

3.

USNESENÍ

VÝBORU PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA A PŘEDCHÁZENÍ DISKRIMINACI

ze dne 12. listopadu 2019

k problematice předlužení v České republice

Výbor pro základní práva a předcházení diskriminaci

I. navrhuje Radě vlády ČR pro lidská práva, aby vládě ČR doporučila podporovat opatření proti předlužení obyvatel ČR spočívající ve zvýšení nezabavitelné částky a změně jejího výpočtu, zrušení exekučního postižení daňového bonusu a rozšíření výpisu z centrální evidence exekucí o informace o věřiteli a aktuálně vymáhané částce včetně příslušenství.

II. navrhuje Radě vlády ČR pro lidská práva, aby vládě ČR doporučila uložit ministryni spravedlnosti:

- a) předložit novelu nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o nezabavitelných částkách, upravující výpočet a výši nezabavitelné částky,
- b) předložit novelu zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád upravující zrušení exekučního postižení daňového bonusu,
- c) předložit novelu vyhlášky č. 329/2008 Sb., o centrální evidenci exekucí, upravující povinné informace v ní obsažené.

Odůvodnění:

V souvislosti s řešením priority Rady vlády ČR pro lidská práva „Ochrana práv osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením“ se Výbor pro základní práva a předcházení diskriminaci zabývá mimo jiné přetrvávající vysokou zadlužeností ve společnosti. Rostoucí zadluženost potažmo předluženost obyvatelstva je dlouhodobě vnímána jako závažný problém ohrožující stabilitu sociálního systému a celé ekonomiky. Zvláště závažný je stále se snižující věk předlužených osob a prohlubující se zadlužování sociálně vyloučených. Zadluženost je mimo jiné uváděna jako jedna z hlavních příčin ztráty bydlení, práce mimo legální pracovní trh a vysoké recidivy.

Ke konci roku 2018 čelilo v ČR nucenému výkonu rozhodnutí (exekuci) více než 821 000 obyvatel. Na celkovém počtu vedených exekučních řízení se výrazně podílejí vícečetné exekuce¹, a to v 70 % případů. Počet obyvatel s minimálně třemi exekucemi je téměř 500 tisíc a 160 tisíc obyvatel čelí dokonce více než 10 exekučním řízením. Celková exekučně vymáhaná jistina překračuje 300 miliard korun českých.

¹ Případy, kdy proti povinnému je vedeno více exekučních řízení současně.

Příčinou tohoto stavu přitom nemusí být jen nezodpovědné chování či neochota zadluženého problému se splácením řešit. V mnohých případech jsou příčiny zadluženosti objektivní, například ztráta zaměstnání, dlouhodobá nemoc či úraz, rozpad rodiny, zadlužení jednoho z partnerů nebo například neúspěšné podnikání. Na popsaném trendu se výrazně podepsala i nedostatečná kapacita, resp. nedostupnost systému dluhového poradenství, který pak nahradily soukromé společnosti, jež nekalými praktikami problém zadlužení často dále prohloubily.

Stávající stav má negativní dopad na všechny zúčastněné strany - na dlužníky, současné i budoucí věřitele, exekutory, zaměstnavatele, soudy, místní ekonomiky a v důsledku i na státní rozpočet.

Mezi klíčové změny na poli vymáhání pohledávek v exekučním řízení proto v současné době patří prosazení nezávislého přidělování exekutorů místně příslušným soudem a zavedení regulačních poplatků. Zvláštní pozornost je pak dále třeba věnovat těmto opatřením:

1. ZVÝŠENÍ NEZABAVITELNÉ ČÁSTKY A ZMĚNA JEJÍHO VÝPOČTU

Současný stav

Dle důvodové zprávy k návrhu změny nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o nezabavitelných částkách, byla Česká republika jakožto smluvní strana Evropské sociální charty kritizována ze strany kontrolních orgánů této úmluvy za porušování článku 4 odst. 5 charty, a to z toho důvodu, že po srážkách ze mzdy může dojít v některých případech k tomu, že povinné osobě zbude částka nižší, než je životní minimum.

Nařízení vlády č. 595/2006 Sb., účinné od 1. června 2019 bohužel tuto kritiku dostatečně nezohledňuje.

Aktuální výše nezabavitelné částky (dále jen NČ) nedosahuje často ani příjmů dosažitelných z dávkových systémů², a tím motivuje dlužníky k částečnému nebo plnému úniku do šedé ekonomiky. Zejména pro rodiče samoživitele či domácnosti jednotlivců je její výše extrémně nízká³, ohrožující základní životní potřeby jich samotných i jejich dětí. Je nepřijatelné, aby základní výše nezabavitelné částky na dítě dosahovala 54 korun na den.

Cíl návrhu

Zajistit lidem s nižšími příjmy důstojné přežití exekuce a insolvence, předcházet jejich dalšímu propadu, snížit riziko jejich přechodu do šedé ekonomiky a zvýšit příjmy státního rozpočtu. Do budoucna nastavit pravidelnou valorizaci NČ tak, aby se brzy nedostala opět extrémně nízkou.

Navrhovaný stav

Zvýšit výši základní nezabavitelné částky na úroveň zajišťující důstojné přežití exekuce či insolvence a neohrožující základní životní potřeby dětí. Svázání výpočtu NČ s jinou veličinou, než je zřídka valorizované životní minimum.

² Více viz například studie SPOT – Centra pro společenské otázky: <https://www.pracevobci.cz/upload/studies/3/SPOT-Proc-je-nutne-zmenit-nezabavitelnou-castku-a-jak-na-to-analyza.pdf>

³ Aktuálně výše NČ je 6.429 Kč (2/3 životního minima a 2/3 normativních nákladů na bydlení v obci do 100.000 obyvatel) + 25% z této částky (1.607 Kč) za každou vyživovanou osobu + 1/3 z rozdílu mezi čistým příjmem a vypočtenou základní nezabavitelnou částkou (2/3 u nepřednostních pohledávek). Výpočet NČ definuje Nařízení vlády č.595/2006 Sb. o způsobu výpočtu nezabavitelné částky.

2. ZRUŠENÍ EXEKUČNÍHO POSTIŽENÍ DAŇOVÉHO BONUSU

Současný stav

Daňový bonus na dítě je plně exekvovatelný příkázáním jiné pohledávky. Nízkopříjmové domácnosti tak přicházejí o důležitou část příjmu, která je navíc určena na výživu jejich dětí.

Cíl návrhu

Zajistit rodinám s nižšími příjmy nepostižitelnost daňového bonusu, a tím motivovat k zajištění či udržení si legálního zaměstnání. Uchránit základní životní potřeby dětí a tím negativní mezigenerační přenos problému.

Navrhovaný stav

Novelizací ust. § 317 odst. 2 o.s.ř. zvýšit ochranu daňového bonusu v tomto znění: „*Výkonu rozhodnutí nepodléhá daňové zvýhodnění na děti (daňový bonus)⁴, peněžité dávky sociální péče, dávky pomoci v hmotné nouzi, z dávek státní sociální podpory příspěvek na bydlení a jednorázově vyplacené dávky státní sociální podpory a pěstounské péče.*“

Komplexní odůvodnění návrhu je v příloze.

3. ROZŠÍŘIT VÝPIS Z CENTRÁLNÍ EVIDENCE EXEKUCÍ O INFORMACE O VĚŘITELI A AKTUÁLNĚ VYMÁHANÉ ČÁSTCE VČETNĚ PŘÍSLUŠENSTVÍ

Současný stav

Výpisy z centrální evidence exekucí aktuálně neobsahují klíčové informace o věřiteli, tedy kdo disponuje vůči dlužníku pohledávkou, ani o výši aktuálně vymáhané částky, ale pouze jistinu bez jakéhokoli příslušenství a bez zohlednění již splacených částek.

Cíl návrhu

Zajistit základní informační komfort a umožnit tak efektivnější splacení pohledávek věřitelů

Navrhovaný stav

Doplnit do výpisů z centrální evidence exekucí informace o věřiteli a aktuálně vymáhané částce včetně příslušenství. Návrh je plně v souladu s opatřením 4.1.1.2. Akčního plánu Strategie boje proti sociálnímu vyloučení, schváleného usnesením vlády ČR č. 1067 z listopadu 2016.

⁴ § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

PŘÍLOHA: Odůvodnění ke zrušení exekučního postižení daňového bonusu

Daňový bonus

Daňový bonus lze vymezit jako kladný rozdíl mezi daňovým zvýhodněním a daňovou povinností. Daňový bonus svou podstatou je a vždy byl sociální výhodou určenou k příspěvku na úhradu nákladů spojených s výchovou dětí. Smyslem institutu daňového zvýhodnění na vyživované dítě je podpora rodin s dětmi. Zvýhodnění míří především na sociálně slabší rodiny, které mají nižší příjmy, nicméně mají alespoň nějaké příjmy. Převážně se tedy jedná o rodiny v sociálně slabším postavení, nikoli rodiny čistě závislé na sociálním systému. Skutečným úmyslem zákonodárce při úpravě daňového bonusu totiž od počátku bylo podpořit výchovu dětí v rodinách daňových poplatníků.

Dle čl. 32 Listiny základních práv a svobod je stát povinen k aktivní podpoře a ochraně rodiny i ke zvláštní ochraně dětí a mladistvých. Tato ochrana souvisí s ochranou života, soukromí, bydlení a materiálních nákladů pro život. Zvláštní ochrana dítěte je zdůvodněna tím, že u dítěte je pro jeho tělesnou a duševní nezralost potřeba zvýšené péče a právní ochrany.

Rodiče pečující o děti mají dle čl. 32 odst. 5 Listiny základních práv a svobod právo na pomoc státu. Stejně tak Evropská sociální charta v čl. 16 zakotvuje právo rodiny na vhodnou sociální, právní a hospodářskou ochranu k zajištění jejího rozvoje. Mezi prostředky pomoci ze strany státu tak patří rodinné dávky, příspěvky na bydlení, daňová opatření (včetně např. daňového bonusu) apod.

Zákonodárce odůvodnil zavedení daňového bonusu v obecné části důvodové zprávy tak, že se jedná „...o určitou úlevu v oblasti přímého zdanění příjmů poplatníků fyzických osob vyživujících v domácnosti alespoň jedno dítě“. Zákon č. 669/2004 Sb., který úpravu daňového bonusu přinesl, změnil též zákon o životním a existenčním minimu a zákon o sociální potřebnosti. Úpravou v obou zákonech se daňový bonus „znevíditelní“ jako příjem, ke kterému se přihlíží při stanovení nároku a výše dávek sociální péče, dávek státní sociální podpory a dalších nároků v sociální oblasti a též při posuzování sociální potřebnosti. Zákonodárce tedy daňový bonus považoval za peněžní příjem nevylučující případné další dávky, protože jeho účel byl s těmi dávkami totožný.⁵

Tomu, že daňový bonus je určen k výživě dítěte přisvědčuje i ust. § 35 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, které říká, že je-li vyživované dítě držitelem průkazu ZTP/P, to znamená, že se jedná o dítě zdravotně postižené, má poplatník nárok na dvojnásobek daňového zvýhodnění.

Daňový bonus má rodině sloužit k tomu, aby rodiče zabezpečili svým dětem materiální i nemateriální podmínky vedoucí k osobnímu rozvoji dětí. Tato péče rodičů o děti by měla podléhat zvláštní ochraně ze strany státu. Ze čl. 27 Úmluvy o právech dítěte vyplývá, že mezi práva dítěte patří právo na takovou životní úroveň, která jim umožní se fyzicky i mentálně rozvíjet. Stát by tak měl zajistit podmínky k tomu, aby rodiče byli schopni takovou životní úroveň svým dětem poskytnout.

Pokud tedy stát vyjádřil podporu rodině tím, že daňově zvýhodnil rodiče pečující o děti prostřednictvím daňového bonusu, měla by tato podpora skutečně sloužit k zajištění potřeb rodiny, nikoli se stát předmětem exekučního řízení. V případě, kdy je však daňový bonus postižen v exekučním řízení, může v rodině nacházející se v tíživé sociální situaci dojít

⁵ Viz. doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D. - Podcenění sociální funkce daňového bonusu v exekučním řízení, ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4, 2016, PAG. 39-47

k tomu, že jsou výše zmíněná práva dětí na určitou životní úroveň dotčena. Navíc je nutno zdůraznit, že na provedení exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky se přitom nevztahují ustanovení o nezabavitelné částce. Realizuje-li se výkon rozhodnutí tímto způsobem, pak se srazí daňový bonus v plném rozsahu.

Článek 3 odstavec 1 Úmluvy o právech dítěte má za cíl zajistit, že právo je zaručeno při všech rozhodnutích a činnostech týkajících se dětí. To znamená, že nejlepší zájem dítěte je nutno chápat jako přední hledisko při každé činnosti týkající se dítěte nebo dětí. Slovo „činnost“ nezahrnuje pouze rozhodnutí, ale rovněž všechny úkony, jednání, návrhy, služby, postupy a jiná opatření. Právní povinnost se vztahuje na všechna rozhodnutí a činnosti, které přímo nebo nepřímo ovlivňují děti. Termín „týkající se“ tedy v první řadě odkazuje na opatření a rozhodnutí, která se přímo týkají dítěte, skupiny dětí nebo dětí obecně, a dále na jiná opatření, která působí na konkrétní dítě, skupinu dětí nebo děti obecně, i pokud nejsou přímými adresáty daného opatření. Jak je uvedeno v obecném komentáři č. 7 z roku 2005, takové činnosti zahrnují jak činnosti zaměřené na děti (týkající se například zdraví, péče nebo vzdělání), tak i činnosti, které kromě dětí zahrnují i jiné skupiny obyvatel (např. v oblasti životního prostředí, bydlení nebo dopravy). Proto je třeba termín „týkající se“ chápat ve velice širokém smyslu. V končeném důsledku všechny činnosti vykonávané státem ovlivňují určitým způsobem i děti. To neznamená, že každá činnost státu musí zahrnovat úplný a formální postup posuzování a určování nejlepšího zájmu dítěte. V situacích, kdy však rozhodnutí bude mít zásadní dopad na dítě nebo děti, je přiměřené zvýšit stupeň ochrany a použít podrobný postup k posouzení nejlepšího zájmu dítěte.

Jestliže daňový bonus je věcně sociální výhodou, pak je nutno mu poskytnou stejnou ochranu před výkonem rozhodnutí jaká existuje u těchto dávek. U dávek státní sociální podpory původně zákon o státní sociální podpoře ani o.s.ř. také zvláštní postup výkonu rozhodnutí neupravily. Dávky státní sociální podpory tak bylo možné postihnout též příkázáním pohledávky. Až v roce 2000 byl pod tlakem divoké praxe přijat zákon č. 30/2000 Sb., který novelizoval § 317 odst. 2 o.s.ř. S účinností do 1. 1. 2001 tak bylo nově stanoveno, že: „Výkonu rozhodnutí nepodléhají peněžité dávky sociální péče a dávky státní sociální podpory vyplácené podle zvláštního zákona jednorázově.“ Protože ani tato novela nevyloučila provádění příkázání pohledávky na opakovaně vyplácené dávky státní sociální podpory, přinesla novela zákona o státní sociální podpoře č. 113/2006 Sb. speciální úpravu v ust. § 72a odst. 2, jež stanovilo, že dávky státní sociální podpory, které nejsou vypláceny jednorázově, podléhají výkonu rozhodnutí jen srážkami ze mzdy a jednorázové dávky státní sociální podpory nepodléhají výkonu rozhodnutí. Zákon č. 112/2006 Sb. Dále z výkonu rozhodnutí vyloučil příspěvek na bydlení.⁶

Na základě výše uvedeného je potřeba legislativně zvýšit ochranu daňového bonusu, a to novelizací ust. § 317 odst. 2 o.s.ř.

NOVĚ NAVRHOVANÉ ZNĚNÍ:

„Výkonu rozhodnutí nepodléhá daňové zvýhodnění na děti (daňový bonus)⁷, peněžité dávky sociální péče, dávky pomoci v hmotné nouzi, z dávek státní sociální podpory příspěvek na bydlení a jednorázově vyplácené dávky státní sociální podpory a pěstounské péče.“

⁶ Viz. doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D. - Podcenění sociální funkce daňového bonusu v exekučním řízení, ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4, 2016, PAG. 39-47

⁷ § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů