANÍK, K., DOMIN, M. Ústavnoprávna analýza náhodného pridelovania exekučných titulov. *Justičná revue*, roc. 69, 2017, č. 4, s. 547.

<sup>7</sup> Pozri napr. dôvodovú správu k novele Exekučného poriadku č. 2/2017 Z. z. alebo článok MALIAR, M. Nové pravidlá pre exekučné konania a náhodný výber súdneho exekútora. *Justičná revue*, roc. 69, 2017, č. 4.

ktorý zásadne upravuje proces exekúcie a exekučného konania a prináša niektoré nové inštitúty.

Prvý spomínaný zákon účinný od 1. 3. 2017 sprístupnil oddĺženie aj pre nemajetné fyzické osoby. Fyzickým osobám umožňuje dosiahnuť oddĺženie formou konkurzu<sup>8</sup> alebo splátkovým kalendárom<sup>9</sup>. Oddĺženie konkurzom môže dosiahnuť aj celkom nemajetný dlžník, pričom podmienkou je vedené exekučné konanie. Preddavok na úhradu paušálnej odmeny správcu poskytne dlžníkovi Centrum právnej pomoci. Poctivý zámer dlžníka súd skúma iba na základe návrhu veriteľa po rozhodnutí o oddĺžení. Do konca roku 2017 bolo preto podaných 8 729 návrhov na vyhlásenie konkurzu alebo návrhu na určenie splátkového kalendára a do 30. 9. 2018 už 16 283 návrhov.

Jedna z najzásadnejších procesných noviel Exekučného poriadku priniesla mnohé zmeny s cieľom umožniť rýchlejšiu a funkčnejšiu vymožitelnosť právom chránených nárokov. Medzi najdôležitejšie zmeny možno zaradiť zavedenie prideľovania exekúcií náhodným výberom na krajevom princípe, prideľovanie exekúcií toho istého povinného rovnakému exekútorovi, zriadenie jediného kauzálne príslušného exekučného súdu pre celé územie Slovenskej republiky, ako aj zásadné zmeny v oblasti prostriedkov ochrany a obrany povinných v exekučnom konaní.

Novelizovaný Exekučný poriadok sa v zmysle intertemporálnych ustanovení nevzťahuje na exekučné konania začaté pred 1. 4. 2017, ktoré sa dokončia podľa predpisov účinných do 31. 3. 2017. Tento predpis sa snaží riešiť situáciu neustáleho nabaľovania budúcich exekúcií tak, že ustanovuje časové rámce trvania neúspešných exekúcií, ktoré začali od 1. 4. 2017. Ďalej v texte budem exekučné konanie začaté pred 1. 4. 2017 označovať aj ako „staré exekúcie“ a tie ktoré začali od 1. 4. 2017 ako „nové exekúcie“.

Doterajšia doktrína v starých exekúciách bola založená na tom, že exekúciu z dôvodu nemajetnosti fyzickej osoby nie je možné zastaviť, ak s tým oprávnený nesúhlasí a zloží dostatočný preddavok na trovy exekúcie. Oprávnený mohol totiž legitímne očakávať, že povinný nadobudne majetok postihnuteľný exekúciou v budúcnosti (zdedí majetok, zamestná sa, nadobudne nárok na dôchodok a pod.) alebo sa dostane do poradia v prípade zrážok z príjmu. Skutočnosť, že zastavenie exekúcie nie je prekážkou veci rozhodnutej z tohto hľadiska nie je významná, nakoľko sa nárok oprávneného môže premlčať

<sup>8</sup> Oddĺženie formou konkurzu znamená speňaženie majetku úpadcu, pričom existencia majetku nie je podmienkou oddĺženia.

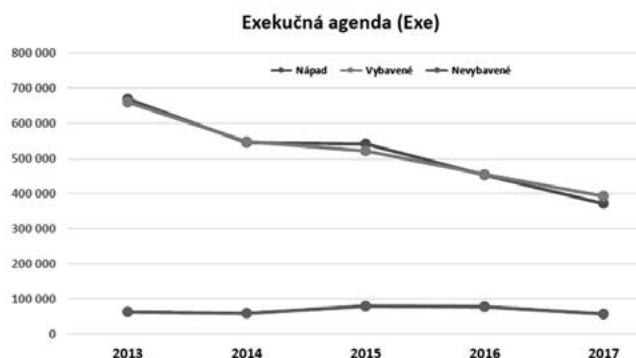
<sup>9</sup> Pri splátkovom kalendári nesmie byť uspokojenie veriteľov nižšie ako 30 % z nezabezpečenej pohľadávky a zároveň aspoň o 10 % vyššie uspokojenie nezabezpečených veriteľov, ako by dosiahli v konkurze. Preto si túto formu oddĺženia zatiaľ zvolilo iba veľmi málo úpadcov.

alebo oprávnený môže stratiť poradie, či už pri exekučnom záložnom práve alebo zrážkach.<sup>10</sup>

Tab. č. 1 – podľa článku MALIAR, M. Nové pravidlá pre exekučné konania a náhodný výber súdneho exekútora. *Justičná revue*, roč. 69, 2017, č. 4.



Tab. č. 2 – Obeh vecí na okresných súdoch podľa zverejnených štatistických údajov Ministerstva spravodlivosti SR.

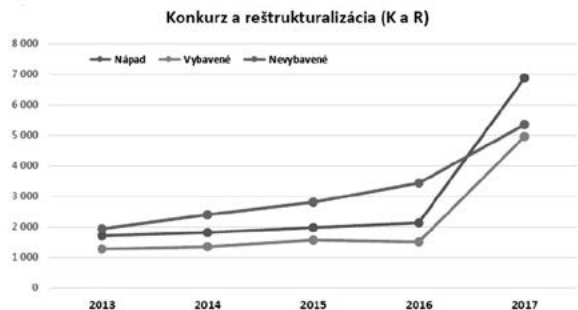


<sup>10</sup> Napr. uznesenie Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 27CoE/93/2017 zo dňa 29. 6. 2017:

„V zmysle ustálenej judikatúry pre zastavenie exekúcie je potrebné jednak preukázanie aktuálneho nedostatku majetku, ale aj zistenie, že ide o dlhodobý, prípadne trvalý stav a nie je predpoklad nadobudnutia majetku v budúcnosti. Predčasné zastavenie exekúcie by upieralo oprávnenému právo na uplatnenie svojho ústavného práva na súdnu a inú právnu ochranu, ktorého súčasťou je aj nútený výkon súdnych, či iných rozhodnutí.

Ak oprávnený žiada, aby sa v exekúcii pokračovalo napriek zisteniu súdneho exekútora, že povinný nemá majetok, z ktorého by bolo možné uspokojiť vymáhanú pohľadávku, je potrebné prihliadať na vôľu oprávneného, ktorý si musí byť vedomý toho, že pokračovaním v exekúcii vznikajú trovy exekúcie, ktoré napokon v prípade neúspešnosti exekúcie bude musieť uhradiť.“

Tab. č. 3 – Obeh vecí na okresných súdoch podľa zverejnených štatistických údajov Ministerstva spravodlivosti SR.



### Efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému, hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky koncom marca 2017 uzatvorilo zmluvu s Radou Európy, ktorej obsahom je uskutočnenie auditu slovenského súdnictva Európskou komisiou pre efektívnu spravodlivosť pri Rade Európy (ďalej len „CEPEJ“). Vo februári 2018 bola publikovaná správa expertného tímu CEPEJ, z ktorej vyplývajú významné závery vo vzťahu k exekúciám.<sup>11</sup>

Podľa Správy, ktorá má charakter nezáväzného odporúčania, jeden z hlavných problémov slovenských súdov spočíva vo veľkom počte neskončených exekučných vecí. Tie predstavujú takmer všetky najstaršie konania vedené slovenskými súdmi.

Tab. č. 4 – Veková štruktúra nerozhodnutých exekučných vecí na vybraných súdoch podľa Správy.<sup>12</sup>



<sup>11</sup> Celá Správa efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému, hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ je prístupná tu: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Sprava-k-stavu-justicie.aspx>

<sup>12</sup> Správa efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému, hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ, s. 119.

Expertný tím vyjadril znepokojenie nad skutočnosťou, že znižujúci sa nápad exekúcií v ostatných rokoch nevedol pri zachovaní počtu sudcov a zamestnancov súdov k zvýšenému počtu rozhodnutých vecí, ale práve naopak. Vyjadrili to mimoriadne kriticky: „Tento trend pracovať len toľko, koľko treba (alebo ešte menej) viedol k extrémne vysokému nárastu počtu nerozhodnutých vecí.“

„Neukončené exekučné veci predstavujú 6 až 9 krát väčší počet ako počet došlých exekučných vecí. Napriek tomu, že počet došlých exekučných vecí v rokoch 2014–2016 klesol a miera vybavenosti došlých vecí bola v ostatných rokoch pozitívna, nestačilo to na zlepšenie odhadovaného času potrebného na rozhodnutie vo veci, ktorý je ešte stále mimoriadne dlhý (medzi 6–9 rokmi).“<sup>13</sup>

K zriadeniu jedného kauzálne príslušného súdu v Banskej Bystrici zaujala Správa opatrné stanovisko. Efektívnosť exekučného súdu treba podľa Správy sledovať a zrealizovaná reforma sa má dôsledne posúdiť. Okresný súd Banská Bystrica okrem toho, že sa stáva jediným súdom pre vybavovanie exekučnej agendy, má širokú vecnú príslušnosť (celoštátnu príslušnosť v elektronických platobných rozkazoch, v sporoch priemyselného duševného vlastníctva a pod.), a teda je vystavený riziku nadmerného zaťaženia.

Ako alternatívu Správa navrhuje preniesť právomoc exekučného súdu na jeden okresný súd v každom kraji (teda vytvoriť osem exekučných súdov). Takýto prístup by riziko nadmerného zaťaženia rozložil a zároveň by mohla byť zachovaná špecializácia.

Prezident CEPEJ pri prezentácii Správy hodnotil vytvorenie špecializovaného exekučného súdu ako odvážny krok. V prípade, že sa exekučný súd osvedčí, môže byť inšpiratívny aj pre iné štáty.

Súdy, ktoré stratili príslušnosť v exekučných veciach, musia podľa Správy intenzívne pracovať na riešení neukončených vecí. Správa vzhľadom na vážnosť situácie v exekučnej agende navrhuje politické riešenie, ktoré povedie ku konsolidácii systému, zjednodušeniu a urýchleniu procesov.

„Výstupy reformy, ktorá bola spustená v apríli 2017, podľa ktorej všetky nové exekučné veci majú byť podané na jediný súd by sa mali dôsledne posúdiť. Ostane však ešte dosť veľký počet nevybavených exekučných vecí, v ktorých budú rozhodovať súdy po celej krajine, ktoré už teraz nedodržiavajú žiadnu primeranú lehotu. Všeobecne sa dá povedať, že v prípade problému takejto závažnosti je potrebné zaviesť „zákon pre naliehavé situácie“, ktorý

<sup>13</sup> Správa efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému, hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ, s. 125.

by v prípade potreby urýchlil konania a vyčistil registre. Vychádzajúc z dostupných údajov je možné usúdiť, že nie je možné pri súčasných zdrojoch ukončiť taký obrovský počet nerozhodnutých exekučných konaní v rozumnej lehote. Z tohto dôvodu existujú silné náznaky potreby naliehavej politickej intervencie, ktorá by napomohla zjednodušeniu a urýchleniu procesov. Preto by bolo dobré zväziť konsolidáciu exekučného systému (vynímajúc „zablokovanie“ exekučných vecí na registroch súdov, ktoré nemajú kompetenciu alebo prostriedky na riadenie výkonu exekúcie) a exekútorskej profesie.<sup>14</sup>

Bližšie návody na riešenie situácie v exekučnej agende Správa neobsahuje s odvolaním sa na to, že nemá zadanie vyjadrovať sa k možným nedostatkom systému exekúcií v rozhodovacej činnosti súdov. Zdôrazňuje potrebu pravidelného monitoringu súdov, ktoré stratili príslušnosť na rozhodovanie v exekučných veciach, avšak majú intenzívne pracovať na vybavovaní neukončených vecí.

Na druhej strane Správa pripomína, že neprimerane dlhé prietahy vo vymáhaní rozhodnutí súdov môžu byť v rozpore s judikatúrou ESLP. „Pri celkovej dĺžke konaní v civilných veciach je proces exekúcie druhou etapou tohto procesu a právo je fakticky naplnené až vykonaním efektívnej exekúcie.“ Tu Správa odkazuje na Usmernenie k článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach, ECtHR, April 2017, s. 367–371.<sup>15</sup> Z toho je evidentné, že legislatívne riešenie, ktoré povedie k vybavovaniu neukončených exekúcií, by malo byť založené na týchto princípoch.

## Zastavenie exekúcie po uplynutí stanoveného času

Problematika zastavovania neúspešne vedených exekúcií bola v legislatívnom procese, ktorý predchádzal prijatiu zákona č. 2/2017 Z. z., predmetom vášnivých diskusií, ktoré nasledovali polemiky o náhodnom pridelovaní vecí exekútorom.

Podľa § 61n ods. 1 písm. c) a d) Exekučného poriadku účinného od 1. 4. 2017 vydá exekútor upovedomenie o zastavení exekúcie, ak

1. uplynula lehota 30 mesiacov pri právnickej osobe alebo päť rokov pri fyzickej osobe od
  - a) začatia exekúcie alebo
  - b) posledného zexekvovania majetku povinného,

2. nepodarilo sa zistiť majetok alebo príjmy, ktoré by mohli byť postihnuté exekúciou, resp.
3. zistené príjmy alebo majetok nestačia aspoň na úhradu trov exekútora.

Uvedené podmienky musia byť splnené kumulatívne. Proti upovedomeniu o zastavení exekúcie môže vzniknúť oprávnený námietky, o ktorých rozhodne súd. Účinkom zastavenia exekúcie proti právnickej osobe po uplynutí stanovenej lehoty je zrušenie bez likvidácie a následný výmaz z obchodného registra.

Proti určeniu lehoty trvania exekúcie namietali najmä zástupcovia veriteľov (za všetkých spomeniem napríklad Slovenskú bankovú asociáciu), ale aj štátne orgány (napríklad Generálna prokuratúra SR), ktorí poukazovali na nádej, že dlžník nadobudne majetok v budúcnosti a na možné účelové dočasné vykazovanie nemajetnosti dlžníka.<sup>16</sup> Časový úsek, po ktorého uplynutí exekútor exekúciu zastaví, bol napokon oproti pôvodnému návrhu podstatne predĺžený.<sup>17</sup>

Odporcovia takejto regulácie upozorňovali na to, že ide o ďalšie oslabenie práv veriteľa, pričom nie je dôvod pre obmedzenie maximálnej dĺžky trvania exekučného konania a toto ustanovenie môže byť predmetom špekulatívneho správania dlžníkov. Exekúcia sa podľa odporcov zastaví bez skúmania konkrétnych okolností a posudzovania nemajetnosti.

Podľa ďalších argumentov proti časovej limitácii exekúcie, tak ako nie je obmedzená celková dĺžka základného súdneho konania, nemôže byť obmedzená ani dĺžka vykonávacieho konania. Poukazovalo sa aj na to, že pohľadávka oprávneného predstavuje za určitých podmienok predmet vlastníckeho práva, ako to vyplýva z ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR, a je chránená čl. 20 Ústavy SR. Legitímne očakávanie veriteľa na plnenie dlžníka je preto chránené ako právo vlastníť majetok v súlade s čl. 20 Ústavy SR.<sup>18</sup>

Argumentácia v prospech zavedenia časových rámcov exekúcie (nakoľko dôvodová správa v tomto smere veľmi neobjasňuje zámery legislatívcov) môže byť okrem odbremenenia justičného systému od neúspešných exekúcií založená aj na tom, že rozhodnutie o zastavení exekúcie nezakladá prekážku *ne bis in idem*, a v prípade, že sa objaví majetok, je možné podať návrh na vykonanie exekúcie opätovne.

<sup>14</sup> Správa efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému, hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ, s. 126.

<sup>15</sup> Správa efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému, hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ, s. 83, odkaz: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf)

<sup>16</sup> Pozri vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania, v ktorom bolo k zákonu vznesených 1181 pripomienok.

<sup>17</sup> Pôvodný návrh zákona upravoval lehotu 18 mesiacov pri právnickej osobe a tri roky pri fyzickej osobe.

<sup>18</sup> Pozri vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania.