



V Praze 10. února 2020
Čj.: OVA 63/20

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění
pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších
předpisů**

I. Úvod

Předkládací zpráva

Návrh změnového zákona, předkládaný vládě Ministerstvem spravedlnosti, reaguje na fenomén tzv. dluhů z dětství, tj. dluhů vzniklých v době nezletilosti dlužníků, kteří vstupují do dospělosti ve stavu předluženosti. Návrh precizuje hmotněprávní úpravu, obsaženou v občanském zákoníku, a to zejména pokud jde o omezenou svéprávnost nezletilých, limitaci odpovědnosti dlužníků za dluhy vzniklé v nezletilosti, limitaci deliktní odpovědnosti nezletilých, svéprávnost nezletilých směrem ke sjednání smluvní pokuty a úpravu započítávání částečného plnění na vnitřně strukturovaný peněžitý dluh. Návrh dále zpřesňuje procesně právní úpravu, pokud jde o přímé zapojení nezletilých účastníků do řízení (zejména doručování) a vyloučení možnosti rozhodovat v případě nezletilých účastníků řízení na základě tzv. fikce uznání, rozsudkem pro zmeškání nebo platebním rozkazem. Návrh zákona je veden principem nejlepšího zájmu (blaha) dítěte dle Úmluvy OSN o právech dítěte a Evropské úmluvy o výkonu práv dětí, do právního řádu implementuje principy vycházející z judikatury Ústavního soudu ČR a je východiskem pro ochranu práv dětí před předlužeností po dosažení zletilosti, a to jak v *ex ante* (preventivní), tak *ex post* (napravující) perspektivě.

Cílem předkládaného návrhu zákona je reagovat na případy exekučních řízení vedených proti nezletilým nebo čerstvě zletilým pro jejich dluhy z dětství, a to formou odstranění zásadních nedostatků některých institutů občanského práva směrem k nezletilým, na základě čehož má právní úprava naplňovat principy:

- zvýšení míry jasnosti a srozumitelnosti právní úpravy s cílem posílit právní jistotu ve věci odpovědnosti za dětské dluhy, a to jak na straně dětských dlužníků, tak na straně jejich zákonných zamezení nežádoucímu vzniku dětských dluhů prostřednictvím reflexe specifického právního postavení nezletilých účastníků právních vztahů a zdůraznění ústavní a mezinárodněprávní zásady ochrany dětí,
- zástupců i na straně věřitelů,
- nastavení specifického hmotněprávního režimu již vzniklých dluhů z právních jednání nezletilých, zejména z právních jednání v zastoupení nebo se souhlasem zákonného zástupce,
- posílení role a odpovědnosti rodiny, resp. zákonných zástupců nebo jiných osob vykonávajících dohled nad dítětem, a to s akcentem na povinnosti těchto osob ve výchově dítěte a péči o něj,

- konformita právní úpravy s běžnými společenskými představami a praxí,
- omezení možnosti vymáhání smluvních pokut, zejména v případě nezletilých mladších 15ti let,
- limitace deliktní odpovědnosti nezletilých mladších 15ti let,
- posílení práv nezletilých účastníků v civilním soudním řízení,
- nastavení příznivějšího pořadí započítávání částečného plnění na vnitřně strukturované peněžité dluhy (v tomto případě je změna právní úpravy adresována nejen dětem, ale obecně všem dlužníkům – spotřebitelům).

Navrhovaný zákon přináší do právního řádu významnou precizaci rozhodných právních institutů, majících přímý dopad na vznik předluženosti z titulu dětských dluhů:

- diferencovaný režim jednání nezletilého za souhlasu zákonných zástupců (nezletilý jedná v mezích souhlasu zákonných zástupců, nicméně v návaznosti na jeho věk se mění šíře jeho autonomie), je zachována kontinuita se současnou právní úpravou, její dikce je upřesněna;
- ve variantě II. návrhu zákona (Část první, čl. I, varianta II.) je právní úprava ještě podstatně preciznější, neboť dle ní nezletilý jedná vždy v mezích souhlasu zákonného zástupce (s výhradou návrhem předjímaných výjimek, např. běžné jednání nezletilého);
- podstatná limitace odpovědnosti nezletilého za již vzniklé dluhy (nezletilý zásadně odpovídá jen do výše svého jmění, nabytého do doby dosažení zletilosti) ve spojení s dělenou odpovědností se zákonným zástupcem (jednal-li nezletilý se souhlasem zákonného zástupce nebo pod jeho dohledem nebo zákonný zástupce náležitý dohled zanedbal, zákonný zástupce ručí za dluhy, a to i nad míru limitované odpovědnosti samotných nezletilých);
- stanovení objektivní hranice pro vznik deliktní odpovědnosti nezletilých, a to dosažením věku 15 let (obdobně jako v případě trestní odpovědnosti), když děti mladší 15 let jsou zásadně deliktně nezpůsobilé (s výjimkou činu povahy úmyslného trestného činu a s výjimkou významně majetného nezletilého), deliktní odpovědnost nese zákonný zástupce nebo dohlížejší osoba, která deliktní jednání zavinila zanedbáním náležitého dohledu nad nezletilým;
- nezletilý mladší 15 let nemůže samostatně sjednat smluvní pokutu (pod sankcí absolutní neplatnosti) a za smluvní pokutu sjednanou v zastoupení nebo se souhlasem zákonného zástupce odpovídá výlučně zákonný zástupce, nezletilý starší 15 let může smluvní pokutu sjednat, odpovídá však za ní pouze dle principu limitované odpovědnosti za dluhy;
- v případě částečných plnění na vnitřně strukturované dluhy, a to v případě nezletilých, ale též obecně dlužníků v postavení spotřebitele, stanoví právní úprava závazné pořadí uspokojování složek dluhu (náklady řízení, jistina, úrok z prodlení, úrok);
- doručovací povinnost v případě nezletilých účastníků soudního řízení starších 15 let, byť jsou zastoupeni zákonným zástupcem;
- zákaz využití procesních institutů s nižší mírou procesních záruk v případě nezletilých účastníků řízení, a to tzv. fikce uznání rozsudku pro zmeškání a platebního rozkazu.

II. Připomínky a návrhy změn:

Definice a popis problému včetně popisu existujícího právního stavu v dané oblasti jsou v RIA velmi dobře popsány. Předkladatel vychází z obsáhlé analýzy stávající právní úpravy a jejích negativních dopadů v praxi, zahrnuje empirická data, nedostatky současného právního stavu představuje jak v obecné rovině, tak kazuisticky, na základě toho detailně vysvětluje fenomén předluženosti tzv. dětských dlužníků a jeho právní i aplikační východiska. Je akcentována potřeba implementace ustálených právních závěrů z judikatury Ústavního soudu ČR do právní úpravy. Varianty řešení vycházejí z komparativní analýzy zahraničních právních úprav, a to zejména německé, nizozemské, polské, francouzské a dále též maďarské, ruské, slovenské a ruské.

PK RIA doporučuje, aby zpráva RIA uvedla alespoň demonstrativně rovněž informaci o tom, zdali se jeví komparované zahraniční právní úpravy jako dostatečné pro daný problém, nebo se chystá jejich partikulární novelizace.

V RIA jsou definovány **subjekty dotčené regulací**, a to primárně nezletilé děti, které nenabýly plné svéprávnosti, a jejich zákonní zástupci (eventuálně též jiné osoby povinné k dohledu nad jejich výchovou a péčí o ně), druhotně kontrahenti s nezletilými, zejména podnikatelé (jako potenciální věřitelé). Subjektem dílčí regulace, týkající se započítávání částečných plnění na vnitřně strukturované dluhy, jsou dále dlužníci a věřitelé obecně.

Popis cílového stavu je obsažen v RIA v dostatečné míře.

Vyhodnocení rizik je v RIA přehledně zpracováno, negativní dopady nepřijetí regulace jsou jednoznačně zpracovány zejména u nulové varianty, když je konstatována nežádoucí povaha zachování stávajícího stavu z důvodu nepředvídatelnosti možností a způsobů aplikace právní úpravy, aplikační potíže nelze odstranit výkladově, nedošlo by k prevenci ohrožení právních zájmů nezletilých.

Návrh variant řešení je zpracován obecně ve formě nulové varianty (zachování stávající právní úpravy a praxe beze změn), varianty nelegislativních opatření, varianty legislativních opatření v rámci sektorových předpisů a varianty legislativních opatření v rámci obecných předpisů. Na základě vyhodnocení přínosů a rizik dospívá předkladatel k přesvědčivému závěru o potřebě poslední varianty ve formě změny občanského zákoníku a občanského soudního řádu. V rámci všech obecných variant, zejména však v rámci Varianty III., je pak jasně představeno několik subvariant řešení v rámci jednotlivých cílových opatření, jednotlivé návrhy řešení vychází z detailní znalosti praxe a ze zahraničních modelů úpravy příslušných právních institutů.

Vyhodnocení variant a stanovení nákladů a přínosů

Předkladatel vyhodnocuje výhody/přínosy a rizika/nedostatky každé jednotlivé subvarianty, na základě čehož dospívá k přesvědčivému výběru nejvhodnějších návrhů řešení, a to vždy s uvážením vhodnosti pro dosažení cílového stavu navrhované regulace (tj. primárně prevence a ochrany právních zájmů dětí). Předkladatel se na základě vyhodnocení přiklání k jediné variantě, resp. jednu z variant hodnotí jako nejvhodnější a některé prvky ostatních variant jako komplementární k vybrané variantě.

Hodnotící kritéria jsou jasně vymezena a zohledněna u vyhodnocení každé varianty, zvolená kritéria je nutno posoudit jako vysoce relevantní a vyčerpávající, vždy jsou hodnocena kritéria: koncepčnost, ochrana dítěte, princip autonomie dítěte, zapojení rodičů, ochrana třetích stran, princip právní jistoty, praktičnost, komparativní hledisko. V případě dílčího opatření, týkajícího se započítávání částečného plnění (a mířícího na dlužníky a věřitele obecně) jde o kritéria: ochrana zájmů dlužníků, ochrana zájmů věřitelů, ochrana dlužníků s nízkými příjmy a komparativní hledisko.

Z hlediska **dopadů** navržené novelizace PK RIA doporučuje, aby předkladatel ve zprávě RIA uvedl (typologický) výčet podnikatelů, kteří budou v důsledku novelizace nuceni měnit smluvní dokumentaci. Nabízí se rovněž možnost zmínit pozitivní dopad navržené novelizace pro existující rodinnou politiku státu a zejména pak pro ochranu dítěte (zejména s ohledem na srovnání startovací čáry dětí směrem do dospělosti).

Připomínky komise RIA

Obecně lze konstatovat, že RIA je zpracována na velmi dobré úrovni, předkladatel zakládá návrh regulace na široké znalosti problému a analýze možných/vhodných řešení. Zvolené varianty řešení

přesně odpovídají cílům regulace a předpokládanému cílovému stavu, jsou přesvědčivě vysvětleny a vyhodnoceny na základě relevantních hodnotících kritérií.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby byl návrh zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, doporučen vládě ke schválení.

Vypracoval:

Mgr. Miroslav Dvořák

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v.r.

předsedkyně komise