

V Praze dne 24. září 2015

Výtisk č.:

N á v r h
S t a n o v i s k o

**Legislativní rady vlády 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.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem předloženého návrhu zákona je úprava důsledné ochrany práv účastníků insolvenčního řízení, posílení dohledových pravomocí Ministerstva spravedlnosti nad insolvenčními správci, snížení administrativní zátěže insolvenčních soudů, úprava regulace komerčních subjektů způsobilých negativně ovlivnit konkrétní insolvenční řízení a úprava intenzivnější ochrany před podáváním tzv. šikanózních insolvenčních návrhů. Navrhovanou úpravou mají být řešeny některé zásadní problémy, s nimiž se praxe v souvislosti s insolvenčním řízením potýká (jedná se např. o problém masivního zřizování fiktivních nebo nefungujících provozoven insolvenčními správci za účelem zvýšení nápadu nových insolvenčních věcí, nedostatečné transparentnosti insolvenčních řízení, přetíženosti soudního aparátu insolvenčních soudů, nemožnosti regulovat či jakkoli postihovat komerční subjekty, které fyzickým osobám ve velmi tíživé finanční situaci přislíbí za zcela nepřiměřenou úplatu např. zpracování insolvenčního návrhu, a o problém nedostačující ochrany před podáváním návrhů na zahájení insolvenčního řízení s cílem vyloučit jiného soutěžícího z dalšího konkurenčního boje v podnikatelském prostředí).

K návrhu zákona byly připojeny související návrhy novel zákonů, a to zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění

pozdějších předpisů, zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů.

II.

Vztah k právu EU

K návrhu zákona se z pramenů práva EU vztahují následující předpisy:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 ze dne 20. května 2015 o insolvenčním řízení.

Návrh zákona je s právem EÚ částečně slučitelný.

Sdělení pro Legislativní radu vlády

Návrh zákona byl Odborem kompatibility hodnocen jako částečně slučitelný s právem EU, plné slučitelnosti má být dosaženo po dopracování návrhů dosavadních bodů 72 (§ 390a) a 105 (§ 418b písm. g)) ve smyslu připomínek uvedených v části IV. tohoto návrhu stanoviska ke zmíněným bodům (72/2 a 105/5).

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části VI. předloženého materiálu. Návrh zákona je podle předkladatele předložen s rozpory, a to

- s **Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy** (dále jen „MŠMT“); rozpory se týkají pravidel pro určování místní příslušnosti soudu, ustanovení insolvenčních správců, rozhodování odděleného insolvenčního správce,

prováděcího právního předpisu k zásadám činnosti insolvenčního správce, podání insolvenčního návrhu poté, co byl odmítnut pro zjevnou bezdůvodnost, doložení pohledávky insolvenčním navrhovatelem, podání návrhu na povolení oddlužení a insolvenčního návrhu, dohledu nad insolvenčními správci. Rozpory s MŠMT jsou podrobně popsány v části VI. předloženého materiálu na straně 1 až 9 a 27 až 37.

- s **ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu**; rozpory se týkají úpravy podání návrhu na povolení oddlužení, insolvenčního návrhu a zastoupení dlužníka k podání zmíněných návrhů a jsou podrobně popsány v části VI. předloženého materiálu na straně 9 až 11 a 48 až 51.
- s **místopředsedou vlády pro vědu výzkum a inovace**; rozpor se týká ustanovení osoby insolvenčním správcem a je podrobně popsán v části VI. předloženého materiálu na straně 12, 13, 102 a 103.
- s **Českou národní bankou** (dále jen „ČNB“); rozpor se týká doložení pohledávky insolvenčním navrhovatelem a je podrobně popsán v části VI. předloženého materiálu na straně 14 až 16 a 106 až 109.
- se **Svazem průmyslu a dopravy České republiky** (dále jen „SPČR“); rozpory se týkají pravidel pro určování místní příslušnosti soudu, rozhodování odděleného insolvenčního správce, omezení hlasovacího práva, předběžného posouzení insolvenčního návrhu, prokázání skutečného majitele při postoupení pohledávky, stanovení konkrétní lhůty pro povinnost správce předložit soudu seznam přihlášených pohledávek a oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty nebo její části. Uvedené rozpory jsou podrobně popsány v části VI. předloženého materiálu na straně 16 až 22 a 143 až 150. Poznává se, že SPČR požadoval nad rámec původního návrhu zákona zařazení dalších novelizačních bodů, které nebyly předkladatelem akceptovány, a tudíž vznikly další rozpory, které se týkají úpravy definice úpadku, plnění smlouvy po prohlášení konkursu a rozšíření pohledávek

za podstatou o účelně vynaložené náklady vzniklé při provádění srážek ze mzdy plátců mzdy.

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro evropské právo, finanční právo, správní právo, soukromé právo a pro trestní právo. Návrh zákona byl rovněž projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a její stanovisko je uvedeno v příloze k tomuto stanovisku Legislativní rady vlády.

Legislativní radou vlády byl návrh zákona projednán na jejím zasedání dne 1. října 2015.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má 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, tyto připomínky:

Obecně

Předkladateli se doporučuje důkladně zvážit všechna rizika vyplývající z ponechání současného znění § 192 a 410 insolvenčního zákona s poukazem na řízení o předběžné otázce ve věci C-377/14 (Radlinger a Radlingerová) týkající se omezení možnosti soudu přezkoumat podmínky spotřebitelského úvěru co do nepřiměřených podmínek spotřebitelských smluv.

K jednotlivým ustanovením

K části první

K čl. I

K úvodní větě

1. Za slovo „soudu“ vložit čárku.
2. Za slova „185/2013 Sb. a zákona“ vložit zkratku „č.“ a za slova „294/2013 Sb.“ vložit čárku.

K bodům 1 a 2

Předkladateli se doporučuje zvážit návrh úpravy týkající se místní příslušnosti. V § 7b odst. 1 se konstruuje jako příslušný soud pro dlužníka, který je podnikatelem zapsaným v obchodním rejstříku, soud, v jehož obvodu byl obecný soud dlužníka ke dni, který předchází o 6 měsíců okamžik zahájení insolvenčního řízení. Současně v odstavci 5 se předpokládá, že i místně nepříslušný insolvenční soud bude moci činit poměrně významná rozhodnutí (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).

K bodu 3

Předkladateli se doporučuje zvážit návrh úpravy týkající se povinného formuláře. Podle navrhovaného doplnění § 18 odst. 1 může věřitel podat návrh jen na formuláři, jehož náležitosti stanoví prováděcí právní předpis. V nově navrhovaném § 80a odst. 2 je uvedeno, že není-li podání učiněno elektronicky na stanoveném formuláři, ve stanoveném formátu nebo stanoveným způsobem, postupuje soud podle § 43 občanského soudního řádu. Ale v § 18 odst. 2 je uvedeno, že o návrhu podle odstavce 1, který se bude muset podávat na stanoveném formuláři, rozhodne insolvenční soud do 3 dnů ode dne, kdy mu takový návrh došel a nestane-li se tak, má se po uplynutí této lhůty za to, že insolvenční soud vydal rozhodnutí, jímž návrhu vyhověl. Pokud návrh nebude podán na stanoveném formuláři, bude se muset podle § 80a odst. 2 postupovat podle § 43 o.s.ř., ale mezitím podle všeho uplyne lhůta 3 dnů a nastane následek předvídaný v § 18 odst. 2, tzn. bude se mít za to, že insolvenční soud vydal rozhodnutí, jímž návrhu vyhověl. V těchto souvislostech ztrácí povinný formulář podle § 18 odst. 1 smysl.

K bodu 4

V § 19 odst. 2 slovo „platí“ nahradit slovy „se použije“.

Obdobnou úpravu provést v části první čl. I bodě 29 (§ 107 odst. 3 věta poslední).

K bodu 5

1. Předkladatel by měl zvážit jiné méně restriktivní řešení pravidel ustanovení insolvenčním správcem pro určité insolvenční řízení; ustanovování insolvenčním správcem pro určité insolvenční řízení soudem podle zapsaného sídla (resp. podle insolvenčním správcem určené jedné zapsané provozovny v České republice) lze v kontextu s možným rozporem s právem usazování chápat jako příliš restriktivní pro reálný výkon činnosti, zejména s ohledem na dodržení souladu se zásadou proporcionality.
2. Na konci odstavce 2 horní uvozovky a druhou tečku vypustit.
3. Slova „Poznámka pod čarou 9a zní:“ nahradit odkazem na poznámku pod čarou č. 9a „^{9a)}“ a za slovo „předpisů.“ doplnit horní uvozovky a tečku.

K bodu 9

Předkladateli se doporučuje navrhované ustanovení zpřesnit, neboť povinnosti insolvenčního správce jsou např. v § 36 odst. 1 vymezeny velmi obecně a není jasné, jakým způsobem by vyhláška prováděla např. povinnost postupovat svědomitě a s odbornou péčí či povinnost vyvinout veškeré úsilí, které lze po něm spravedlivě požadovat, aby věřitelé byli uspokojeni v co nejvyšší míře. Pokud je cílem předpokládané vyhlášky stanovit podrobnosti jen o některých konkrétních povinnostech insolvenčního správce spíše „technického“ rázu než provádět obecné povinnosti podle § 36, což by bylo dost obtížné, mělo by v návrhu být uvedeno, k provedení jakých konkrétních ustanovení obsahujících konkrétní povinnosti správce má být vyhláška vydána, pak by zmocnění nemělo být obsaženo v § 36, ale v oněch konkrétních ustanoveních a svodné zmocnění v § 431.

K bodu 12

Slova „vkládají slova“ nahradit slovy „nahrazují slovy“.

K bodu 17

1. V § 53 odstavec 1 uvést v tomto znění:
 „(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.“.

2. V § 53 odst. 3 slova „osob, které jsou osobami věřiteli blízkými“ nahradit slovy „osoby, která je osobou věřiteli blízkou“.
3. Předkladateli se doporučuje v návrhu § 53 odst. 6 formulovat pravidlo pro kvorum; podle důvodové zprávy se většina potřebná pro přijetí rozhodnutí počítá z ostatních přítomných a hlasování schopných věřitelů, což v návrhu odstavce 6 není vyjádřeno.

K bodu 20

1. V případě návrhu § 80a je třeba počítat s tím, že osobou, která činí podání, je účastník řízení, nikoliv jeho zástupce, na kterého se navrhované ustanovení nevztahuje; pokud by se mělo vztahovat i na zástupce, muselo by to být výslovně stanoveno.
2. Návrh § 80a odst. 2 je třeba zpřesnit a uvést, co se rozumí stanoveným formátem a stanoveným způsobem.
3. Na konci odstavce 2 horní uvozovky a druhou tečku vypustit.
4. Slova „Poznámka pod čarou 16a zní:“ nahradit odkazem na poznámku pod čarou č. 16a „^{16a)}“ a za slovo „předpisů.“ doplnit horní uvozovky a tečku.

K bodu 22

1. V § 100a odst. 1 větu první vypustit.
2. Předkladateli se doporučuje zvážit prodloužení lhůty, neboť vzhledem k přetížení soudů je lhůta pro předběžné posouzení insolvenčního návrhu příliš krátká, současně se doporučuje i prodloužení lhůty stanovené v § 100a odst. 3.
3. V § 100a odst. 4 slovo „stručně“ vypustit.

K bodu 23

Slova „slova „dojde insolvenčnímu soudu“ se“ nahradit slovy „ve větě druhé se slova „dojde insolvenčnímu soudu“ “.

K bodu 24

V úvodní části textu bodu slova „za odstavec 2“ vypustit.

K bodu 26

1. V § 102 odst. 1 písm. d) slovo „zabezpeční“ nahradit slovem „zabezpečení“.
2. Na konci písmene d) horní uvozovky a tečku vypustit.
3. Slova „Poznámka pod čarou č. 62 zní:“ nahradit odkazem na poznámku pod čarou č. 62 „⁶²⁾“ a za slovo „předpisů.“ doplnit horní uvozovky a tečku.

K bodu 28

1. V § 105 odst. 1 větě první slova „nebo daňovými“ vypustit.
2. V § 105 na konci odstavce 3 horní uvozovky a druhou tečku vypustit.
3. Slova „Poznámka pod čarou č. 63 zní:“ nahradit odkazem na poznámku pod čarou č. 63 „^{63a)}“ a za slovo „předpisů.“ doplnit horní uvozovky a tečku.
4. Předkladateli se doporučuje zvážit návrh úpravy v § 105; vzhledem k dosavadní praxi se ustanovení jeví jako nadbytečné, neboť není důvod činit rozdíly mezi různými řízeními (důkaz o pohledávce by měl být ve všech řízeních stejný). Současně se poukazuje na možnou diskriminaci mezi právníckými a fyzickými osobami.

K bodu 32

Za slova „ „podle odstavce 2“ “ vložit slova „ , slovo „určit“ se nahrazuje slovem „zvýšit“ “.

K bodu 35

Slova „se slovo „ , nebo“ nahrazuje slovem „nebo“ “ nahradit slovy „větě první se čárka za slovy „požadované přílohy“ zrušuje“.

K bodu 38

Předkladateli se doporučuje zvážit návrh úpravy § 128a odst. 3; v daném případě nejde o skutečnou pořádkovou pokutu ve smyslu § 53 o.s.ř., ale skrytou sankci (tedy trest za protiprávní jednání), což odhaluje právě navrhované zvýšení sazby pokuty, která se zřetelně vymyká jinak obvyklým sazbám pořádkových pokut v procesních předpisech. Možným řešením by bylo udělat z pořádkové pokuty klasický správní delikt, o kterém by rozhodovalo Ministerstvo spravedlnosti na základě podnětu soudu.

K bodu 39

Předkladateli se doporučuje zvážit návrh úpravy § 128a odst. 4, neboť je omezován přístup k soudu bez zjevného důvodu.

K bodu 45

Bod uvést v tomto znění:

„45. V § 139 odst. 1 písmeno d) zní:

„d) příslušný orgán sociálního zabezpečení⁶²⁾“, „.“.

K bodu 47

Bod uvést v tomto znění:

„47. § 177 včetně poznámky pod čarou č. 64 zní:

„§ 177

(1) K přihlášce pohledávky je nutné připojit listiny, kterých se přihláška dovolává. Vykonatelnost pohledávky se prokazuje veřejnou listinou.

(2) Věřitel, který nabyl pohledávku postoupením 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 skutečném majiteli věřitele podle jiného zákona⁶⁴⁾ a důvod, pro který se podle jiného zákona⁶⁴⁾ taková osoba považuje za skutečného majitele. To neplatí v případě, kdy se na obchod podle jiného zákona⁶⁴⁾, z něhož pohledávka věřitele vznikla, uzavřený mezi povinnou osobou podle jiného zákona⁶⁴⁾ a věřitelem, nevztahuje povinnost provést kontrolu klienta podle jiného zákona⁶⁴⁾, a v případě, 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. Dokud věřitel povinnost stanovenou v tomto odstavci nesplní, nesmí vykonávat hlasovací práva spojená s pohledávkou.

(3) Je-li věřitelem podle odstavce 2 osoba, která skutečného majitele podle jiného zákona⁶⁴⁾ nemá, doloží v příloze přihlášky pohledávky čestné prohlášení o tom, že skutečného majitele nemá.

(4) Je-li věřitelem fyzická osoba, která není podnikatelem, odstavce 2 a 3 se nepoužijí.

(5) Je-li informace o skutečném majiteli podle odstavce 2 uvedena v soudu a insolvenčnímu správci přístupné evidenci podle zvláštního právního předpisu, věřitel podle odstavce 2 nemá povinnost doložit ji podle odstavce 2 ani doložit prohlášení podle odstavce 3.

⁶⁴⁾ Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.“.

K bodu 48

Bod vypustit.

V návaznosti na to následující body části první čl. I návrhu zákona přechíslovat.

K dosavadnímu bodu 49

Předkladateli se doporučuje zvážit vyloučení podmínky vzájemnosti při složení jistoty věřitelem, který je cizincem s obvyklým pobytem v cizině nebo zahraniční právnickou osobou, vzhledem k zakotvení analogické úpravy v § 11 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém.

K dosavadnímu bodu 53

Předkladateli se doporučuje zpřesnit ustanovení § 189 odst. 4. Nelze stanovit, že seznam přihlášených pohledávek se předkládá pouze na elektronickém formuláři, jehož náležitosti stanoví prováděcí právní předpis, neboť se tu ne zcela šťastným způsobem směšuje forma (elektronická) a obsah (náležitosti) podání. Patrně se má vyjádřit, že seznam je třeba podat v elektronické podobě na stanoveném formuláři. Připomínka se týká i dosavadních bodů 62, 66 a 68.

K dosavadnímu bodu 55

Za slova „odst. 1“ vložit slova „věte první“.

K dosavadnímu bodu 58

Bod uvést v tomto znění:

„X. V § 200 odst. 2 věte první se slova „; § 43 občanského soudního řádu se nepoužije“ nahrazují slovy „a je-li způsobem řešení úpadku oddlužení nejpozději

do 10 dnů po uplynutí lhůty k přihlašování pohledávek; v případě řešení úpadku oddlužením lhůta neskončí dříve než 7 dní ode dne zveřejnění přihlášky pohledávky v insolvenčním rejstříku“.

Za dosavadní bod 58 vložit nový bod návrhu novely a uvést jej v tomto znění:

„X. V § 200 odst. 2 se za větu první vkládá věta „V případě postupu podle věty první se § 43 občanského soudního řádu nepoužije.“.

V návaznosti na to následující body části první čl. I návrhu zákona přečíslovat.

K dosavadnímu bodu 67

Slovo „slovo“ nahradit slovem „písmeno“ a slovo „slovem“ nahradit slovem „písmenem“.

K dosavadnímu bodu 69

V § 372 nový odstavec 1 uvést v tomto znění:

„(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.“.

K dosavadnímu bodu 70

V § 384 nový odstavec 1 uvést v tomto znění:

„(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.“.

K dosavadnímu bodu 72

1. V úvodní části textu bodu slovo „nadpisů“ nahradit slovem „nadpisu“.
2. Předkladateli se doporučuje, aby (de lege ferenda) navrhl právní úpravu nevyvolávající pochybnosti o souladu s pravidly hospodářské soutěže.

Na sepsání návrhu podle § 390a akreditovanou osobou (veřejně prospěšnou právnickou osobou), která podle § 390a odst. 4 za uvedenou službu nepobírá odměnu, lze za určitých podmínek nahlížet jako na poskytování služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 106 Smlouvy o fungování EU. Bylo by však nutné přesně upravit např. způsob pověřování prostřednictvím určitého aktu či případné kompenzace za poskytování uvedené služby (viz např. rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU)).

K dosavadnímu bodu 82

Bod uvést v tomto znění:

„X. V § 398 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „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 dosavadnímu bodu 83

Za slova „odst. 4“ vložit slova „věte první“.

K dosavadnímu bodu 84

1. V § 398a odst. 5 slovo „platí“ nahradit slovy „se použijí“.
2. V § 398a odst. 7 závěrečné části ustanovení slovo „deponovat“ nahradit slovem „uložit“.

K dosavadnímu bodu 85

V § 399 odst. 1 větě první slovo „platí“ nahradit slovy „použije se“.

K dosavadnímu bodu 90

Bod uvést v tomto znění:

„X. V § 405 odstavec 2 zní:

„(2) Jestliže insolvenční soud oddlužení neschválí, rozhodne současně o způsobu řešení dlužníkovu úpadku konkursem pouze tehdy, jestliže

- a) návrh na povolení oddlužení nebyl podán společně s insolvenčním návrhem a insolvenční soud nezjistí, že majetek dlužníka, aniž se přihlíží k věcem, právům a jiným majetkovým hodnotám vyloučeným z majetkové podstaty, je pro uspokojení věřitelů zcela nepostačující,
- b) návrh na povolení oddlužení byl podán společně s insolvenčním návrhem a insolvenční soud nezjistí, že majetek dlužníka, aniž se přihlíží k věcem, právům a jiným majetkovým hodnotám vyloučeným z majetkové podstaty, je pro uspokojení věřitelů zcela nepostačující, nebo
- c) návrh na povolení oddlužení byl podán společně s insolvenčním návrhem a insolvenční soud zjistí, že majetek dlužníka, aniž se přihlíží k věcem, právům a jiným majetkovým hodnotám vyloučeným z majetkové podstaty, je pro uspokojení věřitelů zcela nepostačující, ledaže dlužník na jednání s insolvenčním správcem podle § 410 odst. 2 požádal, aby byl způsobem řešení jeho úpadku konkurs, a zaplatil zálohu na náklady insolvenčního řízení, stanovil-li mu soud povinnost k její úhradě podle § 108 odst. 2 a 3.“.

K dosavadnímu bodu 94

Za slova „odst. 4“ vložit slova „věte druhé“.

K dosavadnímu bodu 97

Za slova „odst. 5“ vložit slova „věte druhé“.

K dosavadnímu bodu 99

Za slova „§ 415“ vložit slova „věte první“.

K dosavadnímu bodu 100

Za slova „§ 415“ vložit slova „věte poslední“.

K dosavadnímu bodu 101

Slova „se ve věte první“ nahradit slovy „věte první se za“.

K dosavadnímu bodu 103

Bod uvést v tomto znění:

„X. V § 418 odst. 8 se číslo „4“ nahrazuje číslem „7“.“.

K dosavadnímu bodu 105

1. Z návrhu § 418a není jasné, co všechno by služby v oblasti oddlužení zahrnovaly (k čemu by se akreditace udělovala a co by akreditovaná osoba byla oprávněna na jejím základě vykonávat).
2. V návrhu § 418b písm. a) není zřejmé, z jakého důvodu má být podmínkou akreditace vlastnické nebo jiné užívací právo právnické osoby k prostorám, v nichž mají být poskytovány služby v oblasti oddlužení, když z návrhu nevyplývají žádné požadavky na tyto prostory a z návrhu ani nevyplývá, že by dané služby mohly či měly být poskytovány pouze v těchto prostorách.
3. V návrhu § 418b písm. b) je bezúhonnost vymezena poměrně úzce, pouze ve vztahu k úmyslným trestným činům a nedbalostním trestným činům spáchaným v souvislosti s vykonáváním činností při poskytování služeb v oblasti oddlužení; předkladateli se doporučuje zvážit zapracování nedbalostních trestných činů ve finanční oblasti.
4. V § 418b písmeno d) uvést v tomto znění:
 „d) odborná způsobilost alespoň jedné fyzické osoby, která je ve smluvním vztahu k právnické osobě; za odborně způsobilou osobu k poskytování služeb v oblasti oddlužení se považuje osoba, která získala vysokoškolské vzdělání v rámci magisterského studijního programu oborů práva nebo ekonomie na vysoké škole v České republice nebo pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu, vzdělání získaném v oborech práva nebo ekonomie na vysoké škole v zahraničí, anebo pokud je toto vzdělání uznáno podle zvláštních právních předpisů,“.
5. V § 418b písm. g) je nezbytné konkretizovat, jaké odborné požadavky budou při zkoušce prověřovány. Je třeba vzít v úvahu, že bude nutné uznávat tu část odborné kvalifikace, kterou osoby poskytující podobné služby v některém členském státě EU již mají, což je však obtížné určit vzhledem k nekonkrétnosti § 418b písm. g). Podle směrnice 2005/36/EU je možné požadovat rozdílovou zkoušku vždy tam, kde jde o požadavek na znalost právních předpisů daného

státu. Z návrhu nevyplývá, že by se zkouška konala jen ze znalosti právních předpisů České republiky, a není proto vyloučeno, že např. odbornost spočívající v ekonomickém hodnocení finančního zdraví dlužníka bude možné uznat. Je nezbytné provázat požadavek na vykonání odborné zkoušky s uznávacím systémem tak, aby bylo zřejmé, že kvalifikace získaná v jiném členském státě nebude podléhat novému přezkušování.

6. V § 418b písm. g) slova „a která bude garantovat poskytované služby v oblasti oddlužení“ vypustit.
7. V § 418c odst. 1 úvodní části ustanovení a v § 418d odst. 2 úvodní části ustanovení za slovo „obsahuje“ vložit slova „kromě náležitostí podle správního řádu“.
8. Z návrhu § 418e odst. 2 není jasné, zda půjde o řízení o žádosti, za kterou se bude považovat oznámení podle § 418e odst. 1, nebo o řízení z moci úřední, které Ministerstvo spravedlnosti zahájí na základě oznámení.
9. V návrhu § 418e odst. 3 je třeba prodloužit platnost akreditace v případě včasného podání žádosti až do pravomocného rozhodnutí o žádosti o prodloužení, neboť pokud platnost během řízení skončí, byť byla žádost podána včas, už není co prodloužit a poslední věta odstavce 3 pouze legalizuje činnost akreditované osoby, neřeší však dobu platnosti prodlužované akreditace.
10. V § 418j odst. 1 písm. a) slovo „sepisu“ nahradit slovem „podání“.
11. V § 418j odst. 3 písm. a) slova „lze uložit pokutu“ nahradit slovy „se uloží pokuta“ a slovo „sankci“ nahradit slovem „sankce“.
12. V § 418j odst. 3 písm. b) slova „lze uložit“ nahradit slovy „se uloží“ a slovo „pokutu“ nahradit slovem „pokuta“.
13. V § 418j odst. 3 písm. c) slova „lze uložit pokutu“ nahradit slovy „se uloží pokuta“.
14. V návrhu § 418j odst. 3 je nezbytné doplnit sankce za delikt podle § 418j odst. 1 písm. c).
15. V § 418k odst. 1 slova „§ 390“ za slovy „nebo osoba podle“ nahradit slovy „§ 390a“.
16. V § 418l odst. 4 slova „a přestupky“ vypustit.
17. V § 418l odst. 5 slova „podle daňového řádu“ vypustit.

18. Předkladateli se doporučuje zvážit i jiné koncepční řešení, např. řešit právní úpravu akreditace pro poskytování služeb v oblasti oddlužení v rámci úpravy právní pomoci.

K čl. II

1. V bodě 1 slovo „platí“ nahradit slovy „se použije“.
2. Bod 2 vypustit.
3. Označení bodu 1 vypustit.

K části druhé

K čl. III

Slova „č. 286/1995 Sb., zákona č. 94/1996 Sb., zákona č. 356/1999 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 130/2008 Sb., zákona 420/2011 Sb., 119/2012 Sb., 169/2012 Sb., zákon č. 309/2013 Sb. a zákona č. 303/2013 Sb.“ nahradit slovy „č. 94/1996 Sb., zákona č. 296/2007 Sb. a zákona č. 130/2008 Sb.,“.

K části třetí

K čl. IV

1. Za slova „č. 105/2013 Sb.“ vložit čárku.
2. Větu „Přístup do centrální evidence stíhaných osob mají pouze státní zastupitelství pro potřeby výkonu své působnosti, orgány činné v trestním řízení a Probační a mediační služba pro účely trestního řízení.“ nahradit větou „Přístup do centrální evidence stíhaných osob mají pouze orgány činné v trestním řízení a Probační a mediační služba pro účely trestního řízení, státní zastupitelství též pro účely výkonu jiné než trestní působnosti.“.

K části čtvrté

K čl. V

V úvodní větě za slova „č. 396/2012 Sb.“ vložit čárku.

K bodu 1

Slova „doplňují se“ nahradit slovy „na konci názvu zákona se doplňují“ a slova „a insolvenčních správců“ napsat tučně.

K bodu 2

Bod uvést v tomto znění:

„2. V nadpisu části první se slovo „A“ za slovy „SOUDCŮ, STÁTNÍCH ZÁSTUPCŮ“ nahrazuje čárkou a na konci nadpisu části první se doplňují slova „**A INSOLVENČNÍCH SPRÁVCŮ**“.“.

K bodu 3

Bod uvést v tomto znění:

„3. V § 1 se slovo „a“ za slovem „zástupců“ nahrazuje čárkou a za slovo „exekutorů“ se vkládají slova „a insolvenčních správců“.“.

K bodu 4

Za slova „§ 2“ vložit slova „písm. a)“ a za slova „závažný kárný delikt“ před horní uvozovky vložit odkaz na poznámku pod čarou č. 9.

K bodu 5

1. Předkladateli se doporučuje koncipovat v § 4c složení kárného senátu tak, aby v něm byla zastoupena profese, jejíž kárná odpovědnost má být posuzována, tedy profese insolvenčního správce.
2. V § 4c odst. 4 věty třetí slova „platí § 4 odst. 4 věty“ nahradit slovy „se použije § 4 odst. 4 věta“.

K bodu 6

Před označení odstavce 2 vložit dolní uvozovky.

K bodu 10

Bod uvést v tomto znění:

„10. V nadpisu hlavy III se slovo „A“ nahrazuje čárkou a na konci nadpisu hlavy III se doplňují slova „A INSOLVENČNÍCH SPRÁVCŮ“.“.

K bodu 12

Za slova „V § 14 písm. b) se slova „nebo“ vložit čárku.

K bodu 14

Slova „podat návrh na obnovu kárného řízení“ vypustit.

K bodu 15

Slova „věta za středníkem“ vypustit.

K části pátéK čl. VI

V úvodní větě za slova „č. 294/2013 Sb.“ vložit čárku.

K bodu 1

Předkladateli se doporučuje návrh § 5a odst. 4 zpřesnit; pokud má zákon stanovit povinnost insolvenčního správce vykonávat činnost ve vymezených dnech a hodinách na určitém místě (v provozovně), je třeba to stanovit jako skutečnou zákonnou povinnost a nikoliv skrytě jako součást definice provozovny.

K bodu 8

1. V úvodní části textu bodu za slova „§ 17“ vložit slova „včetně nadpisu“.
2. V § 17 odst. 10 slova „odstavce 10 a 11“ nahradit slovy „odstavců 8 a 9“.

K bodu 10

1. V § 36 odst. 1 větu druhou vypustit.
2. Na konci odstavce 4 horní uvozovky a druhou tečku vypustit.
3. Slova „Poznámka pod čarou 16a zní:“ nahradit odkazem na poznámku pod čarou č. 16a „^{16a)}“ a za slovo „předpisů.“ doplnit horní uvozovky a tečku.

K bodu 11

1. V úvodní části textu bodu slovo „nadpisu“ nahradit slovem „nadpisů“.
2. V § 36b odst. 1 slova „ , kterého se dopustil v insolvenčním řízení“ vypustit.
3. V návrhu § 36b odst. 2 písm. b) a c) je nezbytné odkazovat na „určité“ insolvenční řízení.

K bodu 12

1. V úvodní části textu bodu za slovo „které“ vložit slova „včetně nadpisů“.

2. Předkladateli se doporučuje zpřesnit návrh § 36e, neboť
 - v § 36e odst. 1 a 3 je nezbytné specifikovat konkrétní porušení povinností podle insolvenčního zákona,
 - delikt podle § 36e odst. 1 písm. e) nemůže spočívat v porušení § 5a odst. 1, jelikož toto ustanovení žádnou povinnost neobsahuje (jen definici),
 - v § 36e odst. 1 písm. g) není stanoveno, co je místo způsobilé pro výkon činností stanovených insolvenčním zákonem, tudíž nemůže být porušena žádná povinnost,
 - v § 36e odst. 2 není jasné, které ustanovení má být porušeno, aby došlo ke správnému deliktu; v § 5a odst. 4 je jen definice provozovny (žádná povinnost zde není stanovena).
3. V § 36f odst. 6 slova „podle daňového řádu“ vypustit.

K části šesté

Nadpis části napsat velkými písmeny.

K důvodové zprávě

1. Číslování stránek důvodové zprávy navázat na číslování stránek vládního návrhu zákona.
2. V důvodové zprávě (v obecné i zvláštní části) je nezbytné reflektovat na přijaté nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o insolvenčním řízení (č. 2015/848), i když návrh zákona není vůči zmíněnému nařízení implementační.
3. Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.
4. Důvodovou zprávu upravit v návaznosti na připomínky obsažené ve stanovisku pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení regulace (RIA).

K základním tezím prováděcích právních předpisů

Ve smyslu čl. 10 odst. 5 Legislativních pravidel vlády je třeba k projednání vládě předložit návrh prováděcího právního předpisu, pokud návrh zákona obsahuje zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu a tento prováděcí právní předpis má nabýt účinnosti současně se zákonem.

K platnému znění navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Do tohoto platného znění promítnout všechny změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

V.

Závěr**Sdělení pro Legislativní radu vlády**

Vzhledem k rozsahu a povaze připomínek uplatněných pracovními komisemi Legislativní rady vlády se doporučuje přijmout tento závěr:

Legislativní rada vlády p ř e r u š u j e projednání 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, s tím, že předkladatel návrh zákona přepracuje podle připomínek členů Legislativní rady vlády, v intencích připomínek uplatněných pracovními komisemi Legislativní rady vlády a s využitím návrhu stanoviska Legislativní rady vlády a předloží jej Legislativní radě vlády k opětovnému projednání.

Ředitel odboru: Mgr. Tomáš Dundr

Zpracovala: JUDr. Jana Macháčková

Stanovisko

Komise pro hodnocení dopadů regulace

**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

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 prověřil, 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 zavedla 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.

Zprvée, **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, regulatorní 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 regulatorních selhání). Na opačném pólu regulatorních 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 regulatorních opatření, přičemž posledně uvedené (doručování do datových schránek) lze pro účely analýzy dopadů regulace považovat za triviální.

Významné regulatorní 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 dlužníkovra návrhu na oddlužení, ze soudu na insolvenčního správce,

2.3.3 – zavedení nových pravidel o místní příslušnosti insolvenčních soudů, jež mají za cíl zabránit taktických změnám sídel korporálních dlužníků v období 6 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 příkazujících 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 regulatorní 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 předkladatele. 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 nereflexuje. 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 prodejkách 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 regulatorní zásah jako v principu jediné možné řešení tržního selhání.

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

Zprv, 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 nejsou ochotny za cenu omezenou zákonem poskytovat, vznikla by naprosto neudržitelná regulatorní 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. šikanózních 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 *"náзору, 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 šikanozními 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. To znamená, 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, 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

Komise pro hodnocení dopadů regulace požaduje, aby předkladatel Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace (RIA) k jednotlivým oblastem návrhu dopracoval či přepracoval dle výše uvedených připomínek.

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

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