



LEGISLATIVNÍ RADA VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY
PRACOVNÍ KOMISE PRO VEŘEJNÉ PRÁVO II –
KOMISE PRO FINANČNÍ PRÁVO

Stanovisko č. 197d
z jednání komise dne 1. září 2015

Přítomni: členové komise dle prezenční listiny

Za předkladatele Ministerstvo spravedlnosti : p. Bc. Kočer, p. Mgr. Stanislav

Zpravodajem komise byl p. Mgr. Ing. Tyraj

Program :

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Návrh uvedl p. Mgr. Stanislav.

Komise uplatňuje k návrhu tyto připomínky :

Obecně :

Komise se pozastavuje nad rozsahem navrhovaných změn v právní úpravě. Byť jsou jistě dobře míněny, vytvářejí určitou právní nejistotu. Návrh představuje posun od ochrany a posilování práv věřitelů k ochraně a posilování práv dlužníků. Posílení ochrany dlužníků, zejména u oddlužení, je na místě, otázkou je míra obratu. Některá krácení práv věřitelů jsou na úrovni jejich popření a jsou nelogická, v krajním případě u několika navrhovaných změn je pochybnost o ústavnosti navrhované právní úpravy, např. dokládání pohledávky, změny v místní příslušnosti soudu, povinnost kvalifikovaného zastoupení při podání návrhu. Návrh tak do jisté míry neguje princip právní jistoty a předvídatelnosti práva.

K jednotlivým ustanovením :

1. **Část první čl. I** body 1 a 2 : s těmito novelizačními body je spojena tato problematika:

V případě § 7b odst. 1 návrhu se konstruuje jako příslušný soud pro dlužníka, který je podnikatelem zapsaným v obchodním rejstříku soud, v jehož obvodu měl sídlo 6 měsíců před zahájením insolvenčního řízení. Důvodem má být podle předkladatele tzv. shopping forum a skutečnost, že se v ČR u některých soudů domůže věřitel/dlužník lepší ochrany než u jiných (srov. „Navrhuje se stanovit obdobné pravidlo, avšak jednodušší, a to s ohledem na to, že v rámci jednoho státu lze předpokládat přesuny dlužníků směrem k soudům, kde bude výkon práv věřitelů obtížnější.“). Současně ale v odstavci 5 se předpokládá, že i nepříslušný insolvenční soud bude moci činit některá opatření jako např. o jmenování prozatímního

věřitelského výboru, o jmenování předběžného správce, o tom, že se insolvenční návrh ani jiné dokumenty v insolvenčním rejstříku nezveřejňují, o odmítnutí insolvenčního návrhu nebo o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost. Jinak řečeno návrh v odstavci 1 předpokládá, že je v ČR možné řešit účelová podání k soudům, u kterých se dlužník snáze domůže svých práv, v odstavci 5 se ale připouští, že i nepříslušný soud, který jde konkrétnímu věřiteli či dlužníku vstříc, bude moci činit poměrně významné rozhodování se závažnými dopady, srov. odmítnutí návrhu. V téže věci pak nelze z důvodu časového testu 6 měsíců podat návrh nový. Místně nepříslušný soud v uvedených případech *de facto* může rozhodovat s účinky pro dalších 6 měsíců. Komise doporučuje tuto věc **ještě znovu uvážit**.

2. Bod 5 : pod čarou formulovat poznámku č. 9a jako součást novelizačního bodu, což znamená uvozovky nahoře a tečku za nimi za textem odstavce 2 vypustit, čáru ponechat a uvozovky nahoře a tečku za textem poznámky č. 2 doplnit.

Tato připomínka platí pro způsob citace poznámky pod čarou v obdobných případech **obecně**.

3. Bod 9 – komise upozorňuje, že **prováděcí právní předpis k zákonu nemůže stanovit podrobnosti** – chyběly by ústavní meze podle čl. 79 odst. 3 Ústavy; viz též Legislativní pravidla čl. 49 odst. 1 písm. b). Dané ustanovení je třeba přeformulovat a meze vyjádřit. Zvážit lze např. obrat “Způsob plnění povinností insolvenčním správcem stanoví prováděcí právní předpis.”.
4. Bod 12 : slova “vkládají slova” nahradit obratem “**nahrazují slovy**”.
5. Bod 17 - § 53 : komise doporučuje **zvážit** tyto úpravy :

- a) Odstavec 1 formulovat takto:

„(1) Věřitel, který s dlužníkem tvoří koncern anebo je osobou dlužníkovi blízkou, nesmí na schůzi věřitelů hlasovat, nestanoví-li zákon jinak; to neplatí, jde-li o hlasování o reorganizačním plánu předloženém jinou osobou než dlužníkem nebo věřitelem podle věty před středníkem.“

Je nutné lépe provázat větu za středníkem s textem před středníkem, aby bylo jasné, že jde o výjimku z pravidla. Doporučuje se upřesnit, čeho se hlasování týká a to, že se jedná o schůzi věřitelů.

- b) V odstavci 2 zrušit slova „anebo může být“, protože není jasné, co rozumět „může být součástí majetkové podstaty“, teoreticky může být součástí majetkové podstaty jakýkoli majetek. Pokud by mělo zůstat, je potřeba precizovat.
- c) V odstavci 3 uvést text v jednotném čísle.
- d) V odstavci 4 je nutné vyjasnit, zda soud povoluje hlasování *en bloc* ve všech případech, je-li tady žádost, nebo jen pro jeden konkrétní případ, a v návaznosti na to upravit dikci. Zřejmě se má vyžadovat povolení pro každý případ hlasování, proto je dikce uvedena v jednotném čísle, nicméně z navrhovaného textu není zcela jasné, zda soud rozhoduje pro neurčitý počet případů nebo vždy ke konkrétní žádosti o hlasování.

- e) V odstavci 5 nahradit slova „i v případech neuvedených v odstavcích 1 a 2“ slovy „**v jiném případě**“.
- f) V případě odstavce 6 je třeba formulovat pravidlo pro **kvórum** v tomto případě. Podle důvodové zprávy se většina počítá z ostatních přítomných a hlasování schopných věřitelů, což však není vyjádřeno v textu zákona.
- g) Komise doporučuje formulovat odstavec 7 takto :

„(7) Pro rozhodování věřitelů mimo schůzi věřitelů se použijí odstavce 1 až 6 obdobně.“

Z dosavadní dikce není jasné, co vše spadá pod „ustanovení o hlasovacích právech“, zda např. rozhodování schůze věřitelů, nebo i rozhodování soudu apod.

- 6. Bod 22 - § 100a : komise doporučuje upravit systematiku tak, že stávající odstavec 2 zařadit za stávající odstavec 4, odstavce 3 a 4 označit jako odstavce 2 a 3, upravit také číslování následujících odstavců, neboť ustanovení o nahlížení do spisu by mělo být upraveno až za ustanovením upravujícím doručování rozhodnutí.

V odstavci 3 nahradit slovo „zvlášť“ slovem „**pouze**“.

Větu druhou v odstavci 3 zařadit až za větu třetí, protože z hlediska logické posloupnosti je třeba nejprve uvést věty o doručování rozhodnutí a teprve potom větu o tom, že proti rozhodnutí není odvolání přípustné.

V odstavci 4 zrušit slovo „stručně“. Podle názoru komise není možné zasahovat do pravomoci soudů stanovením požadavků na rozsah odůvodnění; to je věcí soudu a konkrétního případu. Stejně se vyjádřila již judikatura evropských soudů (viz právo na spravedlivý proces).

- 7. Bod 28 - § 105 : obecně komise k tomuto ustanovení uvádí :

Bylo by vhodné zvážit celkovou reformulaci tohoto ustanovení a rozdělit je do více odstavců.

Komise dále upozorňuje, že v podle daňových předpisů se nic neúčtuje – zmínku o nich je tedy třeba z odstavce 1 vypustit. Komise má navíc pochybnost, zda je úkolem auditora, soudního znalce nebo daňového poradce potvrzovat, že navrhovatel o pohledávce účtuje v souladu s účetními předpisy.

Komise dále upozorňuje, že návrh neřeší šikanózní návrhy podávané fyzickými osobami, které nemají povinnost vést účetnictví.

K tomuto ustanovení uvedl zpravodaj komise podrobněji :

“Podle judikatury Ústavního soudu ČR se posuzuje proporcionalita. Ta má několik prvků : (1) vhodnost, zda institut omezující základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, (2) potřebnost, zda není jiný prostředek umožňující dosáhnout stejného cíle a (3) proporcionalita v užším smyslu, zda omezení základního práva se nedostalo do nepoměru s výhodou, který takový zásah nese.

Ad 1 Opatření navrhované předkladatelem šikanózním návrhům zabránit nemůže, soudní znalec, daňový poradce nebo auditor se může vyjádřit jen k tomu a k tomu vydá potvrzení o tom, že je pohledávka účtována. Lze účtovat i šikanózní pohledávku. Nemůže být přezkoumáváno např., zda bylo řádně plněno, v potřebné kvalitě a včas a zda je pohledávka účtována oprávněně apod. Ad 2 jsou tady jiné prostředky, a ty byly předkladatelem využity až na samu hranici únosnosti, srov. předběžné posouzení podle § 100a insolvenčního zákona (InsZ), odmítnutí návrhu podle § 128a InsZ, záloha na náklady ve výši 50 000 Kč, kterou soud může zvýšit na 100 000 Kč, pořádková pokuta za bezdůvodný návrh do výše 500 000 Kč atd. Podání šikanózního návrh může být považováno za trestný čin. Podle současné právní úpravy je možné požadovat náhradu škody za podaný šikanózní návrh. Ad 3 Nepoměr je zřejmý na první pohled, když podle důvodové zprávy šikanózních návrhů je do 1 %, zatímco opatření dopadne na několik tisíc (cca 2 500 až 3 000 věřitelů ročně), aniž by mohlo účinně bránit šikanózním návrhům. Návrh je inspirován slovenskou úpravou, která se neosvědčila a byla novelizována.

Důvodová zpráva není korektní ve vztahu k pohledávkám státu. Podle předkladatele § 105 odst. 1 InsZ věta druhá znamená, že stát nemusí dokládat své pohledávky tam uvedeným způsobem. Nicméně to neplatí, protože § 105 odst. 1 InsZ řeší dokládání insolvenčního návrhu a § 203 InsZ uplatnění pohledávky za majetkovou podstatou. Jinak řečeno, „pohledávky za majetkovou podstatou vznikající v průběhu insolvenčního řízení není třeba přihlašovat přihláškou pohledávky k insolvenčnímu soudu. Tyto pohledávky je možné uspokojit kdykoliv v průběhu insolvenčního řízení. Pro účely insolvenčního řízení se pohledávkami za majetkovou podstatou rozumí takové pohledávky, které vznikly po zahájení insolvenčního řízení nebo po vyhlášení moratoria.“ (komentář Hášová, J. a kol.: Insolvenční zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014). Stát tak bude muset zajišťovat, bude-li podávat návrh, doklad stejně jako kterýkoli jiný dlužník. Přitom opatření má mířit na nepoctivé věřitele a šikanózní návrhy.“

Komise tedy klade otázku, zda je skutečně správné, že stát bude muset dokládat svoji pohledávku jako jiný věřitel, či nikoli, a podle výsledku této úvahy provést případnou úpravu textu.

8. Bod 30 - § 108 odst. 1 : odstavec **rozdělit na odstavce 1 a 2** podle vět s upřesněním úvodní části nově formulovaného odstavce 2 takto :

„(2) V případech podle § 107 odst. 1 a dále, je-li insolvenčním navrhovatelem zaměstnanec nebo bývalý zaměstnanec dlužníka, jehož pohledávka spočívá pouze v pracovněprávních nárocích, je-li insolvenčním navrhovatelem spotřebitel, jehož pohledávka spočívá v nároku vyplývajícím ze spotřebitelské smlouvy,“.

9. K bodům 30 až 34 - § 108, a bodu 38 - § 128 odst. 3, pokud se týče zálohy a pořádkové pokuty :

Komise doporučuje **zvážit** výši zálohy upravené v § 108 (ať už odstavec 1 nebo další odstavce, viz zvýšení soudem na 100 000 Kč) a tak tuto výši lépe provázat s výší pořádkové pokuty při jejím snížení. Mají-li být ustanovení o výši pořádkové pokuty u potenciálně šikanózních návrhů účinná, měla by být vyžadována odpovídající výše zálohy k zaplacení pokuty. Současně je pořádková pokuta ve výši 500 000 Kč nepřiměřená, srov. také připomínky Nejvyššího soudu. Smyslem pořádkové pokuty nemá být sankcionovat za šikanózní návrh, ale za

procesní obstrukce, nevhodné chování k soudu apod. V případě šikanózních návrhů jsou tedy také prostředky trestního práva.

10. Bod 39 - § 128a odst. 5 : slovo “zvlášť” nahradit slovem “**pouze**”.

11. Bod 48 - § 177 : odstavec 2 **rozdělit** na odstavce 2 a 3 takto :

„(2) Věřitel, který nabyl pohledávku postoupením nebo obdobným způsobem po zahájení insolvenčního řízení anebo v posledních 6 měsících před zahájením insolvenčního řízení, doloží v příloze přihlášky pohledávky čestné prohlášení, v němž uvede informaci o svém skutečném majiteli podle zákona upravujícího některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu⁶⁴⁾ a důvod, pro který se podle tohoto zákona⁶⁴⁾ taková osoba považuje za skutečného majitele. Dokud věřitel nesplní tuto povinnost, nesmí vykonávat hlasovací práva spojená s pohledávkou.

(3) Odstavec 2 se nepoužije v případě,

a) kdy se na obchod podle zákona upravujícího některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu⁶⁴⁾, z něhož pohledávka věřitele vznikla, uzavřený mezi povinnou osobou podle tohoto zákona⁶⁴⁾ a věřitelem, nevztahuje povinnost provést kontrolu klienta podle tohoto zákona⁶⁴⁾ nebo

b) kdy je hodnota plnění z právního jednání učiněného mezi věřitelem a jinou než povinnou osobou, z něhož pohledávka věřitele vznikla, menší než 15 000 EUR.“.

12. Bod 49 - § 128a odst. 1 : za slova “účastníkům řízení,” vložit slova “**a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu**”. Současně klade komise otázku, zda se nemá jednat o § 202 odst. 3, a nikoli o odstavec 4.

Odstavec 2 **rozdělit** podle vět na **odstavce 2 a 3** a dosavadní odstavec 3 označit jako **odstavec 4**.

V odstavci 2 **zvážit** nahrazení slov “do stanovené lhůty” slovy “**ve stanovené lhůtě**”.

13. Bod 58 : slovo “od” nahradit slovy “**ode dne**”.

14. Bod 63 : slova “Lhůta podle věty první” nahradit slovy “**Tato lhůta**”.

15. Bod 69 - § 372 : odstavec 1 formulovat takto :

„(1) Insolvenční soud ustanoví do funkce prvního insolvenčního správce banky nebo spořitelního a úvěrního družstva osobu, která byla jmenována nebo Českou národní bankou navržena do funkce likvidátora této banky nebo spořitelního a úvěrního družstva, pokud je současně insolvenčním správcem na základě zvláštního povolení. To platí obdobně pro předběžného správce.“.

16. Bod 70 - § 384 : odstavec 1 formulovat takto :

„(1) Insolvenční soud ustanoví do funkce prvního insolvenčního správce tuzemské pojišťovny nebo tuzemské zajišťovny osobu, která byla jmenována do funkce likvidátora této pojišťovny nebo zajišťovny, pokud je současně insolvenčním správcem na základě zvláštního povolení. To platí obdobně pro předběžného správce.“.

V souvislosti s druhou větou § 372 odst. 1 a 384 odst. 1 je však otázka, zda druhá věta v těchto odstavcích není nadbytečná, když je zřejmé, že předběžný správce je rovněž insolvenčním správcem.

17. Bod 72 - § 390a : k ustanovení jako celku uvedl zpravodaj :

„Navrhovaná právní úprava znamená, že návrh na oddlužení musí být podán pouze prostřednictvím advokáta, notáře, insolvenčního správce a akreditované osoby. Tato úprava vyvolává zásadní pochybnosti z hlediska souladu s Ústavou ČR a právem EU a byly k ní vzneseny zásadní připomínky, které jsou předkládány vládě k rozhodnutí, ačkoli nebyly vypořádány připomínky MŠMT a ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. Byly uplatněny také připomínky Nejvyšším soudem. Dále OKOM uplatnil připomínku, že je otázkou, splňuje-li nová právní úprava podmínky vhodnosti a přiměřenosti vyžadované EU právem pro nové povolovací režimy. Je nutné uvést, že návrh omezuje přístup osob k soudu, jedno za základních práv. Nejvyšší soud k návrhu mj. uvedl, že předložený návrh nezohledňuje skutečnou (reálnou) situaci již tím, že pomíjí existenci neziskových organizací i způsobilost řady dlužníků vyplnit formulářovou podobu insolvenčního návrhu spojeného s návrhem na povolení oddlužení tak, aby jej bylo možné věcně projednat a na jeho základě zjistit úpadek a povolit oddlužení. Jde o úpravu na samé hranici Ústavy ČR, proto je nutné řádně ji diskutovat a zvážit.

Pokud by měla být navrhovaná úprava přijata, je otázkou, zda by nemělo být v samostatném zákoně, srov. předmět právní úpravy insolvenčního zákona, podle kterého zákon upravuje řešení úpadku a oddlužení, nikoli akreditaci osob. Proto je navrhovaná právní úprava je mimo předmět působnosti zákona. Pro insolvenčního správce byl přijat zvláštní právní předpis, a stejný postup by bylo na místě volit také u akreditovaných osob.

*Nicméně pokud bude akceptováno navržené řešení, a to věcně i legislativně, je třeba v § 390a odst. 1 písm. b) větu za středníkem formulovat jako odstavec 1 v § 418a, a dále doplnit za slova „akreditovanou osobou“ slova „**podle § 418a odst. 1**“.*

V odstavci 3 komise doporučuje zvážit vhodnost obratu “sepis podání” a jeho náhradu obvyklým obratem “**sepsání** podání”.

Pokud bude tato připomínka akceptována, je třeba odpovídajícím způsobem upravit i následující ustanovení obdobného obsahu.

V odstavci 3 vložit za slovo “podáním” slovo “**těchto**” a slova “podle věty za středníkem” vypustit.

V souvislosti s odstavcem 4 je komise názoru, že by dané osobě měla náležet úhrada účelně vynaložených nákladů.

18. Bod 78 : za slova “současně dlužníkovi” vložit slovo “**rozhodnutím**” a slova “rozhodnutí podle věty první a druhé” nahradit slovy “**těmto rozhodnutím**”.

19. Bod 82 - § 398 odst. 1 : zpařesnit znění věty doplňované na konci odstavce takto :

„Na návrh insolvenčního správce lze provést oddlužení plněním splátkového kalendáře a současně zpeněžením majetkové podstaty nebo její části, pokud s takovým návrhem vyjádří dlužník souhlas; souhlas dlužníka se dokládá podepsaným prohlášením.“.

K tomu zpravodaj uvádí :

„Záměrem předkladatele novely je podle důvodové zprávy spojit možnost oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty nebo její části. Fakticky se však jedná o dva nezávislé procesy (plnění ve splátkách a prodej majetku), což by mělo znění novely lépe vyjádřit. Dále je nutné lépe navázat obě podmínky pro takové řešení: a) návrh insolvenčního správce, b) souhlas dlužníka. Dle důvodové zprávy je podmínkou návrh insolvenčního správce, se kterým dlužník souhlasí. Podle původního textu není jasné, zda je nutné nejdříve prohlášení dlužníka, na základě kterého insolvenční správce něco navrhne (srov. slova „na základě prohlášení dlužníka“), a zda souhlas dlužníka má být předběžný či následný (jen, když je zde návrh správce).“.

20. Bod 84 - § 398a odst. 7 : úvodní část odstavce formulovat takto :

“(7) Obdobně podle odstavců 1 až 6 se postupuje v případě změny v poměru uspokojení nezajištěných věřitelů vyvolané”.

Závěrečnou část odstavce osamostatnit jako **odstavec 8** tohoto znění :

„(8) Insolvenční správce je povinen změny podle odstavce 7 neprodleně zohlednit a do doby uplynutí lhůty k námitkám nebo do doby rozhodnutí o námitkách příslušné částky deponovat.“.

21. Bod 101 : slova “ve větě první” nahradit slovem “**za**”.

22. Bod 105 – část třetí : **obecně** komise podporuje názor zpravodaje, že by právní úprava akreditace pro poskytování služeb v oblasti oddlužení měla být provedena nejlépe samostatným zákonem, neboť insolvenční zákon upravuje řešení úpadku a oddlužení, nikoli akreditaci osob, a je tedy mimo předmět působnosti zákona. Věc by bylo – při korekci předmětu úpravy, kterou vyžaduje insolvenční zákon v případě, že tady akreditace zůstane – možné řešit i v novele zákona o insolvenčních správcích, která je předkládána souběžně (při rozšíření předmětu úpravy), ačkoli **nejčistším řešením by byla samostatná právní práva.**

V § 418b písm. b) : slova “popřípadě i” nahradit slovem “**členů**”. Komise je názoru, že pokud je kontrolní nebo obdobný orgán zřízen, je třeba dokládat bezúhonnost i u jeho členů. Kromě toho by text písmene b) měl být v zájmu přehlednosti **samostatným odstavcem.**

V písmenu d) nahradit slovo “získaném” slovem “**získané**” a slovo “zvláštních” slovem “**jiných**” (obrat “jiný právní předpis” je užit např. v § 418c odst. 2 písm. b)).

I když jde o věčnou orázku, doporučuje komise **zvážit** délku platnosti akreditace např. na 10 let; lhůta 5 let se jí jeví zbytečně krátká.

V § 418f odst. 3 vložit za slova “poškodí práva” slovo “**těchto**” a slova “podle věty druhé” vypustit.

V odstavci 4 vložit za slova “Akreditace zaniká” slova “**také uplynutím doby, na kterou byla vydána, nebo**”.

23. Hlavu II nazvat “**Dozor ministerstva**”.

Komise opětovně vyjadřuje názor, že **výkon dozoru přísluší státním orgánům**, kdežto výkon **dohledu** přísluší České národní bance, popř. dalším subjektům, kterým toto právo přiznává zákon.

Z uvedeného hlediska je třeba **zpřesnit § 418i** včetně vypuštění jeho názvu a formulovat jej takto :

“§ 418i

Ministerstvo vykonává dozor nad poskytováním služeb v oblasti oddlužení z hlediska souladu s tímto zákonem. Za tím účelem provádí kontrolu akreditovaných osob.“.

V § 418l odst. 5 vypustit slova „podle daňového řádu“.

24. Čl. II bod 2 : slovo “od” nahradit slovy “**ode dne**”.

25. Část pátá čl. VI bod 12 - § 36f odst. 6 : slova „podle daňového řádu“ vypustit.

Bod 10 - § 36 : v odstavci 1, 2, v úvodní části odstavce 3 a v jeho písmenech f) a g) a v úvodní části odstavce 4 nahradit slovo “dohled”, resp. “dohledu” slovem “**dozor**”, resp. “**dozoru**”.

V odstavci 2 vložit za slova “výkonu funkce,” slova “**plynulost insolvenčního řízení a**” a za slovo “postupuje” vložit slova “**svědomitě a**”.

V odstavci 3 písm. a) nahradit slovo “dohlížet nad tím” slovem “**kontrolovat**”.

26. Bod 11 - § 36b odst. 5 : **zvážit** prodloužení navrhované lhůty např. na **5 let**.

V § 36f odst. 6 vypustit slova “podle daňového řádu”.

JUDr. Josef **B a r á k** v. r.
předseda komise