



V Praze dne 6. 11. 2015
Čj. OVA: 993/15

Stanovisko

k
Návrhu 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

I. Úvod

1.1 Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "**Návrh**") předkládá Ministerstvo spravedlnosti.

1.2 Návrh obsahuje několik okruhů regulatorních opatření, které předkladatel v závěrečné zprávě RIA a v důvodové zprávě kategorizuje takto:

- (a) změna systému přidělování insolvenčních věcí insolvenčním správcům,
- (b) posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce,
- (c) zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek,
- (d) regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení, a
- (e) intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy.

1.3 Jelikož se jedná o několik v principu samostatných regulatorních agend, budou v další části připomínky a návrhy změn rozčleněny podle těchto pěti oblastí. Přitom je ovšem třeba uvést, že oblast (c) je množinou různorodých opatření, jejichž zařazení pod jednu oblast právní regulace je více méně arbitrární a kvalitě analýzy jejich dopadů neprospělo. Otázky přezkumu účinnosti navrhované regulace jsou komentovány samostatně v závěru části II.

II. Připomínky a návrhy změn

Po projednání Návrhu na schůzi konané dne 11. 9. 2015 vydala Komise RIA toto stanovisko:



2.1 K oblasti (a) - změna systému přidělování insolvenčních věcí insolvenčním správcům

V části 1.3.1 zprávy RIA předkladatel popsal první pozorovaný problém a sledovaný cíl. Cílem je redukce počtu "fiktivních" poboček kanceláří insolvenčních správců, zřízených takticky pouze za účelem získání vyššího počtu přidělených spotřebitelských insolvenčních řízení, a tedy větší celkové odměny (resp. vyššího podílu na trhu na úkor jiných správců). Dále jsou zde popsána některá kvalitativní pozorování z inspekční činnosti předkladatele a dva kvantitativní údaje o celkovém počtu zřízených poboček. V části 1.5.1 je popsán cílový stav navrhované regulace a v části 1.6.1 jsou popsána rizika spojená s návrhem.

Stručně řešeno, předkladatel navrhuje odstranit regulatorní selhání stávající regulace, která vycházela z předpokladu, že spotřebitelské insolvenční věci (řízení o oddlužení) by měly být insolvenčním správcům přidělovány tak, aby insolvenční správce nebyl dlužníku příliš vzdálen – tedy aby měl kancelář (provozovnu) v témž soudním okrese, v němž dlužník bydlí. Předkladatel ovšem tvrdí, že stávající regulace ve skutečnosti motivuje insolvenční správce spíše k zakládání "fiktivních" (tj. personálně neobsazených či jinak nefunkčních) poboček v obvodech působnosti (mnoha desítek) okresních soudů, přičemž insolvenční správce danému dlužníku fyzicky blíže není – často je tomu spíše naopak.

Regulatorní selhání předkladatel navrhuje odstranit tím, že oddlužovací věci by se správcům nově přidělovaly na základě krajských soudních obvodů – to znamená, že žádný insolvenční správce by neměl ekonomickou motivaci zřídit více poboček, než kolik je v ČR soudních krajů – tedy 8. Novelizací zákona o insolvenčních správcích dále předkladatel navrhuje zpřísnit definici pobočky (provozovny) insolvenčního správce, a návrhem na zpřísnění dozoru nad správci předkladatel evidentně sleduje záměr čelit taktickému zřizování fiktivních (tj. ve skutečnosti neprovozovaných) poboček zesílenou inspekční činností.

Návrh v této části objasňuje problém a cílový stav srozumitelně a poctivě se vypořádává s identifikovanými riziky.

Návrhu lze ovšem vytknout, že nepředkládá žádná empirická data, na základě kterých by vláda a parlament byly schopny posoudit předkladatelovo tvrzení, že: *"... přijetí navrhované právní úpravy dle názoru předkladatele s sebou žádná zásadní rizika nenese. Předkladatel prověděl, že je v každém kraji v České republice ke dni zpracování tohoto materiálu dostatečný počet insolvenčních správců, kteří se zabývají jak konkursem, tak oddlužením, a proto nehrozí, že by nový způsob rozdělení nápadu insolvenčních věcí vedl k nedostatečné kapacitě insolvenčních správců"* (část 1.6.1, s. 26 zprávy RIA). V části 1.3.1 na s. 5 uvádí předkladatel údaj o celkovém počtu zřízených provozoven (přes 3,000) a nejvyšším počtu poboček zřízených jedním správcem (více než 60), nepředkládá však vládě a parlamentu ani údaje o celkovém počtu insolvenčních správců, ani údaje o distribuci jejich sídel v jednotlivých soudních krajích. V části 3.1 na s. 33 a násl. zprávy RIA přitom předkladatel uvádí řadu statistických pozorování o insolvenčních řízeních, včetně údajů o počtech oddlužení v jednotlivých soudních krajích. **Propojením těchto údajů s chybějícími údaji o počtech insolvenčních správců a rozmístění jejich sídel, jež musí být předkladateli snadno dostupné, by informační hodnota zprávy RIA v této části významně vzrostla.**

Předkladateli se proto doporučuje, aby zprávu RIA v tomto aspektu kvantitativně doplnil a svou argumentaci dopracoval tak, aby chybějící údaje zohlednila.

2.2 K oblasti (b) - posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

V části 1.3.2 předkladatel uvádí, že *"[z]a účelem vytvoření transparentního a spravedlivého insolvenčního prostředí v České republice je třeba eliminovat podezřelé praktiky v probíhajících insolvenčních řízeních, k čemuž má vést zejména posílení dohledu nad insolvenčními správci ze strany ministerstva, a to včetně dohledu nad řádným výkonem jejich činností stanovených insolvenčním zákonem, jejichž výkon jsou povinni ve svém sídle a v každé ze svých provozoven v jejich úředních hodinách zajišťovat"*. V též části předkladatel uvádí, že ve spolupráci s VŠE provedl rozsáhlý sběr informací ohledně ukládání sankcí insolvenčním správcům, výsledky tohoto sběru však ve zprávě RIA neprezentuje a neuvádí ani žádnou další definici problému, s výjimkou zopakování zjištění o zjevně excesivním počtu provozoven některých správců (k němuž ovšem zavdala ekonomickou motivaci stávající právní regulace).

V části 1.5.2 předkladatel vysvětluje, že selhání v chování insolvenčních správců navrhuje řešit posílením dohledové činnosti (včetně posílení personálního) a zavedením nového institutu kárného řízení, který má působit vedle možnosti vést se správcem řízení o správním deliktu.

V části 1.6.2 jsou rizika nepřijetí navrhované regulace vyjádřena slovy: *"hrozí soustavné obcházení a porušování zákona ze strany insolvenčních správců a porušování povinností při výkonu jejich funkce, a to bez možnosti Ministerstva spravedlnosti tuto činnost insolvenčních správců sankcionovat"*.

Část 2.2.2 prezentuje regulatorní alternativy binárně jako ponechání stávajícího stavu (což bude dle předkladatele znamenat *"soustavné obcházení a porušování zákona ze strany insolvenčních správců a porušování povinností při výkonu jejich funkce"*) nebo přijetí předkladatelem navrhovaných změn (bude znamenat *"naplnění hlavního smyslu a účely revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS, ve vztahu k řádnému plnění povinností insolvenčních správců, ale také ozdravení insolvenčního prostředí v České republice"*).

K takto prezentované analýze regulatorních dopadů je třeba vyslovit vážné výhrady.

Zprvu, **předkladatel definoval problém velmi vágně** – ze zprávy RIA nelze zjistit nic o tom, jakých excesů či porušení se insolvenční správci dle zjištění předkladatele ve své činnosti systematicky dopouštějí.

Za druhé, ačkoli jako jedno z hlavních opatření předkladatel navrhuje personální posílení Ministerstva spravedlnosti až o 15 nových zaměstnanců, kteří se mají ve služebním poměru nově zabývat agendou dohledu nad insolvenčními správci (což činí na s. 47 zprávy RIA), neuvádí vůbec **nic, čím by tento návrh zdůvodnil** – dokonce ani celkový počet regulovaných subjektů v současnosti, ani prognózu dalšího vývoje tohoto počtu.

Za třetí, pokud předkladatel navrhuje posílení pravomocí státního úřadu, z definice tím zvyšuje **korupční riziko**. Předpokládá-li předkladatel na s. 55 zprávy RIA pro zaměstnance, kteří budou výkonem dohledu nad insolvenčními správci pověřeni, hrubý měsíční plat ve výši 35,000 Kč (což zhruba odpovídá průměrné mzdě v hl. městě Praze), pak současně říká, že takto placení zaměstnanci budou svou činností ohrožovat řádově vyšší měsíční příjmy jimi regulovaných subjektů, aniž by se zjevnou otázkou vzniklého korupčního rizika

jakkoli smysluplně zabýval. (Část F zprávy RIA – zhodnocení korupčních rizik (s. 65 a násl). – je v tomto smyslu neúplná a zavádějící).

Za čtvrté, regulační přístup k sektoru, v němž stát delegoval jistou část kvazi-justičních činností na soukromé subjekty, **nemůže být z povahy věci binární**. Z definice vždy existuje možnost, aby stát konstatoval, že trh není schopen tyto činnosti zajišťovat způsobem, jaký stát požaduje, a celý sektor (tedy ty funkce, které jsou nyní ponechány trhu v podobě činnosti insolvenčních správců) zestátnil. (V takovém případě by bylo přirozeně třeba zabývat se náklady na takové řešení, včetně nákladů plynoucích z očekávatelných regulačních selhání). Na opačném pólu regulačních přístupů pak stojí možnost zavést v sektoru samoregulaci (samosprávu), a dohlížet "pouze" nad ní a jejími výsledky, nikoli nad jednotlivými (samo)regulovanými subjekty. Těmito zjevnými alternativami se ale předkladatel nijak nezabývá.

Předkladateli se proto doporučuje, aby zprávu RIA (včetně analýzy korupčních rizik) přepracoval tak, aby ve vztahu k navrhované oblasti regulace insolvenčních správců poskytovala vládě a parlamentu smysluplné podklady pro politické rozhodnutí.

2.3 K oblasti (c) - zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek

Tato oblast ve skutečnosti zahrnuje řadu rozličných regulačních opatření, přičemž posledně uvedené (doručování do datových schránek) lze pro účely analýzy dopadů regulace považovat za triviální.

Významné regulační dopady lze naopak očekávat zejm. u následujících opatření:

2.3.1 – zavedení povinnosti předkládat některé klíčové dokumenty generované v insolvenčním řízení ve strojově čitelné podobě,

2.3.2 – přenesení řady činností souvisejících zejm. se zjištěním skutkových okolností, podstatných pro posouzení dlužníkovy návrhu na oddlužení, ze soudu na insolvenčního správce,

2.3.3 – zavedení nových pravidel o místní příslušnosti insolvenčních soudů, jež mají za cíl zabránit taktickým změnám sídel korporálních dlužníků v období 6-ti měsíců před podáním insolvenčního návrhu,

2.3.4 – omezení výkonu hlasovacích práv některých věřitelů (a omezení rozhodování některých členů věřitelského výboru) rozhodnutím insolvenčního soudu,

2.3.5 – zavedení pravidel prikazujících věřitelům, kteří nabyli pohledávku za dlužníkem postoupením, uvést údaje o jejich skutečném majiteli (*ultimate beneficial owner*),

2.3.6 – zavedení pravidel umožňujících uložit zahraničním věřitelům (s výjimkou věřitelů z EU/EEA) složit jistotu na náklady řízení,

2.3.7 – odstranění lhůty pro podání žaloby na neplatnost zpeněžení majetku v konkursu pro případy, kdy nabyvatel "nebyl v dobré víře".

Část 1.3.3 zprávy RIA některé z problémů, na která tato regulační opatření směřují, popisuje. Část 1.5.3 pak formuluje očekávání, která předkladatel s těmito opatřeními spojuje. Problém je ovšem v tom, že zpráva RIA tak nečiní dostatečně podrobně, disproporční prostor věnuje relativně triviálním opatřením (digitalizace podání, doručování do datových schránek) a zásadním opatřením a jejich možným dopadům se věnuje nedostatečně nebo vůbec. V důsledku toho je problematické i vyhodnocení variant v části 3.2.3 zprávy RIA.

V silách komise RIA není probrat nedostatky analýzy dopadů v této části podrobně – to by znamenalo, že komise RIA by musela analýzu dopadů provést znovu namísto předkladaatele. Upozorňujeme nicméně následující **zásadní nedostatky v analýze dopadů**.

Zaprvé, změny shrnuté v čl. 2.3.2 nově **dají insolvenčním správcům významnou faktickou moc nad výsledkem soudního řízení o návrzích o oddlužení** (úspěchem či neúspěchem návrhu). Obsahem svých zpráv předkládaných insolvenčnímu soudu insolvenční správce v principu *de facto* (před)rozhodne o tom, zda dlužník bude či nebude schopen institutu oddlužení využít. Není obtížné představit si, že tato moc může být na úkor dlužníků zneužita (agendu ad (d) ostatně předkladatel prezentuje tak, že dlužníci potřebující využít institutu oddlužení jsou v principu bezbranní i vůči zneužívání ze strany tzv. "oddlužovacích společností" – tedy subjektů, které nad nimi žádnou moc nemají) či může přinejmenším vést ke korupčním poptávkám (či nabídkám) ve vztazích mezi insolvenčními správci a jim přidělenými dlužníky – fyzickými osobami. Návrh toto riziko nijak nereflektuje a nezabývá se jím – část F zprávy (analýza korupčních rizik) je v tomto ohledu přinejmenším neúplná.

Za druhé, změny shrnuté v čl. 2.3.4 zavádějí **novou diskreční pravomoc insolvenčních soudů** rozhodnout o tom, že některý věřitel nesmí hlasovat ani v případech, kdy mu to zákon jinak nezakazuje (nový § 53 odst. 5 InsZ) nebo naopak umožnit některému věřiteli, kterému zákon hlasovat zakazuje, aby přesto hlasoval (nový § 53 odst. 4 InsZ). Tato rozhodnutí, vydávaná v první instanci samosoudcem, jsou přitom předmětem odvolacího přezkumu jen v omezené míře (stávající § 52 odst. 3 InsZ, dle Návrhu § 52 odst. 4 InsZ). Navrhovaná změna evidentně vytváří extrémní korupční riziko na úrovni prvoinstančních insolvenčních soudců. Rozhodnutím dle nových § 53 odst. 4 nebo 5 InsZ bude insolvenční soudce moci – na základě velmi vágně vymezených rozhodovacích kritérií - zcela změnit poměry hlasů vyplývající jinak z výše a pořadí pohledávek věřitelů a ovlivnit tak průběh a výsledek insolvenčního řízení způsobem, jaký v dosavadní tuzemské právní regulaci úpadku nemá obdoby. Komise RIA nepochybuje o tom, že předkladatel byl veden dobrým úmyslem, skutečností však je, že citovaná pravidla otevírají nebývalé pole pro justiční korupci, přičemž předkladatel tuto skutečnost vůbec nereflektuje. Na s. 28 zprávy RIA uvádí, že *"přijetí navrhované právní úpravy dle názoru předkladatele s sebou žádná zásadní rizika nenese"* a v části F – analýza korupčních rizik – se o tomto novém riziku nijak nezmiňuje. Naopak, uvádí zde, že *"[v]zhledem k tomu, že navrhovaná právní úprava spíše doplňuje a upřesňuje již platnou a účinnou právní úpravu, má Ministerstvo spravedlnosti za to, že je navrhovaná právní úprava spojena s nízkým stupněm korupčního rizika, resp. že bude v důsledku jejího přijetí umožněno hrozbě korupčního rizika zcela předcházet."* Zprávu RIA (a zejména její část CIA) je v tomto ohledu nutno považovat za hrubě matoucí.

Za třetí, změna shrnutá v čl. 2.3.7 znamená, že **investoři v konkursních transakcích budou dle změněného § 289 odst. 3 InsZ nově vystaveni riziku podávání (taktických) žalob na neplatnost smlouvy o zpeněžení až do konce insolvenčního řízení**. Problém tkví v tom, že Návrhem použitá formulace ("nebyl-li nabyvatel v dobré víře") se ve skutečnosti nutně neomezuje na případy, jimiž nové pravidlo předkladatel zdůvodňuje v důvodové zprávě (s. 102 – 103, k bodu 63), tedy např. na "zjevně podvodné vyvedení majetku". Použitá formulace naopak otevírá celou paletu možných interpretací, včetně rizika, že pravidlo bude vyloženo tak, že dobrá víra nabyvatele se týká např. otázek správnosti soupisu majetkové podstaty, pořízeného insolvenčním správcem. Předkladatel si těchto rizik patrně není vědom a neuvádí proto nic o dopadech, které navrhovaná regulace může mít na ceny dosahované v konkursních prodeích a tedy konec konců na uspokojení věřitelů.

Předkladateli se proto doporučuje, aby zprávu RIA (včetně analýzy korupčních rizik) přepracoval tak, aby ve vztahu k navrhované oblasti regulace insolvenčních správců poskytovala vládě a parlamentu smysluplné podklady pro politické rozhodnutí.

2.4 K oblasti (d) - regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

V části 1.3.4 zprávy RIA konstatuje předkladatel tržní selhání, při němž si podle jeho zjištění dlužníci – fyzické osoby, navrhující řešení svého úpadku oddlužením, najímají za nepřiměřenou úplatu často nekvalitní služby spočívající v asistenci s přípravou a podáním insolvenčního návrhu a návrhu na oddlužení.

V části 1.5.4 předkladatel navrhuje toto selhání vyřešit tak, že poradenské služby v souvislosti s oddlužením budou moci za úplatu nově vykonávat pouze regulované profese (advokáti, notáři a insolvenční správci), a bezúplatně pouze neziskové subjekty, akreditované za tím účelem Ministerstvem spravedlnosti a podléhající jeho doзору.

V částech 1.6.4 a 2.4 zprávy RIA prezentuje předkladatel navrhovaný regulační zásah jako v principu jediné možné řešení tržního selhání.

Z hlediska **hodnocení dopadů** je k této části zprávy RIA třeba učinit následující poznámky.

Zprvu, předkladatel navrhuje **omezit úplatu za služby poskytované advokáty, notáři a insolvenčními správci na 5,000 Kč** v případě jednotlivého dlužníka – navrhovatele oddlužení, a 7,500 Kč v případě, že oddlužení společně navrhují manželé (srov. nový § 390a odst. 3 InsZ). Předkladatel však nikde ve zprávě RIA neuvádí, na základě jakých úvah či kalkulací dospěl právě k tomuto cenovému stropu. To se jeví o to problematičtější, že předkladatel navrhuje – zcela atypicky – stanovit konkrétní výši cenového stropu přímo zákonem, spíše než podzákonným předpisem na základě zákonného zmocnění. Pokud by se ovšem např. ukázalo, že profese, jimž Návrh uděluje na tyto služby exkluzivitu, je nejsem ochotny za cenu omezenou zákonem poskytovat, vznikla by naprosto neudržitelná regulační situace (návrhů na oddlužení je ročně podáváno cca 30,000 – srov. část. 3.1 zprávy RIA), která by musela být pravděpodobně řešena ve stavu legislativní nouze. Jak výši cenového stropu tak i jeho navrhovanou legislativní formu by měl předkladatel vysvětlit a odůvodnit.

Pokud jde o neziskové subjekty, jejich akreditaci a regulaci, předkladatel vychází z předpokladu, že pro tuto agendu bude třeba zřídit na Ministerstvu spravedlnosti až 15 nových míst ve služebním poměru (s. 49 zprávy RIA). Neuvádí však nic o tom, jak k tomu číslu (a souvisejícím nákladům) dospěl, a to ani pokud jde o stávající aktivity neziskového sektoru v oblasti oddlužení, ani o prognózu dalšího vývoje. V souvislosti s dalším vývojem je třeba uvést, že Návrh předpokládá nejen to, že akreditované osoby budou fungovat na neziskovém principu, ale i to, že od dlužníků nesmějí obdržet vůbec žádnou odměnu ani jiné plnění (§ 390a odst. 4 InsZ). Návrh přitom neuvádí nic o tom, jak jsou neziskové subjekty, jež jsou v oblasti oddlužení nyní činné, financovány, a neumožňuje proto učinit žádnou smysluplnou úvahu o tom, zda pravidlo dle § 390a odst. 4 InsZ např. nemůže neziskové subjekty z této oblasti vytlačit úplně.

Předkladateli se proto doporučuje, aby zprávu RIA v tomto aspektu kvantitativně doplnil a svou argumentaci upravil tak, aby chybějící údaje zohlednila.

2.5 K oblasti (e) - intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

V části 1.5.5 zprávy RIA předkladatel popisuje problém – podávání tzv. šikanozních insolvenčních návrhů, tedy návrhů podaných osobou odlišnou od dlužníka s cílem dlužníka (často konkurenta) poškodit, nikoli s cílem vyřešit jeho skutečný úpadek. Problém podle stávající regulace vzniká proto, že každý insolvenční návrh (bez ohledu na to, zda byl podán dlužníkem či jinou osobou), musejí insolvenční soudy bez odkladu zveřejnit v on-line insolvenčním rejstříku.

V části 1.6.5 a 2.5 předkladatel prezentuje svůj regulatorní návrh jako jediný možný.

Podstatou navrhované regulatorní změny jsou dvě procesní opatření - zavedení režimu tzv. předběžného posouzení věřitelského návrhu insolvenčním soudem (nový § 100a InsZ) a zavedení nových požadavků na prokázání existence pohledávky, na jejímž základě je věřitelský návrh podáván (novelizovaný § 105 InsZ). Jako obecné opatření ztěžující podání věřitelského návrhu lze hodnotit i ze zákona splatnou zálohu na náklady řízení ve výši 50,000 Kč, vztahující se na řízení ohledně korporálních dlužníků (novelizovaný § 108 odst. 1 InsZ).

Z hlediska hodnocení dopadů je k této části zprávy RIA třeba učinit následující poznámky.

Za prvé, **institut předběžného posouzení věřitelského návrhu uděluje samosoudci insolvenčního soudu diskreci** ohledně toho, zda věřitelský insolvenční návrh zveřejní v insolvenčním rejstříku či nikoli. To současně zahrnuje diskreci ohledně toho, zda budou spuštěny ochranné účinky zahájení insolvenčního řízení dle § 109 InsZ. Proti rozhodnutí insolvenčního soudu v diskreci podle § 100a InsZ přitom není k dispozici odvolání (srov. § 100a odst. 3 InsZ). Tato konstrukce nově zavádí diskreční pravomoc insolvenčního soudu, vyňatou z instančního přezkumu. Z povahy věci zde tedy vzniká dosud neexistující korupční riziko, o němž se zpráva RIA – včetně části F (analýza korupčních rizik) nijak nezmiňuje. Zprávu je proto třeba v tomto ohledu považovat za neúplnou.

Za druhé, **nové požadavky na prokázání existence pohledávky** dle § 105 InsZ budou pro věřitele hodlající podat insolvenční návrh zjevně znamenat náklady. Předkladatel tvrdí, že dle jeho "názoru, že jsou tyto náklady ve vztahu ke škodám, které souvisí s insolvenčním řízením zahájeným na základě tzv. šikanózního insolvenčního návrhu, marginální" (s. 50, část 3.2.5.2 zprávy RIA). Komise RIA připouští, že zjistit agregovanou výši nákladů (škod) způsobených šikanózními návrhy je velmi obtížné, ne-li nemožné. To však neplatí o druhé straně rovnice – o nákladech na splnění podmínek dle novelizovaného § 105 InsZ. Ty by měl předkladatel odhadnout, a to na agregované bázi. Tzn., že by měl zjistit pravděpodobnou výši ceny, kterou budou profese k tomu dle novelizovaného § 105 InsZ výlučně oprávněné (auditoři, soudní znalci, daňoví poradci) za příslušné potvrzení o existenci pohledávky požadovat, a vynásobit ji počtem ročně podávaných věřitelských insolvenčních návrhů. Předkladatel nic takového neučinil. Dokonce ve zprávě neuvedl ani celkové roční počty věřitelských insolvenčních návrhů, i když tento údaj mu musí být – s přihlédnutím k tomu, jaké jiné údaje uvedl v části 3.1 zprávy RIA - k dispozici. Komise RIA kvituje, že předkladatel nehodlá zopakovat chybu slovenského zákonodárce, který v minulosti požadavkem na to, aby věřitelský insolvenční návrh byl vždy doložen exekučním titulem, v principu zcela rozvrátil disciplinující účinky insolvenčního práva na chování dlužníků, a tedy na fungování tamního úvěrového trhu. Avšak i v podobě navrhované předkladatelem bude pravidlo novelizovaného § 150 InsZ vytvářet společenské náklady, o jejichž vyjádření se předkladatel musí přinejmenším pokusit. Zprávu je proto třeba v tomto ohledu považovat za neúplnou.

Za třetí, **údaj o celkovém počtu věřitelských návrhů** v této části zprávy chybí i proto, aby bylo možno vyčíslit agregované náklady na zavedení povinné zálohy ve výši 50,000 Kč. Tento náklad přitom nemusí být jen otázkou *cash-flow* – i když zálohu může věřitel požadovat "zpět" jako pohledávku za majetkovou podstatou, z insolvenční praxe je evidentní, že ne v každém řízení jsou tyto pohledávky uspokojeny v plné výši. Výše zálohy, stanovená zákonem pro všechny případy stejně (a bez ohledu na velikost dlužníka), může působit diskriminačně vůči menším/finančně slabším věřitelům, kteří ovšem ochranu insolvenčního řízení mohou potřebovat stejně, jako věřitelé finančně silní.

Předkladateli se proto doporučuje, aby zprávu RIA ve výše uvedených aspektech přepracoval (pokud jde o první výtku) resp. kvantitativně doplnil a svou argumentaci upravil tak, aby chybějící údaje zohlednila (pokud jde o druhou a třetí výtku).

2.6 K přezkumu účinnosti regulace

V části 6 zprávy RIA předkladatel uvádí, že *"následné hodnocení dopadů regulace bude provedeno v roce 2018, neboť je tato perioda dostatečně dlouhá pro shromáždění postačujícího objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od dotčených subjektů."*

Zkušenost komise RIA ukazuje, že takto vágně formulovaný plán přezkumu účinnosti navrhované regulace vede v praxi k tomu, že přezkum ve skutečnosti proveden není. Komise RIA **doporučuje předkladateli, aby plán přezkumu účinnosti navrhované regulace rozpracoval po jednotlivých regulatorních agendách a opatřeních**, která v předloze navrhuje, a identifikoval v části 6 data, která za tím účelem hodlá použít a způsoby, jakými je hodlá získávat. Při takto pojatém plánu přezkumu se nezdá ukázat, že předpokládaný horizont přezkumu není univerzálně použitelný (např. není dostatečný pro vyhodnocení účinnosti všech dílčích regulatorních opatření) a dále, že předkladatel ve skutečnosti nebude mít v plánovaném časovém horizontu k dispozici potřebná data či jiné informace, pokud již od počátku nenastaví v regulovaném sektoru (a též interně ve vlastní organizační struktuře) procesy potřebné k jejich sběru.

III. Závěr

V reakci na stanovisko Komise RIA (a na další podněty v rámci projednání Návrhu v LRV) předkladatel Návrh v podstatném rozsahu přepracoval a rozšířil.

Z hlediska rozsahu zařadil nově do Návrhu všechny oblasti, na jejichž absenci Komise RIA výše upozornila.

Z hlediska kvality argumentace Komise RIA upozorňuje na to, že

- závislost mezi meziročně rostoucím počtem sankčních řízení a snižující se kvalitou činnosti insolvenčních správců, tvrzená na s. 10 Návrhu, zjevně nemusí platit. Rostoucí počet zahajovaných sankčních řízení může být totiž způsoben pouze meziročním zintenzivněním dohledové aktivity regulátora, nikoli změnami v chování regulovaných subjektů k horšímu;
- korupční riziko související se soudcovskou diskrecí ohledně hlasovacích práv věřitelů, udělenou novelizovaným § 53 odst. 4 a 5 InsZ, Návrh podle názoru Komise RIA i nadále podceňuje, pokud na s. 103 a 104 tvrdí, že toto riziko je minimalizováno tam uvedenými ústavními a zákonnými zárukami soudcovské nezávislosti.

Za prvé, tyto záruky ve své většině působí proti vlivům ze strany jiných složek veřejné moci, nikoli proti korupčním nabídkám ze strany privátních subjektů, jejichž výše se může v případě velkých podnikatelských insolvencí snadno pohybovat v řádu celoživotního čistého platu soudce. Za druhé, pokud by předkladatelem uváděné záruky skutečně minimalizovaly riziko justiční korupce, muselo by to platit již o stavu, který panuje nyní (a v minulosti) – tedy v podmínkách, kdy insolvenční soudci nikdy neměli k dispozici tak silný a explicitní nástroj ovlivnění hlasovacích poměrů v insolvenčním řízení, jaký se navrhuje zřídit v § 53 odst. 4 a 5 InsZ. Pozorování stávající a minulé insolvenční praxe přitom takovému závěru nenasvědčují.

Komise pro hodnocení dopadů regulace však má celkově za to, že upravený Návrh spolu s výše vyslovenými výhradami, představuje dostatečný podklad pro informované hodnocení dopadů navrhované právní změny, a s Návrhem vyslovuje souhlas.

Vypracoval: JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.,
v. r.
předsedkyně komise