



2019

# **Předluženost a exekuce českých domácností a jejich dopady na bydlení**

## Obsah

1.1	Epidemie exekucí.....	3
1.2	Exekuce (zadluženost) jako příčina ztráty bydlení.....	4
1.3	Exekuce jako bariéra získání standardního bydlení.....	5
1.4	Dopady exekucí na příspěvek na bydlení .....	6
1.5	Dopady exekucí na společenství vlastníků jednotek a bytových družstev .....	7
	Zdroje .....	9

## 1.1 Epidemie exekucí

**Na konci roku 2017 evidovala Exekutorská komora ČR na 863 tisíc osob v exekuci, proti kterým bylo vedeno bezmála 5 milionů exekučních řízení.** (Hábl, Soukup, 2017; EKČR, 2009) Ještě závažnějším faktem než samotný vysoký počet osob v exekuci je však skutečnost, že 70 % těchto osob (tzv. povinných<sup>1</sup>) čelí aktuálně více exekucím současně. Více než 150 tisíc lidí pak má minimálně 10 exekucí a proti těmto lidem vede exekuce i několik exekutorů naráz. Velký počet exekučních řízení má negativní dopady nejen na samotné povinné. Dotýká se celé řady dalších subjektů: státu výběrem nižších daní a pojištění, vyššími výdaji na státní sociální podporu, sociální práci, zdravotnictví, prevenci a řešení následků kriminality atd.; zaměstnavatelů zvýšenými náklady na administraci exekucí a nižší produktivitou práce zaměstnanců v exekuci; bank zvýšenou administrativou v podobě vedení a blokáce exekučně postižených účtů a komunikace s exekutorskými úřady; orgánů státní správy a samosprávy, soudů a dalších subjektů obecně zvýšenými náklady a kapacitními nároky.

Tato svého druhu „epidemie“ exekucí má svůj počátek na přelomu tisíciletí a úzce souvisí s několika faktory. V první řadě jde o rozvoj **nebankovních společností** poskytujících zejména tzv. mikroúvěry s minimální mírou státní regulace.<sup>2</sup> V této době se také začaly ve větší míře využívat ve spotřebitelských smlouvách **rozhodčí doložky (smlouvy)**,<sup>3</sup> které často vedly k vydání takových rozhodčích nálezů, které by před obecnými soudy nikdy neměly šanci na úspěch, zejména pro jejich zjevný rozpor s dobrými mravy. Nadto byli rozhodci či stálé rozhodčí soudy vždy vybíráni samotnými věřiteli. O nezávislosti takových rozhodců lze tak oprávněně pochybovat. Stejný názor vyslovil později jak Nejvyšší soud,<sup>4</sup> tak i Ústavní soud ČR.<sup>5</sup> Rozhodčí doložky byly ve spotřebitelských smlouvách definitivně zakázány v prosinci 2016 změnou zákona o rozhodčím řízení.<sup>6</sup>

Dalším faktorem, který stojí za vysokým počtem exekucí v ČR, bylo nahrazení advokátního tarifu **přisudkovou vyhláškou** k 1. 1. 2001.<sup>7</sup> Tento krok vedl k navýšení odměn advokátů u případů, kde předmětem vymáhání byly bagatelní částky. Navíc v roce 2006 byly tyto odměny dále navýšeny. Tím došlo k masivnímu rozvoji obchodu s bagatelními pohledávkami, kde pravým účelem sporu nebylo vymoci samotnou dlužnou částku, ale maximalizovat zisk plynoucí ze samotného procesu vymáhání. Soudy se tak namísto rozhodování závažných věcí staly de facto inkasními agenturami obchodníků s bagatelními dluhy. Ke stejnému názoru dospěl později i Ústavní soud ČR, který 24. dubna 2013 na

---

<sup>1</sup> Povinný je účastníkem exekučního řízení, k jehož tíži je řízení vedeno (§ 36 e.ř.). Je povinen uhradit nejen svou povinnost danou exekučním titulem, ale i náklady exekuce.

<sup>2</sup> K nápravě tohoto stavu a k potřebné regulaci těchto nebankovních společností došlo až v prosinci 2016.

<sup>3</sup> Rozhodčí doložka je zvláštní doložka ve smlouvě, která zakládala pravomoc rozhodců k rozhodování případných sporů z této smlouvy vzniklých, a to na místo obecných soudů. Rozhodčí řízení je upraveno v zákoně č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhodčím řízení“).

<sup>4</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu č. 23 Cdo 2628/2010 nebo usnesení NS č. 20 Cdo 3331/2017

<sup>5</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2164/10, nebo nález sp. zn. I. ÚS 1274/16

<sup>6</sup> Více k tématu např. v rozhovoru s rozhodci Petrem Němcem a Ladislav Vostárkem:

[http://ceskapozice.lidovky.cz/rozhodci-rizeni-by-si-zaslouzilo-preventivni-obranne-mechanismy-p9n-/tema.aspx?c=A171206\\_170156\\_pozice-tema\\_lube](http://ceskapozice.lidovky.cz/rozhodci-rizeni-by-si-zaslouzilo-preventivni-obranne-mechanismy-p9n-/tema.aspx?c=A171206_170156_pozice-tema_lube)

<sup>7</sup> Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., O odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb

návrh skupiny senátorů tuto přísudkovou vyhlášku zrušil pro rozpor s ústavním pořádkem.<sup>8</sup> Následující rok se advokátní tarif doplnil o nový pojem „formulářová žaloba“ a odměny za jednotlivé advokátní úkony se u těchto sporů výrazným způsobem omezily.

Ve stejném roce, v jakém vešla v účinnost přísudková vyhláška, byla pravomoc za výkon rozhodnutí převedena na **soudní exekutory** jakožto soukromé subjekty. Soudní exekutoři mají dodnes zvláštní postavení, neboť mají statut vzájemně si konkurujících podnikatelů na straně jedné a statut úřední osoby s rozsáhlými pravomocemi na straně druhé. To se dlouhodobě ukazuje jako koncept, který vede ke zneužívání pravomocí s cílem získat konkurenční výhodu, maximalizovat zisk a ovládnout exekuční trh. Kromě toho konkurenční prostředí představuje faktickou závislost exekutorů na věřitelích a tím neexistenci jejich nestrannosti, nezávislosti a spravedlnosti. Z tohoto důvodu se již několik let hovoří o přijetí místní příslušnosti soudních exekutorů, včetně jejich nezávislého přidělování k jednotlivým případům exekučními soudy, stejně jako je to běžné ve většině zemí EU.

Všechny čtyři výše popsané faktory tak mají značný podíl na tom, že ČR aktuálně čelí minimálně 5 milionům běžících exekucí a každoročně je více exekucí zahájeno než ukončeno. Pozitivním trendem je alespoň snižující se rozdíl mezi počtem nově zahájených a počtem ukončených exekucí, jakkoli celkový počet exekucí roste nepřetržitě od roku 2001. Aktuální stav se velmi negativně odráží v sociální i ekonomické rovině a má potenciál ohrozit stabilitu sociálního systému v ČR v budoucnosti, uvážíme-li, že k růstu počtu exekucí dochází navzdory ekonomické konjunktuře, rekordně nízké nezaměstnanosti a růstu reálných mezd.

Zásadní negativní dopad této epidemie exekucí je pozorovatelný také v oblasti bydlení, a to nejen v podobě jedné z příčin ztráty bydlení, ale i jako bariéry bránící v získání běžného bydlení. Dále negativně dopadá na dlužníky při uplatňování nároku na příspěvek na bydlení i na fungování celých společenství vlastníků jednotek a bytových družstev.

## 1.2 Exekuce (zadluženost) jako příčina ztráty bydlení

Výdaje spojené s bydlením jsou největší výdajovou položkou českých domácností (ČSÚ, 2017), zejména u domácností jednotlivců se jedná o výdaje zcela dominantní. Ve chvíli, kdy se domácnost dostane do finanční tísně ústí až v exekuci, čelí kritickému nedostatku finančních prostředků nutných k pokrytí základních životních potřeb spojených na prvním místě s bydlením.

Nedostatek finančních prostředků, zejména tehdy, když tento nedostatek přejde do fáze neplnění finančních závazků, lze považovat za nejčastější příčinu ztráty bydlení (VÚPS, 2015). Ke stejnému závěru dospěli i sociální pracovníci obcí, kteří uvádí zadlužení jako primární příčinu vzniku bezdomovectví (týká se až 48 % případů) (MPSV, 2016). Vznik bezdomovectví jako důsledku zadlužení lze blíže specifikovat ve dvou nejrozšířenějších podobách.

---

<sup>8</sup> Nález č. Pl. ÚS 25/12: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Aktualne\\_prilohy/p-25-12.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/p-25-12.pdf).

Tisková zpráva zde: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-tzv-prisudkovou-vyhlasku/>

V té první dochází ke ztrátě bydlení obecně z důvodu nízkých příjmů na pokrytí životních nákladů a tím k neplnění závazků spojených s bydlením (typicky například nehrazení nájemného, splátek hypotečního úvěru či jiného úvěru na bydlení).

V druhém případě se jedná o nehrazení jiného splatného závazku, jehož neplnění vede až do fáze exekučního vymáhání. To má za následek mimo jiné blokaci bankovních účtů povinné/ho i manžela/ky povinné/ho a nařízení srážek ze mzdy či jiného příjmu.<sup>9</sup> U takové domácnosti tak často dochází k takzvanému sekundárnímu zadlužení, protože z exekučně blokových účtů neodchází běžné pravidelné platby (například nájemné) a současně jsou příjmy redukovány na úroveň nezabavitelného minima. To má za následek kritický nedostatek finančních prostředků na pokrytí běžných výdajů, přičemž dominantním výdajem jsou právě náklady spojené s bydlením.

Dle výzkumu MPSV (2016) je v ČR přes 60 tisíc osob bez domova. Vzhledem k tomu, že v ČR je, jak bylo uvedeno výše, přes 150 tisíc osob s minimálně deseti exekucemi, resp. přes 500 tisíc osob s minimálně třemi exekucemi, je zřejmé, že nad rámec odhadovaných 60 tisíc osob bez domova je zde další velmi početná skupina osob, která je vážně ohrožena ztrátou bydlení a propadem do bezdomovectví se všemi negativními sociálními důsledky.

Řešení této alarmující situace je do značné míry komplikováno absencí některých závazných právních předpisů, především zákona o sociálním bydlení a novely insolvenčního zákona. Řešení situace navíc komplikuje skutečnost, že mnoho obcí již dříve rozprodalo svůj bytový fond a nemají tak reálné možnosti intervenovat a podporovat osoby, které se dostaly do tíživé životní situace.

### 1.3 Exekuce jako bariéra získání standardního bydlení

Pokud je proti osobě vedeno exekuční řízení, znamená to mnoho překážek, které mohou snadno způsobit sekundární zadlužení, a také se snižuje šance na úspěšné zvládnutí celé nepříznivé situace. Pokud se osoba do exekuce dostane z toho důvodu, že skutečně nemá na zaplacení dlužné částky a veškeré snahy o domluvu s věřitelem selhaly, pak zahájení exekučního řízení může samo o sobě vést ke vzniku dluhové pasti. Výrazně se totiž navýší dlužná částka, zablokují se bankovní účty, příjem se zredukuje na úroveň zákonného nezabavitelného minima a povinný je uveden v Centrální evidenci exekucí.<sup>10</sup> To následně způsobuje nejen ztížený přístup k legálnímu zaměstnání (případně jeho ztrátu), ale i ztížený přístup na trh s bydlením.

*Modelovým příkladem, který ilustruje, jakým způsobem se exekuce stává bariérou získání standardního bydlení, je případ paní Novákové, která je rozvedená a žije sama se svým dvouletým synem. Její bývalý manžel pravidelně hradil výživné na svého syna až do doby, než ztratil zaměstnání. Poté z důvodu nedostatku finančních prostředků přestal výživné hradit. Paní Nováková se dostala do tíživé finanční situace, kterou řešila krátkodobou finanční půjčkou od nebankovní společnosti. Tu nebyla schopna v termínu splatit a dostala se tak do prodlení. Původně nízká částka se vlivem vysokých sankcí a nákladů na vymáhání navýšila a proti paní Novákové bylo po získání exekučního titulu zahájeno exekuční vymáhání. To jí způsobilo sekundární platební neschopnost a ona nebyla schopna hradit nájemné za pronajatý byt. Krátce na to tak dostala výpověď z nájmu a o bydlení přišla.*

<sup>9</sup> Například se jedná o starobní či invalidní důchod, rodičovský příspěvek, podporu v nezaměstnanosti, příjmy z podnikání atp.

<sup>10</sup> Centrální evidence exekucí obsahuje veškerá aktivní exekuční řízení vedená soudními exekutory. Je veřejně přístupná za poplatek 60 Kč. Provozuje a spravuje ji Exekutorská komora ČR.

*Jelikož obec, kde žila, neměla dostatečný bytový fond na řešení těchto případů (například formou sociálního bydlení), byla nucena hledat komerční nájemní bydlení. Bohužel díky záznamu o její exekuci v Centrální evidenci exekucí, ji většina pronajímatelů odmítla s tím, že je z důvodu probíhající exekuce příliš rizikovým nájemníkem. Ti, kteří ji byli ochotni ubytovat, požadovali jistotu ve výši několika nájmů předem, případně požadovali vyšší nájem jako kompenzaci svého rizika. Paní Nováková ale neměla v hotovosti takovou částku, aby mohla zaplatit několik nájmů dopředu,<sup>11</sup> ani si nemohla dovolit platit vyšší nájemné (její příjem byl exekučně krácen na úroveň nezabavitelného minima). Zkusila tedy požádat své příbuzné a známé, zda by ji ve svízelné situaci nepomohli a alespoň dočasně ji neubytovali. Ti to ale bohužel odmítli s tím, že reálně hrozí, že do jejich domu přijdou vykonavatelé exekutora a budou hrozit zabavením věcí, které patří jim.<sup>12</sup> Paní Novákové tak zůstala jen možnost dočasného pobytu v azylovém domě a využití komerční ubytovny.*

Případ paní Novákové ukazuje, s jakými těžkostmi se mohou potýkat lidé, kteří v souvislosti s exekučním řízením nejen ztratí bydlení, ale kterým exekuční řízení za stávajících podmínek brání v nalezení nového, standardního bydlení.

#### **1.4 Dopady exekucí na příspěvek na bydlení**

Při výpočtu nároku na příspěvek na bydlení se vychází z příjmu žadatele před exekuční nebo insolvenční srážkou. *Tento postup má na žadatele v exekuční pasti problematické dopady, jak opět ilustruje modelový případ pana Svobody, který žije sám, je nezaměstnaný, pobírá sociální dávky včetně příspěvku na bydlení ve výši 5.500 Kč a je proti němu vedeno několik exekučních řízení včetně tzv. přednostních pohledávek. Pan Svoboda právě získal nabídku na pracovní pozici v soukromé společnosti se základní hrubou mzdou ve výši 27 000 Kč (čistá mzda před exekuční srážkou činí 20 670 Kč). V případě, že nabídku přijme, zůstane mu ze mzdy nezabavitelné minimum ve výši 9 338 Kč (EKČR, 2009)<sup>13</sup> a vzhledem k vyšší (i když podprůměrné) mzdě přijde o výraznou část příspěvku na bydlení. Jeho finanční situace se tak oproti možnosti setrvání mimo (legální) pracovní trh paradoxně zhoršuje. Pan Svoboda tak hledá raději práci s nižší mzdou, ideálně na úrovni minimální mzdy. Stávající systém výpočtu<sup>14</sup> tedy velmi demotivuje k hledání zaměstnání, k přijetí zaměstnání s vyšší mzdou, k práci přesčas či vede k odmítání zvýšení platu. Současné nastavení exekucí tak může mít za následek až paradoxní situaci, ve které některé společnosti evidují případy, kdy jejich zaměstnanci usilují o nastavení co nejnižšího platu. Důsledky tohoto nastavení pochopitelně pociťuje i stát v podobě nižších příjmů z daní a odvodů na sociální a zdravotní pojištění i vyšších výdajů v oblasti sociálních. Dopláčí na to ve svém důsledku samozřejmě i samotní věřitelé, kteří tak získávají nižší nebo žádné plnění. V neposlední řadě na to v budoucnu doplatí i tato „exekuční generace dlužníků“ mimo jiné tím, že bude mít nárok jen na velmi nízký starobní důchod.*

---

<sup>11</sup> Všechny její bankovní účty byly obstaveny a i kdyby tam prostředky byly, použily by se na úhradu exekučně vymáhaného plnění.

<sup>12</sup> Exekutor nemá povinnost při mobiliární exekuci zjišťovat, komu jím označené movité věci patří. Naopak majitel věci musí prokázat (například výpisem z účtu, prodejním dokladem, fakturou atp.), že označené věci nepatří povinnému, ale majiteli bytu/domu a navrhopvat jejich vyloučení ze soupisu, případně podat vylučovací žalobu.

<sup>13</sup> Výpočet platný v roce 2018.

<sup>14</sup> Nutno podotknout, že řešením zřejmě není použít pro výpočet nároku částku po exekuční či insolvenční srážce, ani ponechat současné nastavení, ale nalézt kompromisní způsob výpočtu mezi těmito dvěma krajními přístupy. Více v návrzích řešení.

## 1.5 Dopady exekucí na společenství vlastníků jednotek a bytových družstev

Speciální kapitolou, kde se setkává problematika bydlení a zadluženosti, je pak oblast pohledávek společenství vlastníků jednotek (dále jen „SVJ“) a bytových družstev za jednotlivými vlastníky. Zásadním problémem je skutečnost, že vlastník, který neplní své povinnosti, nepřispívá do fondu oprav a neplatí ani zálohy za služby, přenáší finanční problémy na ostatní vlastníky (členy družstva). Vzniklé nedoplatky musí tito vlastníci uhradit, aby se vyhnuli hrozbě přerušení dodávek plynu, elektřiny a teplé vody<sup>15</sup>. Zároveň musí kompenzovat i chybějící prostředky ve fondu oprav, které jsou nezbytné pro náročnější opravy, rekonstrukce či modernizace bytového domu.

V současnosti je tento problém nejzávažnější především na severozápadě země, kde je největší koncentrace exekucí v přepočtu na obyvatele a mnoho společenství vlastníků jednotek je doslova před krachem.<sup>16</sup> Situace je navíc vyhrocena působením spekulantů s byty. Ti, přestože nájemné od svých nájemníků pravidelně dostávají, povinné příspěvky do fondu oprav a příspěvku na správu domu a pozemku společenství vlastníků jednotek nehradí. Dostávají tak do existenčních problémů celá společenství jednotek.<sup>17</sup>

*Uvedený problém je možné ilustrovat na konkrétním příkladu nejmenovaného SVJ z města Chomutov, které se skládá z 54 bytových jednotek, ze kterých více než polovinu vlastní jedna rodina (dále jen „majoritní vlastník“). Tyto byty jsou tímto spekulativním majoritním vlastníkem vesměs všechny pronajímány a nájemné je buď pravidelně vybíráno, nebo jsou nastaveny přímé úhrady na účet majoritního vlastníka. Ten na účet SVJ neodvádí povinné příspěvky do fondu oprav ani zálohy za služby spojené s užíváním pronajímaných jednotek. Na konci roku 2016 dlužil majoritní vlastník již téměř 3 miliony korun. Navíc všechny jeho bytové jednotky byly předmětem exekučního řízení. Nicméně, proti majoritnímu vlastníku bylo vedeno více řízení naráz a dané SVJ tak bylo se svou pohledávkou na takové pozici, která nezajišťuje z výtěžku případné dražby prakticky žádný příjem.<sup>18</sup>*

*Nastalý stav tak znamená následující skutečnosti: Ostatní vlastníci musí dotovat neplaticího majoritního vlastníka, aby nedošlo k odpojení teplé vody, elektřiny a tepla. Tito vlastníci jsou de facto rukojmími majoritního vlastníka a mohou se sami snadno dostat do exekuce. SVJ nedisponuje volnými prostředky na nutné opravy bytového domu. Nájemníci se velmi často stěhují, protože smlouvy jsou jen na několik málo měsíců. Řešení dluhů prostřednictvím dražeb movitého a nemovitého majetku neplaticích vlastníků je zdoluhavé a často vede jen k minimálnímu umoření dlužné částky. SVJ nemůže do samotných dražeb vstoupit. SVJ se zvyšují náklady na právní zastoupení a administraci vymáhání*

<sup>15</sup> K tomu blíže například situace na Litvínovském sídlišti Janov začátkem roku 2018:

<http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/obyvatele-janova-uprostred-mrazu-bez-dodavky-tepla-situace-je-kriticka>

<sup>16</sup> Jedná se zejména o SVJ ve městech Chomutov, Most, Litvínov a dalších na severozápadě ČR.

<sup>17</sup> K tomu blíže včetně návrhů řešení viz Agentura pro sociální začleňování, Úřad vlády ČR, 2018: *Doporučený postup pro společenství vlastníků jednotek v případě nehrzení příspěvku na správu domu a pozemku a záloh na služby ze strany vlastníka jednotky*: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/agentura-pro-socialni-zaclenovani-pomaha-chronit-spolecenstvi-vlastniku-pred-nezodpovednym-jednanim-obchodniku-s-chudobou>

<sup>18</sup> V rámci exekučního řízení se jednotlivé pohledávky uspokojují dle pořadí, v jakém byly přihlášeny. Z případného výtěžku tak profitují jen věřitelé přihlášení na prvních místech. To jsou často zejména věřitelé, kteří mají svou pohledávku zajištěnou zástavním právem. Přednostně jsou uspokojovány pohledávky SVJ jen do výše 10 % výtěžku z prodeje nemovitosti. Blíže viz § 337c odst. 1, písm. b) zákona č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád

*pohledávek. Trpí mezilidské vztahy v domě. Byty na této adrese jsou zatíženy negativní pověstí a velkým dluhem, dochází ke snížení výkupní ceny bytových jednotek a k omezení možnosti jejich prodeje. Byty na prodej často končí v rukou stejných nebo jiných spekulantů a tím se situace dále zhoršuje.*



## Zdroje

1. Český statistický úřad (2017). Vydání a spotřeba domácností, statistiky rodinných účtů za rok 2016. [online]. ČSÚ. [cit. 15. 10. 2018]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/46388837/16001817.pdf/580aa93e-a92e-44a5-9255-d7dbcc346955?version=1.0>
2. Exekutorská komora České republiky. (2009). Portál Exekutorské komory ČR [online] [cit. 10.12. 2018]. Dostupné z: <https://www.ekcr.cz/>
3. Hábl, R., Soukup, M. (2017). Mapa exekucí. [online]. Ekumenická akademie z.s., Otevřená společnost o.p.s. [cit. 10.12.2018]. Dostupné z: <http://mapaexekuci.cz/>
4. Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) (2016). Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností. [online]. Praha. [cit. 15. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/24488/Vyhodnoceni\\_pruzkumu\\_reseni\\_bezdomovectvi\\_v\\_obcích\\_s\\_rozsírenou\\_působností.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/24488/Vyhodnoceni_pruzkumu_reseni_bezdomovectvi_v_obcích_s_rozsírenou_působností.pdf)
5. Šimíková I., Trbola R., Milota J., Frišaufová M. (2015). Metodika prevence ztráty bydlení. [online]. Praha: VÚPSV. [cit. 15. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/23608/Methodika\\_prevence\\_ztraty\\_bydleni\\_def.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/23608/Methodika_prevence_ztraty_bydleni_def.pdf)