

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. OBECNÁ ČÁST

A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY (RIA)

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu zákona: 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	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: MSP	Předpokládaný termín nabytí účinnosti 1. července 2016
- Implementace práva EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
<u>Změna systému přidělování insolvenčních věcí</u>	
<u>Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce</u>	
<u>Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek</u>	
<u>Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení</u>	
<u>Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy</u>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
- Zavedení nové agendy Ministerstva spravedlnosti, která bude vykonávat posílený dohled nad insolvenčními správci při výkonu jejich funkce a vyhodnocovat nově shromažďovaná a strojově čitelná data z insolvenčních řízení (odhad 15 systemizovaných míst) - Zavedení nové agendy Ministerstva spravedlnosti, která bude vykonávat veškeré činnosti (včetně dohledu) související s udělováním a odebíráním akreditace subjektům oprávněným poskytovat služby související s institutem oddlužení (odhad 15 systemizovaných míst) - Zavedení elektronických formulářů se strojově čitelnými údaji a údržba nové aplikace - Úprava aplikace, která zajišťuje přidělování insolvenčních věcí insolvenčním správcům	
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ano	
- Pozitivní dopad v podobě zkvalitnění podnikatelského prostředí v České republice	
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne	

3.4 Sociální dopady: Ano	
- Pozitivní dopady představované zkvalitněním výkonu funkce insolvenčního správce, tzn. lepší komunikace insolvenčního správce s dlužníkem, snížení nákladů na obou stranách při zprostředkování této komunikace (zejména v rámci osobního setkání a při úkonech souvisejících se soupisem majetkové podstaty); posílení důvěry v insolvenční řízení v České republice; ochrana dlužníka ve fázi před zahájením insolvenčního řízení se zvýšením šance, že bude o návrhu na povolení oddlužení, resp. následně o samotném schválení oddlužení rozhodnuto kladně.	
3.5 Dopady na životní prostředí: Ne	

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

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.

1.2 Definice problému

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, je předkládán v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2015, který byl schválen usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014, č. 1056. Podle tohoto vládního dokumentu má Ministerstvo spravedlnosti předložit Vládě České republiky novelu insolvenčního zákona, jejíž součástí má být i hodnocení dopadů regulace navrhované právní úpravy (RIA), do konce června 2015.

Navrhovaná právní úprava je také v souladu s Programovým prohlášením Vlády České republiky z února 2014, v němž vláda vyhlásila „*nesmlouvavý boj proti zneužívání exekucí a neférovým insolvencím*“ a se zněním Koaliční smlouvy, neboť je úzce spjata s posílením dohledu nad insolvenčními správci, nad poskytovateli služeb v oblasti oddlužení a obecně nad průběhem insolvenčního řízení. Shodně jako u exekutorů je třeba posílit dohled nad výkonem činnosti insolvenčního správce tak, aby byl insolvenční správce nucen respektovat zejména hlavní smysl a účel insolvenčního zákona a postupoval při výkonu své funkce způsobem garantujícím práva věřitele i dlužníka. Insolvenční správci nesmějí být pouze „vzájemně si konkurujícími podnikateli“, kteří na úkor kvality výkonu své funkce usilují o získání co největšího počtu insolvenčních věcí za účelem maximálního navýšení svých příjmů. Naopak, insolvenční správci by měli být de facto veřejnoprávními orgány respektujícími primárně základní zásady insolvenčního řízení, stejně jako další pravidla stanovená příslušnými právními předpisy tak, aby žádný z účastníků insolvenčního řízení nebyl nespravedlivě poškozen nebo nedovoleně zvýhodněn a aby se dosáhlo rychlého, hospodárného a co nejvyššího uspokojení věřitelů.

Ministerstvo spravedlnosti identifikovalo (v rámci koncepce boje s korupcí v probíhajících insolvenčních řízeních a v rámci koncepce humanizace těchto řízení) problematické jevy a oblasti, jejichž řešení se navrhuje cestou konkrétních legislativních změn. Jsou jimi především:

- obcházení hlavního smyslu a účelu insolvenčního zákona v podobě masivního zřizování fiktivních nebo nefungujících provozoven insolvenčními správci za účelem zvýšení nápadu nových insolvenčních věcí bez možnosti tomuto negativnímu jevu ze strany Ministerstva spravedlnosti účinně zabránit;
- oblast kompetencí Ministerstva spravedlnosti při výkonu dohledu nad výkonem funkce insolvenčních správců a velmi omezené možnosti je za zjištěná pochybení (často zcela zásadního charakteru) sankcionovat;
- nedostatečná transparentnost insolvenčních řízení, která znesnadňuje efektivně bránit korupčním praktikám v insolvenčním řízení a v souvislosti s ním, přetíženost soudního aparátu insolvenčních soudů agendou oddlužení, jež snižuje možnost uplatňovat odbornost tohoto aparátu ve zvláště složitých insolvenčních řízeních, v nichž je úpadek dlužníka řešen konkursem či reorganizací, a prodloužení průměrné délky těchto insolvenčních řízení;
- nemožnost regulovat či jakkoli postihovat komerční subjekty, které typicky fyzickým osobám ve velmi tíživé finanční situaci obvykle za zcela nepřiměřenou úplatu přislíbí zpracování insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení (příp. další doplňkové služby), které jsou v řadě případů pro své hrubé nedostatky (neboť bývají sepsány nekvalifikovanými osobami) insolvenčním soudem odmítnuty, nebo obsahují chybné skutkové okolnosti či informace, které jsou způsobily tyto osoby přivést do ještě tíživější situace, než v jaké se před započatím spolupráce s těmito komerčními subjekty nacházely; a
- nedostatečná ochrana (ať už skutečných nebo tvrzených) dlužníků před tzv. „šikanózními insolvenčními návrhy“, tj. před podáváním návrhů na zahájení insolvenčního řízení s cílem jiného soutěžícího eliminovat z dalšího konkurenčního boje v daném podnikatelském prostředí.

S ohledem na výše uvedené a v rámci odpovědného přístupu k plnění cílů vytyčených také v Programovém prohlášení vlády a Koaliční smlouvě proto Ministerstvo spravedlnosti (dále

těž jen „ministerstvo“) předkládá tento návrh právní úpravy, jehož cílem je především důsledná ochrana práv účastníků insolvenčního řízení, posílení dohledových pravomocí ministerstva nad insolvenčními správci, snížení administrativní zátěže insolvenčních soudů, regulace komerčních subjektů způsobilých negativně ovlivnit konkrétní insolvenční řízení, jehož předmětem je insolvenční návrh často přímo spojený s návrhem na povolení oddlužení, a posílení ochranných prvků zamezujících podávání tzv. „šikanózních insolvenčních návrhů“.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Přestože je přezkum účinnosti hodnocení dopadů regulace revizní novely (tj. zákon č. 294/2013 Sb., dále jen „revizní novela“) plánován až na rok 2016, je již nyní zřejmé, že veškeré problematické oblasti, jež je třeba právně upravit, resp. jejich dosavadní právní úpravu upřesnit či zpřísnit, nebyly zcela vyřešeny a že proto v těchto oblastech není naplněn hlavní smysl a účel zákona.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že se především jedná o právní úpravu zřizování provozoven insolvenčními správci a řádné zajišťování jejich chodu, o závažné porušování povinností insolvenčními správci při výkonu jejich činnosti a velmi omezené možnosti ze strany ministerstva je za toto jednání sankcionovat, o nedostatečnou transparentnost probíhajících insolvenčních řízení, o nadměrné administrativní zatížení soudního aparátu, o absenci regulace komerčních subjektů, které dlužníkům nabízejí zpracování insolvenčních návrhů a návrhů na povolení oddlužení, příp. činí související úkony, za což často požadují zcela nepřiměřenou odměnu, a o nedostačující ochranu dlužníků (ať už skutečných nebo údajných) před podáváním tzv. „šikanózních insolvenčních návrhů“.

1.3.1 Změna systému přidělování insolvenčních věcí

První, zcela zásadní oblastí, do níž je třeba zasáhnout, je systém ustanovování insolvenčních správců do jednotlivých insolvenčních řízení, v jehož rámci je nezbytné vymezit kritérium, podle něhož budou insolvenčním správcům „napadat“ insolvenční věci spravedlivým způsobem.

Institut oddlužení byl do právního řádu zaveden s ryze sociálním účelem, který má mít přednost před ekonomickým účelem, neboť umožňuje dlužníkovi nový start a motivuje ho k aktivnímu zapojení do umořování svého dluhu vůči věřitelům.

Do nabytí účinnosti revizní novely nebylo možné, aby insolvenční správce vykonával svou činnost v provozovně. Vyhláškou pak bylo (vedle podrobností o úředních hodinách provozovny a o označování sídla a provozovny insolvenčního správce) třeba upravit zejména podrobnosti o činnostech, které je insolvenční správce v provozovně povinen s odbornou péčí zajišťovat. Smyslem a hlavním cílem nové právní úpravy bylo přiblížit výkon činnosti insolvenčního správce dlužníkům, zajistit úsporu nákladů obou stran a rovnoměrné rozložení insolvenčních správců v tom kterém obvodu podle požadavku trhu. Za tím účelem byla právní úprava seznamů insolvenčních správců založena na teritoriálním principu a principu zrovnoprávnění údaje o zápisu sídla a údaje o zápisu provozovny do seznamu insolvenčních správců, jakožto kritérií nápadu nových insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům. Z výsledků provedených šetření však zřejmě vyplývá, že úpravou umožňující zakládání nových provozoven insolvenčních správců bez omezení nebyly naplněny cíle deklarované zejména v důvodové zprávě k revizní novele, neboť po jejím vstupu v platnost a v účinnost došlo k masivnímu nárůstu počtu provozoven za účelem maximalizace nápadu insolvenčních věcí, ovšem za současného snížení kvality výkonu funkce (a zákonem požadovaných činností) insolvenčních správců (dosud bylo zřízeno přes 3 000 provozoven, přičemž na některé insolvenční správce připadá již více jak 60 provozoven). Dochází proto k extrémním rozdílům v počtu ustanovení jednotlivých insolvenčních správců do insolvenčních řízení, kdy není neobvyklé, že insolvenčnímu správci s malým počtem zřízených provozoven není například až po dobu téměř 2 měsíců přidělen žádný případ.

V praxi dokonce dochází k efektu zcela opačnému. Nárůst počtu provozoven jednotlivých insolvenčních správců pro insolvenční správce znamená větší časové zatížení (v důsledku cestování mezi provozovnami), obtížnost zajištění osobního výkonu činnosti insolvenčního správce vůči dlužníkům (především z důvodu omezené možnosti komunikace dlužníka přímo s insolvenčním správcem, příp. kvalifikovanou osobou obecně) a nárůst nákladů, a to na obou stranách (jak pro insolvenčního správce, tak pro dlužníka). Insolvenční správci s vysokým počtem provozoven proto nejsou objektivně schopni (a lze říci, že v důsledku omezených možností ministerstva sankcionovat pochybení insolvenčních správců ani dostatečně motivování) zabezpečit veškeré činnosti, které musí podle zákona s odbornou péčí vykonávat. Nezřídka proto bylo kontrolou zjištěno, že je za provozovnu označen veřejně nepřístupný průmyslový objekt (bývalá cementárna), restaurace, herna, budova v havarijním stavu anebo

rodinný dům, jehož obyvatelé o existenci provozovny nemají žádné informace. Možnost zabránit takovému jednání, spočívajícímu zejména v zřizování de facto „fiktivních provozoven“ nebo provozoven zřízených na místě nezpůsobilém pro výkon činností stanovených insolvenčním zákonem je však značně omezena, a to především z důvodu absence přísnějších podmínek pro jejich zřizování, ale zejména také přísnějších podmínek pro jejich chod a z důvodu nemožnosti insolvenčního správce za toto jednání postihovat, značně omezená.

Zavedení principu teritoriality mělo umožnit přirozenou regulaci počtu insolvenčních správců v dotčených oblastech za současného zachování svobody podnikání. Rotační systém měl proto v případě řešení dlužníkovy úpadku oddlužením přispět k rovnoměrnému nápadu insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům, jejichž počet se bude v daném okrese přizpůsobovat požadavkům trhu. Naproti tomu zavedení seznamu insolvenčních správců odborně zaměřených na řešení úpadku dlužníka konkursem podle obvodů krajských soudů bylo odůvodněno především právní formou dlužníka (jímž zpravidla bude společnost s ručením omezeným nebo akciová společnost, u nichž se předpokládá širší záběr samotných podnikatelských aktivit) a zvýšením možnosti jeho přístupu k insolvenčnímu správci na úrovni kraje.

Výše popsaný způsob výběru insolvenčního správce (na základě rotačního systému) se proto ukázal jako přínosný zejména ve vztahu k tzv. všeobecné racionální apatii věřitelů v úvodní fázi insolvenčního řízení, ve vztahu k rovnoměrnému přidělování tzv. prázdných konkursů na všechny insolvenční správce v daném kraji, nebo ve vztahu k zavedení rotačního principu pro území celé České republiky při výběru osoby insolvenčního správce se zvláštním povolením k výkonu činnosti insolvenčního správce ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIS“).

Výše popsaný způsob výběru insolvenčního správce zavedený revizní novelou se však ukázal jako nevhodný v souvislosti s vedením seznamů insolvenčních správců s odborným zaměřením na řešení úpadku dlužníka oddlužením podle obvodů okresních soudů, na něž se váže ustanovování insolvenčních správců insolvenčním soudem podle pořadí určeného dnem zápisu jejich provozovny do příslušné části seznamu insolvenčních správců.

Provázanost ustanovování insolvenčních správců podle pořadí určeného dnem zápisu jejich provozovny do příslušné části seznamu insolvenčních správců vedené pro obvod okresního soudu, který je zároveň obecným soudem dlužníka, je-li v době určení podán návrh na povolení oddlužení, spolu s možností insolvenčního správce zřídit si provozovnu v podstatě kdekoli na území České republiky a spolu s omezenou možností ministerstva nedodržování hlavního smyslu a účelu insolvenčního zákona postihovat, s sebou přineslo problém, který lze vyřešit pouze legislativními prostředky tak, aby již nedocházelo k narušování podnikatelského prostředí a ohrožování důvěryhodnosti v osobu insolvenčního správce, respektive v insolvenčního řízení a v institut oddlužení jako takový.

S výše uvedeným je nepřímě spojen další negativní jev navázaný na ustanovení § 29 insolvenčního zákona, podle něhož může za splnění určitých podmínek (tj. zejména přijetí usnesení příslušným kvorem představovaným nejméně polovinou všech věřitelů, kteří mají právo hlasovat, přihlášených ke dni předcházejícímu konání schůze věřitelů počítané podle výše jejich pohledávek) dojít k odvolání insolvenčním soudem ustanoveného insolvenčního správce z funkce a k ustanovení nového insolvenčního správce, který je s věřiteli předem domluven.

Možnost tzv. „převolení“ insolvenčního správce má smysl v insolvenčním řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen konkursem či reorganizací, neboť riziko „převolení“ insolvenčního správce dostatečně motivuje k tomu, aby svoji funkci vykonával v souladu se základními zásadami insolvenčního řízení, s čímž také úzce souvisí ochrana společného zájmu věřitelů.

Stávající právní úprava, podle které je možné dosáhnout převolení insolvenčního správce už na základě hlasů poloviny věřitelů počítané toliko dle výše jejich pohledávek, se však jeví ve vztahu k insolvenčnímu řízení, v němž je úpadek řešen oddlužením, zcela nevhodnou, když umožňuje být i jedinému věřiteli s pohledávkou v dostatečné výši ovládnout insolvenční řízení.

Tato praktika hojně užívaná především bankovními subjekty (tj. věřiteli s největší pohledávkou v daném řízení) ve spolupráci s insolvenčními správci s velkým nápadem insolvenčních věcí (a tudíž i velkým finančním obratem) navíc fakticky znamená vyloučení

ustanovování insolvenčních správců za pomoci tzv. „kolečka“ ve smyslu § 25 insolvenčního zákona.

Vzhledem k tomu, že v řízení o oddlužení nelze předpokládat patřičnou úroveň právního vzdělání, popř. zastoupení, na straně dlužníka, a u věřitelů (s výjimkou případného majoritního věřitele) lze předpokládat racionální apatii, tedy nezájem o řízení, nelze se na rozdíl od konkursních a reorganizačních řízení spoléhat na to, že dohled nad výkonem funkce majoritním věřitelem zvoleného insolvenčního správce provedou ostatní věřitelé či dlužník. Pokud pak takto zvolený správce nepostupuje ve společném zájmu všech věřitelů, ale hájí spíše partikulární zájem věřitele, který jej zvolil, ostatní věřitelé ani dlužník zpravidla nejsou schopni dostatečně kvalifikovaným způsobem své stížnosti formulovat. Občasné zásahy soudů¹ přitom nejsou dostatečné pro vyřešení uvedeného problému.

Možnost „převolení“ insolvenčním soudem ustanoveného insolvenčního správce se z toho důvodu v oddlužení napříště podmiňuje souhlasem nadpoloviční většiny věřitelů, počítané nejen podle výše pohledávek, ale také „podle hlav“, na schůzi věřitelů svolané insolvenčním soudem na návrh nadpoloviční většiny věřitelů počítané tímž způsobem, na návrh jiné oprávněné osoby nebo z vlastní iniciativy insolvenčního soudu. Uvedené opatření tak účinně brání jedinému věřiteli (byť s pohledávkou ve značné výši) „převolením“ insolvenčního správce „ovládnout“ insolvenční řízení. Zároveň však zachovává možnost odvolat insolvenčního správce ustanoveného soudem a jmenovat na jeho místo jiného insolvenčního správce, existuje-li na tom shoda nadpoloviční většiny všech věřitelů počítané podle hlav, kteří mají současně nadpoloviční většinu všech pohledávek, počítaných podle jejich výše, tedy za situace, kdy lze od jmenovaného insolvenčního správce očekávat, že bude hájit zájmy všech věřitelů.

1.3.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

Další stěžejní oblastí, která s výše uvedeným přímo souvisí a kterou je třeba upravit, je dohled nad insolvenčními správci (resp. také hostujícími insolvenčními správci) a jeho posílení.

¹ Srov. například usnesení KS v Ostravě ze dne 24. 9. 2014, č. j. KSOS 36 INS 9408/2014-B10.

Za 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 rámci doposud vykonávaného dohledu nad insolvenčními správci byl ve spolupráci s insolvenčními soudy a Vysokou školou ekonomickou v Praze proveden rozsáhlý sběr informací ohledně ukládání sankcí (tj. pořádková pokuta nebo zproštění funkce uložené insolvenčním správcům insolvenčním soudem) podle insolvenčního zákona. Ministerstvo spravedlnosti totiž může v souladu s § 13 odst. 2 ZIS zrušit povolení insolvenčnímu správci, kterému byla insolvenčním soudem opakovaně udělena sankce podle insolvenčního zákona nebo kterému byla Ministerstvem spravedlnosti udělena sankce za správní delikt ve smyslu § 36b ZIS.

Vedle toho bylo provedeno také velké množství kontrol insolvenčních správců ve vztahu k zajišťování řádného chodu jejich provozoven (od června do září roku 2014 bylo zahájeno téměř 150 kontrolních řízení).

V současné době je v seznamu insolvenčních správců zapsáno zhruba 3000 provozoven a jejich počet nadále rapidně narůstá. Výsledky proběhlých kontrol (viz výše, kapitola 1.3.1) ukazují, že mnozí insolvenční správci vykazují nedostatky v činnosti. V 59 případech byly zjištěné nedostatky natolik závažné, že bylo následně zahájeno správní řízení o správním deliktu. V případě, že se insolvenční správce dopustí správního deliktu opakovaně, může mu být zrušeno povolení (nebo zvláštní povolení) vykonávat činnost insolvenčního správce. V tomto případě se bezpochyby o přísnou sankci jedná. Tento proces, v němž je možné daného insolvenčního správce za často velmi závažná porušení jeho povinností sankcionovat, je však velmi zdoluhavý. Uložená sankce tak přinese požadovaný výsledek až po uplynutí dlouhého časového úseku od spáchání jednotlivých správních deliktů, čímž se její efektivnost a preventivní účinek, jímž má působit na ostatní insolvenční správce, výrazně snižuje.

Vzhledem k výše uvedenému je proto zřejmé, že má za současné právní úpravy Ministerstvo spravedlnosti možnost na insolvenční správce dohlížet a sankcionovat je za porušení jejich povinností de facto pouze v rámci zmocnění uvedeného v ustanovení § 13 a § 36 a násl. ZIS (resp. zejména § 36b ZIS), což se však s ohledem na dosavadní aplikační praxi ukázalo jako zcela neuspokojivé a nedostatečné řešení, které je téměř bez preventivního účinku.

1.3.3 Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek

a) Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení

Prvním ze zásadních kroků směřujících k posílení principu publicity a transparentnosti insolvenčního řízení bylo zavedení veřejně přístupného insolvenčního rejstříku. Opakující se podněty k prošetření „nekalých praktik“ vyskytujících se v insolvenčních řízeních však svědčí o impotenci tohoto opatření ve vztahu k některým často nečitelným postupům a praktikám (zejména insolvenčních správců) užívaných v těchto řízeních.

Současnou právní úpravou je insolvenčním správcům umožněno podávat soupis majetkové podstaty, seznam přihlášených pohledávek, konečnou zprávu a zprávu o plnění reorganizačního plánu v podobě, která není v rozporu s požadavky kladenými na jakékoli jiné podání insolvenčního správce směřované insolvenčnímu soudu, obsahuje-li toto podání veškeré zákonem (a prováděcími předpisy) požadované obsahové náležitosti.

Výsledek, který je sice každému přístupný v insolvenčním rejstříku, je ovšem velmi často nepřehledný až zmatečný a obsahuje řadu nadbytečných informací, které mohou podstatná data, jež měla být primárně obsahem podání, natolik znepréhlednit, že se stanou v podstatě nečitelnými. Při přetíženosti soudního aparátu insolvenčních soudů je více než pravděpodobné, že nebude některým pochybným a podezřelým informacím věnována dostatečná pozornost.

S ohledem na výše řečené je zřejmé, že přes veškerou snahu insolvenčních soudů nemohou být tyto výstupy insolvenčních správců analyzovány a monitorovány natolik, aby byla zajištěna průběžná kontrola řádnosti výkonu funkce insolvenčních správců v jednotlivých

řízení, resp. aby byly okamžitě odhaleny sebemenší náznaky „nekalých praktik“. Ministerstvo spravedlnosti však dle platné právní úpravy nemá ani pravomoc jakkoliv dále prověřovat, zkoumat či analyzovat taková podání insolvenčních správců nebo shromažďovat a vyhodnocovat relevantní data.

Není proto neobvyklé, že zajištěný věřitel (typicky s velmi malou pohledávkou) nedbá jedné ze základních zásad insolvenčního řízení, že musí být vedeno tak, aby nebyl žádný z jeho účastníků nespravedlivě poškozen, a požádá insolvenčního správce o zpeněžení předmětu zajištění formou tzv. elektronické aukce přes předem smluvený komerční subjekt, jehož taktikou ke zvyšování zisku je prodávat předměty, na nichž vázne zástavní právo daného zajištěného věřitele, co nejrychleji, ale extrémně pod cenou obvyklou, k čemuž neváhá využít ani služeb předjednaného odhadce či znalce. Není-li insolvenční správce v takovéto situaci při výkonu své funkce dostatečně pečlivý nebo vědomě nejedná s odbornou péčí, je dlužník, jemuž bylo schváleno oddlužení formou plnění splátkového kalendáře, výrazně zkrácen na svých právech v podobě nízké hyperochy², která je mu po zpeněžení předmětu zajištění v tomto případě vydána (nebo hyperocha v důsledku tohoto jednání vůbec nevznikne).

V oblasti korporátních insolvencí lze za klíčové problémy považovat jevy související se zneužitím zákonného postavení věřitelů netransparentními subjekty k újmě skutečných věřitelů. Není tak neobvyklé, že subjekty s nejasnou vlastnickou strukturou (zpravidla se sídlem v zahraničí či daňových rájích) a s pohledávkami s nejasným původem zcela ovládnou insolvenční řízení, přičemž věřitelé, jejichž postavení nevykazuje pochybnosti o legitimitě jejich zájmů, jsou zbaveni možnosti ovlivňovat insolvenční řízení. V této souvislosti lze též odkázat na závěry Pozičního dokumentu Americké obchodní komory k řešení v oblasti insolvencí z 16. 3. 2015 (odst. 2.2).³

Se současnou právní úpravou jsou proto často spojovány konkrétně tyto problematické oblasti:

² Viz např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22. října 2012, sp. zn. 3 VSPH 1127/2012-B-15: „Případný přebytek výtěžku nepoužitý k uspokojení zajištěného věřitele (hyperocha) se v případě oddlužení zpeněžením majetkové podstaty použije k uspokojení nezajištěných věřitelů, zatímco v případě splátkového kalendáře se hyperocha vrátí dlužníku, tedy k uspokojení nezajištěných věřitelů ji nikterak použít nelze (k tomu viz závěry usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. KSPL 20 INS 3876/2010, 1 VSPH 175/2012-B-30 ze dne 28.2.2012).“ Dostupné z: <https://ispis.cz/judikatura/3VSPH1127/2012-B-15>

³ Materiál je k dispozici např. zde: <http://www.amcham.cz/legal-reform/news/detail/304/> [cit. dne 29. 4. 2015].

- zcela neomezená možnost osob spřízněných s dlužníkem hlasovat v insolvenčním řízení a prosazovat zájmy, které jsou v rozporu se společným zájmem věřitelů (§ 53 insolvenčního zákona);
- nedostatečná transparentnost ve vztahu k vlastnické struktuře věřitelů, kteří nenabylí pohledávku přímo z obchodu s dlužníkem (tedy např. poskytnutím úvěru nebo dodáním zboží, což jsou zpravidla verifikovatelné skutečnosti), ale postoupením či dokonce pouze převodem směnky;
- neomezená možnost subjektů registrovaných v jurisdikcích, které nezaručují dostatečnou vymahatelnost případných nároků na náhradu škody (byť často pod kontrolou zdejších osob), vykonávat práva v insolvenčním řízení, a to bez toho, aby je bylo možné za případný výkon takových práv ve zlé víře reálně postihnout.

Uvedené problémy vedou též k tomu, že tyto osoby mohou podávat insolvenční návrhy, často označované jako šikanózní. Navíc, pokud jsou takové návrhy podávány záměrně k místně nepřislušnému soudu, může insolvenční řízení, jehož výsledek je již předem jasný, trvat měsíce či dokonce roky, aniž by byla věc projednána meritorně.

S výše uvedeným souvisí též problém tzv. insolvenční turistiky neboli „*forum shoppingu*“, na který je již reagováno v rámci revize nařízení o insolvenčním řízení (tj. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení). Také v České republice byla již pozorována řada případů, kdy se sídlo dlužníka měnilo těsně před podáním insolvenčního návrhu, přičemž zřejmým účelem takových změn, které nesouvisí s ekonomickou realitou dlužníkovy podnikání, je ztížit výkon práv věřitelů, popř. dokonce dosáhnout příznivějšího posuzování věci ze strany nově příslušného soudu.

b) Omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů

Průzkumem bylo dále zjištěno, že běžná administrativa úzce spjatá zejména s institutem oddlužení nadměrně zatěžuje soudní aparát, což se ve svém důsledku promítá zejména do kvality a rychlosti insolvenčních řízení, v nichž je úpadek řešen konkursem nebo reorganizací, přičemž navíc často dochází ke zdvojování určitých činností soudy a insolvenčními správci (např. zjišťování splnění předpokladů pro splnění oddlužení je prováděno jak insolvenčním

soudem před rozhodnutím o povolení oddlužení, tak následně i insolvenčním správcem před rozhodnutím o schválení oddlužení).

c) Posílení doručování dokumentů do datových schránek

Do obecné administrativy vážící se k insolvenčnímu řízení lze zcela jistě řadit také přijímání a expedování veškerých soudních dokumentů a dalších podání. V souladu s § 71 odst. 1 insolvenčního zákona se soudní rozhodnutí, předvolání, vyrozumění nebo jiná písemnost insolvenčního soudu nebo účastníků v insolvenčním řízení doručují pouze zveřejněním písemnosti v insolvenčním rejstříku, ledaže zákon stanoví pro určité případy nebo pro určité osoby i zvláštní způsob doručení.

Vzhledem k zahlcenosti insolvenčních soudů podáními učiněnými v listinné podobě je zřejmé, že je elektronická komunikace (především ze strany osob činících podání vůči insolvenčnímu soudu) v podobě doručování do datové schránky insolvenčního soudu a elektronická komunikace opatřená uznávaným elektronickým podpisem stále nedostatečně využívána přesto, že náklady na straně osob činících podání například prostřednictvím datové schránky nevznikají, neboť je zřízení datové schránky provedeno zdarma, a to například na základě žádosti o její založení na kontaktním místě Czech POINT. Žádosti navíc není třeba, zřizuje-li se datová schránka ze zákona.

1.3.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

Dalším negativním jevem, který se v praxi vyskytuje a který doposud nebyl regulován, je možnost zpracovat insolvenční návrh a návrh na povolení oddlužení a poskytovat případně také jiné služby související s institutem oddlužení komerčními subjekty, tzv. „oddlužovacími společnostmi“. Jen malé procento z těchto subjektů však poskytuje kvalifikované služby. Vzhledem k tomu, že je trh těchto subjektů netransparentní a neregulovaný, existuje zde mnohem větší riziko poškození příjemce těchto služeb v důsledku nekvalitně zpracovaného návrhu na povolení oddlužení, což je Ministerstvu spravedlnosti známo z jeho činnosti. Nezřídka takové návrhy totiž obsahují nejen chyby v psaní, ale také naprosto odlišné skutkové údaje, které tyto komerční subjekty zapomínají z jakéhosi „vzorového insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení“ vymazat.

Institut oddlužení těmto komerčním subjektům slouží jako poměrně stálý zdroj vysokých příjmů, neboť není výjimkou, když si tyto subjekty za nekvalitně poskytnuté služby vyúčtují odměnu v řádu cca 5 000 Kč až 50 000 Kč. Dlužník, který je často ve velmi závažné finanční situaci, se proto v důsledku bezradnosti a nedostatečné informovanosti o jiných možnostech skutečné právní pomoci již před zahájením samotného insolvenčního řízení ještě více zadluží, neboť je nucen čerpat na tyto služby úvěr. Některé z těchto subjektů si dokonce své pohledávky za poskytnuté služby, které by měly být v souladu se stanoviskem představenstva České advokátní komory⁴ poskytovány výlučně odborně kvalifikovanými osobami, následně přihlašují jaké své pohledávky do daného insolvenčního řízení. Tyto „kvazi-právní“ služby jsou pak často poskytovány také po zahájení insolvenčního řízení (typicky těsně před přezkumným jednáním a schůzi věřitelů), aniž by však komerční subjekt dlužníka upozornil například na rizika spojená s vedením incidenčních sporů a aniž by za své nekvalitní služby (vyjma možnosti využití soukromoprávních žalob, k čemuž obvykle dlužník z pochopitelných důvodů nepřistoupí) nesl jakoukoliv odpovědnost.

Výjimkou nejsou ani subjekty, které poskytují služby související s institutem oddlužení bez odpovídajícího vzdělání či živnostenského oprávnění, tzv. „načerno“, přičemž špatně zpracovanými insolvenčními návrhy často přímo spojenými s návrhy na povolení oddlužení a poskytováním zavádějících a nepřesných informací dlužníky poškozují (dlužníci se například často až na schůzi věřitelů dozvídají, že jim může být zpeněžen majetek i při formě oddlužení plněním splátkového kalendáře, neboť na něm vázne zástavní právo zajištěného věřitele, přestože je zpracovatel insolvenčního návrhu často přímo spojeného s návrhem na povolení oddlužení opakovaně ujišťoval o opaku).

1.3.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

Přes výrazné posílení ochranných prvků zamezujících podávání tzv. „šikanózních insolvenčních návrhů“ bylo zjištěno, že se v současné době negativní praxe podávání těchto návrhů, jejichž cílem je zejména poškodit jiného soutěžitele na pověsti, na důvěryhodnosti, na možnosti ucházet se o veřejné zakázky a na možnosti a podmínkách získání úvěru apod., stále rozmáhá. V důsledku takto zahájeného insolvenčního řízení dochází k výraznému poškození

⁴ Viz Stanovisko představenstva České advokátní komory k otázce sepisu návrhů na povolení oddlužení za úplatu osobou, která je držitelem živnostenského oprávnění, uveřejněné ve Věstníku České advokátní komory, částka 3/2012, s. 80

soutěžícího v pozici dlužníka (aniž by jím fakticky byl) zejména v očích smluvních partnerů a veřejnosti. Insolvenční návrh je proto chápán jako dominantní okamžik insolvenčního řízení, a to nejen proto, že se jeho doručením soudu insolvenční řízení zahajuje.

Je-li insolvenčním soudem vydána vyhláška oznamující zahájení insolvenčního řízení, jejím zveřejněním v insolvenčním rejstříku (k němuž musí dojít nejpozději do 2 hodin od zahájení insolvenčního řízení, resp. okamžiku, kdy insolvenčnímu soudu dojde insolvenční návrh) nastávají účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení spočívající zejména v omezení možnosti realizovat zajištění na majetku dlužníka (např. zástavního práva) nebo provést exekuci, nebo spočívající v jiném omezení věřitelů při vymáhání jejich pohledávek, ale také v omezení dlužníka při správě jeho podniku. Tyto účinky mohou být pro zdravou fungující společnost, proti které bylo zahájeno insolvenčního řízení na základě šikanózního insolvenčního návrhu, ve svém důsledku likvidační, a to bez ohledu na to, že informace o zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku nevyhnutelně neznamená úpadek dané společnosti. Nicméně praxe ukázala, že informace o pouhém zahájení insolvenčního řízení je ze strany veřejnosti automaticky vnímána tak, že se daný subjekt nachází ve finančních problémech (tedy, že je v úpadku). Insolvenčním řízením dotčený subjekt („dlužník“) pak přestává být důvěryhodným partnerem v dalších obchodních vztazích, a to se všemi důsledky pro chod jeho podniku z toho vyplývajícími.

Jelikož musí insolvenční soud po obdržení insolvenčního návrhu vydat vyhlášku, kterou zahájení insolvenčního řízení jejím zveřejněním v insolvenčním rejstříku oznámí veřejnosti do 2 hodin od okamžiku, kdy byl insolvenčnímu soudu insolvenční návrh doručen, bylo judikaturou dovozeno, že insolvenční soud musí v této lhůtě předběžně jak přihlášku tak samotný insolvenční návrh přezkoumat a případně ho rychle odmítnout.

Je však zřejmé, že lhůta 2 hodin je natolik krátká, že není reálné, aby soud insolvenční návrh ze všech rozhodných hledisek přezkoumal a na základě toho jeho šikanózní povahu jednoznačně vyloučil.

Pro úplnost je třeba připomenout, že již současná právní úprava obsažená v insolvenčním zákoně poskytuje ochranu před šikanózními insolvenčními návrhy. Tyto instrumenty byly do zákona zakotveny tzv. antišikanózní novelou (tj. zákon č. 334/2012 Sb., kterým se mění

zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Jsou jimi zejména možnost odmítnout návrh pro zjevnou bezdůvodnost (§ 128a), stanovení sankce za podání zjevně bezdůvodného návrhu (§ 128a odst. 3), možnost stanovit povinnost složit jistotu k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla nedůvodným zahájením insolvenčního řízení (§ 82 odst. 2 písm. c)), anebo možnost předběžným opatřením eliminovat některý z účinků spojených se zahájením insolvenčního řízení uvedených v § 109 odst. 1 písm. b) a c), neodporuje-li to společnému zájmu věřitelů (§ 82 odst. 2 písm. b)).

Avšak bylo zjištěno, že ani tyto velmi přínosné instrumenty nedokáží účinně zabránit výše popsanému stavu, kdy odmítnutí návrhu pro zjevnou bezdůvodnost po zahájení insolvenčního řízení nezabrání negativním účinkům, které nastávají právě po zahájení insolvenčního řízení, resp. po zveřejnění vyhlášky v insolvenčním rejstříku. Praxe ukázala, že i když je do 10 dnů insolvenční návrh zamítnut nebo odmítnut, stačí to (v důsledku diskreditace osoby údajného dlužníka v očích smluvních partnerů) k tomu, aby se řádně fungující společnost dostala skutečně do úpadku.

Neexistuje ovšem způsob, jak informace o konkrétním počtu šikanózních návrhů podaných v určitém časovém úseku získat. Tyto statistické údaje neobsahuje ani důvodová zpráva k výše zmíněné antišikanózní novele. Počty takových návrhů proto můžeme maximálně kvalifikovaně odhadnout.

Lze například vycházet ze závěrů, které byly zveřejněny ve Sborníku z mezinárodní vědecké konference „Insolvency 2015: Šedé zóny a selhání v insolvenční praxi“. Tyto závěry dokazují, že existuje určitý dosti významný počet insolvenčních řízení, kde lze výše zmíněnou motivaci (tj. motivaci jednoho ekonomického subjektu eliminovat druhý skrze bezdůvodně podaný insolvenční návrh) předpokládat (závěry plynou ze statistického zkoumání vědeckého týmu „Výzkum insolvency“).

V rámci tohoto výzkumu insolvency bylo analyzováno 3 222 insolvenčních řízení, což představuje zhruba 20 procent všech řízení, která byla v době výzkumu pravomocně ukončena (ať už po vyhlášení úpadku, tak i bez vyhlášení úpadku). Zhruba v 500 řízeních, která byla

ukončena dle § 128 a 128a insolvenčního zákona, se mohlo jednat o insolvenční řízení zahájená na základě tzv. „šikanózních insolvenčních návrhů“. Z toho vyplývá, že takových řízení se v letech 2008 až 2014 vyskytlo zhruba 2 500. Nicméně z dílčí analýzy vzorku insolvenčních řízení vyplývá, že drtivá většina případů, kde byl insolvenční návrh odmítnut podle § 128 insolvenčního zákona, se o šikanózní insolvenční návrh ve skutečnosti nejednalo.

Ze studia cca 100 insolvenčních řízení, v nichž došlo k odmítnutí insolvenčního návrhu pro vady dle § 128 insolvenčního zákona, vyplynulo, že maximálně dva až tři insolvenční návrhy bylo možné označit za šikanózní v tom smyslu, že šlo o záměrný pokus poškodit zájmy jiného soutěžícího, ohrozit nebo poškodit jeho postavení na trhu nebo zhatit jeho účast ve veřejných soutěžích.

Lze tedy shrnout, že se insolvenční řízení zahájená na základě šikanózních insolvenčních návrhů vyskytují v nezanedbatelném množství, tzn. že představují 6 % z těch insolvenčních řízení, v nichž insolvenční soudy rozhodují o odmítnutí insolvenčního návrhu podle § 128 nebo 128a insolvenčního zákona. To by značilo, že nejde ani o 1 % z celkového počtu zahájených insolvenčních řízení, kdy v případě, že je přímým cílem takového šikanózního insolvenčního návrhu poškodit ekonomické zájmy dlužníka (typicky například zamezit jeho dalším strategickým krokům, nebo omezit jeho ekonomické aktivity obvykle účastí ve veřejné soutěži), je nutno připustit, že je pravděpodobná četnost výskytu takovýchto šikanózních insolvenčních návrhů nižší než půl procenta z celkového počtu všech zahájených insolvenčních řízení.⁵

Vzhledem k tomu, že se však stížnosti na podávání těchto návrhů vyskytují stále častěji (tzn. je pravděpodobný nárůst těchto praktik) a podávání šikanózních insolvenčních návrhů je v přímém rozporu se základními zásadami insolvenčního řízení a soudního řízení obecně, je třeba i tak nízkému počtu případů věnovat náležitou pozornost a přijmout odpovídající legislativní řešení, neboť se jedná o výrazně negativní a protispolečenský jev, jehož důsledky již v řadě případů nelze nijak zhojit či odvrátit, který narušuje důvěru v insolvenční řízení, resp. podnikatelské prostředí v České republice jako takové a který je nadto také v rozporu s morálními pravidly soudobé společnosti.

⁵ Smrčka, L.; Špička, J.: *Insolvence 2015: Šedé zóny a selhání v insolvenční praxi*, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2015.

Současná právní úprava nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

1.4.1 Změna systému přidělování insolvenčních věcí

- a) Insolvenční soudy
- b) Insolvenční správci
- c) Účastníci insolvenčního řízení

1.4.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

- a) Ministerstvo spravedlnosti
- b) Insolvenční správci

1.4.3 Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek

- a) Ministerstvo spravedlnosti
- b) Insolvenční soudy
- c) Insolvenční správci
- d) Účastníci insolvenčního řízení

1.4.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

- a) Subjekty poskytující služby související s institutem oddlužení
- b) Ministerstvo spravedlnosti
- c) Účastníci insolvenčního řízení
- d) Insolvenční soudy

1.4.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

- a) Soutěžící v podnikatelském prostředí
- b) Účastníci insolvenčního řízení
- c) Insolvenční soudy
- d) Insolvenční správci

1.5 Popis cílového stavu

1.5.1 Změna systému přidělování insolvenčních věcí

Jedním z hlavních cílů předkládaného návrhu zákona je, aby insolvenční správce ve svém sídle a ve vymezených dnech a úředních hodinách také ve své provozovně skutečně vykonával svoji činnost, a to svědomitě a s odbornou péčí. Z toho důvodu a s ohledem na dosavadní aplikační praxi se jeví jako nezbytné oprostit výkon činností stanovených insolvenčním zákonem, jejichž výkon je insolvenční správce povinen zajistit ve svém sídle a v každé ze svých provozoven v jejích úředních hodinách zajišťovat, od přímé vazby na nápad insolvenčních věcí.

Z toho důvodu se navrhuje změnit algoritmus ustanovování insolvenčních správců pro insolvenční řízení tak, aby docházelo k přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům v návaznosti na okamžik zápisu jejich sídla do seznamu insolvenčních správců, potažmo okamžik zápisu jedné z provozoven do tohoto seznamu, jestliže si insolvenční správce – fyzická osoba - zvolí, že má být pro účely přidělování insolvenčních věcí v tomto seznamu uveden údaj o jedné z jeho provozoven na místo údaje o jeho sídle.

Insolvenčnímu správci s odborným zaměřením na konkurs i oddlužení proto budou přidělovány insolvenční věci pouze podle pořadí určeného dnem zápisu jeho sídla (případně provozovny) do příslušné části seznamu insolvenčních správců vedené jednak pro obvod krajského soudu, který je insolvenčním soudem dlužníka, je-li v době určení podán návrh na prohlášení konkursu nebo není-li v době určení podán návrh na jiný způsob řešení úpadku (a není-li dlužník osobou podle § 3 odst. 2 ZIS), a jednak pro obvod krajského soudu, který je insolvenčním soudem dlužníka, je-li v době určení podán návrh na povolení oddlužení.

Obecná část seznamu insolvenčních správců bude proto nově vedena pouze podle obvodů krajských soudů, a to zvlášť pro insolvenční správce odborně zaměřené na řešení úpadku dlužníka oddlužením, a zvlášť pro insolvenční správce odborně zaměřené na řešení úpadku dlužníka konkursem.

V návaznosti na úpravu algoritmu ustanovování insolvenčních správců do jednotlivých insolvenčních řízení a v návaznosti na zdůraznění a posílení myšlenky učinit insolvenční

řízení ve vztahu k nápadu insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správčům více spravedlivým je dále navrhováno omezit kritérium, podle kterého se bude určovat pořadí, ve kterém budou insolvenční věci přidělovány jednotlivým insolvenčním správčům, pouze na okamžik zápisu údaje o sídle insolvenční správce do příslušné části obecného seznamu nebo zvláštní části seznamu insolvenčních správců, ledaže insolvenční správce, kterým je fyzická osoba, určí, že má být v příslušné části seznamu pro tento účel uveden údaj o jedné z jeho provozoven, kterou výslovně určí. Tento jeden údaj o insolvenčním správci (tj. údaj o sídle, případně jedné provozovně, insolvenčního správce), podle kterého mají insolvenční soudy při přidělování věcí postupovat, bude od ostatních údajů zapisovaných do příslušné části seznamu odlišen jako „zvlášť označený údaj“. Je-li insolvenčním správcem veřejná obchodní společnost nebo zahraniční společnost, je tímto „zvlášť označeným údajem“ u každého ohlášeného společníka údaj o zápisu sídla takové společnosti do příslušné části seznamu, neurčí-li ohlášený společník, že „zvlášť označeným údajem“ má být v jeho případě údaj o zápisu jedné z provozoven takové společnosti do příslušné části seznamu. V zájmu eliminace rizika častých změn volby kritéria, podle kterého budou insolvenční věci přidělovány mezi insolvenční správce, a zúžení prostoru případným manipulacím v tomto ohledu, se stanovuje, že rozhodnutí o tom, který ze zapisovaných údajů bude „zvlášť označeným údajem“, nesmí insolvenční správce měnit častěji než jednou v kalendářním roce.

Dalším z cílů navrhované právní úpravy je také zabránit „ovládnutí“ insolvenčního řízení, v němž je řešen úpadek dlužníka oddlužením a k němuž je za současné právní úpravy využíváno ustanovení § 29 insolvenčního zákona, jedním či několika věřiteli, kteří mohou ve spojení se smluveným insolvenčním správcem zcela ovládnout zpeněžování majetkové podstaty, ale také negativním způsobem ovlivňovat podnikatelské prostředí v České republice tím, že odvádí značnou část nápadu insolvenčních věcí insolvenčním správčům s nízkým výkazem zisku, aniž by se mohli tyto insolvenční správci zákonnými prostředky jakkoli bránit.

1.5.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

Dále se nově navrhuje posílit kontrolní a dohledové mechanismy Ministerstva spravedlnosti ve vztahu k výkonu funkce insolvenčního správce ve všech insolvenčních řízeních, v nichž byl ustanoven.

Insolvenční správce by měl v souladu s § 36 insolvenčního zákona při výkonu své funkce postupovat svědomitě a s odbornou péčí. Naopak by se měl vyvarovat jakéhokoli porušení právních předpisů a porušení plynulosti insolvenčního řízení. Zda insolvenční správce postupuje svědomitě a s odbornou péčí, stejně jako zda neporušuje jiné povinnosti stanovené právními předpisy ve vztahu k výkonu jeho funkce, bude nově vedle insolvenčního soudu kontrolováno také Ministerstvem spravedlnosti.

V souvislosti s respektováním jedné ze základních zásad demokratického právního státu, kterou je dělba moci, se však rozhodně nebude jednat o věcné zasahování do probíhajících insolvenčních řízení, ale pouze o přezkoumávání zákonnosti jejich postupu, plynulosti insolvenčního řízení a skutečnosti, zda insolvenční správce při výkonu své funkce postupuje s odbornou péčí.

V případě, že bude zjištěno porušení povinností daného insolvenčního správce, bude mít Ministerstvo spravedlnosti pravomoc podat kárnou žalobu nebo zahájit řízení o správním deliktu, a to podle toho, zda se při výkonu činnosti insolvenčního správce dopustí porušení povinnosti v rámci konkrétního insolvenčního řízení, v němž byl ustanoven insolvenčním správcem, nebo mimo konkrétní insolvenční řízení. Příkladem porušení povinnosti insolvenčního správce mimo určité insolvenční řízení může být zřízení fiktivní provozovny nebo zřízení provozovny na místě nezpůsobilém pro výkon činností insolvenčního správce stanovených insolvenčním zákonem. Pro případ, že bude v rámci výkonu dohledu zjištěno takové porušení, bude ministerstvo oprávněno takovou provozovnu zrušit.

Vedle toho bude mít ministerstvo posílenou pravomoc provádět kontroly insolvenčních správců, přičemž jejich předmětem bude zejména to, zda ve svém sídle, stejně jaké v každé ze svých provozoven, ve vymezených dnech a úředních hodinách opravdu řádně zajišťují insolvenční správci výkon činností stanovených insolvenčním zákonem. V zájmu odstranění pochybností o zákonném vymezení pojmu provozovna se navrhuje postavit na jisto, že provozovnou je místo, v němž je ve vymezených dnech a hodinách insolvenční správce (nebo ohlášený společník insolvenčního správce, je-li insolvenční správce veřejnou obchodní společností) povinen vykonávat svoji činnost.

Ministerstvu spravedlnosti se dále zakládá pravomoc požadovat od insolvenčních správců písemné vyjádření nebo ústní vysvětlení, nebude-li písemné vyjádření nutné nebo dostatečné, k věci, která bude předmětem dohledu, přičemž insolvenční správce bude ministerstvu při výkonu dohledu povinen poskytnout požadovanou součinnost.

1.5.3 Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek

Navrhovaná právní úprava má zvýšit transparentnost insolvenčního řízení především prostřednictvím nového sběru a podrobné analýzy dat obsažených v soupisu majetkové podstaty, v seznamu přihlášených pohledávek, ale především též v konečné zprávě a ve zprávě o plnění reorganizačního plánu, čímž dojde také k zásadní eliminaci způsobů, kterými jsou insolvenční řízení nelegitimně ovlivňována ze strany osob (věřitelů) nacházejících se ve střetu zájmů.

Zavedením formulářů bude dosaženo jasných, přesných a přehledných výsledků, z nichž bude na první pohled zřejmé, zda určitá informace z dokumentu jaksi „vyčnívá“ či zda se dá mezi jednotlivými insolvenčními řízeními, v nichž je ustanoven shodný insolvenční správce, pozorovat určitá odchylna, či snad dokonce opětovně aplikovaná nekalá praktika či porušení jeho povinností při výkonu funkce.

Veškerá relevantní data z nově zavedených formulářů budou shromažďována na Ministerstvu spravedlnosti, které je bude vyhodnocovat a odpovídajícím způsobem na konkrétní zjištění dále reagovat. Díky systému, kde budou všechna data evidována, bude při splnění předem nadefinovaných událostí ministerstvo upozorněno na možné nestandardní postupy v insolvenčním řízení automaticky.

Insolvenční správce tak bude mít nově povinnost konečnou zprávu, stejně jako soupis majetkové podstaty, seznam přihlášených pohledávek a zprávu o plnění reorganizačního plánu, insolvenčnímu soudu podávat pouze na elektronickém formuláři, jehož náležitosti (tj. forma, podoba a obsah) budou stanoveny vyhláškou. Podoba formulářů bude ministerstvem zároveň také bezplatně uveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Proto, aby bylo možné po insolvenčním správci splnění této nové povinnosti (činit výše uvedená podání pouze prostřednictvím požadovaného formuláře se strojově čitelnými údaji) účinně vymáhat, bude ze strany insolvenčního soudu při porušení povinnosti vždy učiněna výzva k odstranění vad podání a nebude-li tento nedostatek opraven, bude toto podání odmítnuto.

Zároveň bude vyřešen problém nelegitimního ovlivňování insolvenčních řízení skrze subjekty nacházející se v netransparentní pozici (zejména ve střetu zájmů), a to především tak, že:

- osoby spřízněné s dlužníkem, resp. nacházející se z jiných důvodů ve střetu zájmů, nebudou moci v insolvenčním řízení hlasovat;
- bude zajištěna transparentnost ve vztahu k vlastnické struktuře věřitelů, kteří nenabýlí pohledávku přímo z obchodu s dlužníkem (tedy např. poskytnutím úvěru nebo dodáním zboží, což jsou zpravidla verifikovatelné skutečnosti), ale postoupením nebo obdobným způsobem;
- subjekty registrované v jurisdikcích, které nezaručují dostatečnou vymahatelnost práva (neuznávají rozhodnutí cizozemských soudů) či transparentnost vlastnické struktury právnických osob, budou moci vykonávat práva v insolvenčním řízení pouze za podobných podmínek, za kterých mohou žalovat tuzemské subjekty (netýká se subjektů registrovaných v zemích EU či EHP).

Vedle výše uvedeného umožní nová právní úprava insolvenčním soudům formou přenosu části jejich pravomoci související s vybranými úkony insolvenčního řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, na insolvenčního správce, věnovat pozornost právně a skutkově obtížným konkursním řízením a řízením, v nichž je úpadek dlužníka řešen reorganizací.

Přenosem pravomoci činit některé úkony, které nyní činí insolvenční soud (nebo insolvenční soud i insolvenční správce duplicitně - jen v jiných fázích řízení), dojde zákonným způsobem k přechodu části agendy (dosud vykonávané výlučně insolvenčními soudy) spočívající především v právně administrativní činnosti na insolvenčního správce, čímž dojde ke zkrácení průměrné délky insolvenčního řízení a k otevření prostoru insolvenčního soudu pro podrobnější právní analýzy insolvenčních řízení, v nichž není úpadek dlužníka řešen oddlužením.

1.5.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

V návaznosti na výše popsany současný stav se dále navrhuje zpřísnit podmínky poskytování poradenství v oblasti oddlužení tak, aby byly placené služby týkající se typicky zpracování insolvenčních návrhů často přímo spojených s návrhem na povolení oddlužení, ale také jiných úkonů souvisejících s institutem oddlužení, poskytovány příjemcům těchto služeb výlučně osobami, o jejichž kvalifikaci není důvod pochybovat, tj. insolvenčním správcem, advokátem, notářem, anebo jinými osobami, jimž bude ze strany Ministerstva spravedlnosti udělena akreditace.

Cílem navrhované právní úpravy je tak zabránit komerčním subjektům (tzv. „oddlužovacími společnostmi“) nabízejícím dlužníkům pomoc před zahájením insolvenčního řízení, jejímž výsledkem má být vydání rozhodnutí o povolení oddlužení, resp. následné vydání rozhodnutí o schválení oddlužení, aby profitovaly z tíživé životní situace a nedostatečné informovanosti dlužníků.

Tyto komerční subjekty proto již nebudou moci své služby nabízet buď vůbec, nebo – bude-li jim ministerstvem udělena příslušná akreditace – nebudou moci za poskytnutí svých služeb požadovat, ani od klientů přijímat, odměnu ani náhradu nákladů vynaložených v souvislosti s poskytováním služeb v oblasti oddlužení. Návrh zákona počítá s tím, že akreditované subjekty budou poskytovat služby v oblasti oddlužení klientům bezplatně, když stanoví, že těmto akreditovaným subjektům právo na odměnu ani na jiná plnění nenáleží.

Cílem nové právní úpravy v této oblasti je proto učinit trh těchto komerčních subjektů transparentní a umožnit poskytování služeb souvisejících s institutem oddlužení pouze osobám, které mají dostatečnou kvalifikaci k tomu, aby byl v této pro dlužníka zvláště citlivé oblasti zajištěn za přiměřenou úplatu kvalitní servis.

Dalším problematickým faktorem v této oblasti je také skutečnost, že oddlužovací společnosti za své nekvalitní služby nenesou fakticky žádnou odpovědnost. Proto nová právní úprava upravuje také možnost nad dotčenými komerčními subjekty vykonávat ze strany ministerstva dohled. V případě, že akreditovaný subjekt přestane splňovat podmínky pro udělení akreditace, nebo bude porušovat své povinnosti, bude mít ministerstvo oprávnění rozhodnout o zrušení udělené akreditace.

Navrhovaná právní úprava zpřísňuje podmínky poskytování poradenství v oblasti oddlužení tak, aby byly služby (týkají se typicky sepisování insolvenčních návrhů obvykle přímo spojených s návrhem na povolení oddlužení) poskytovány výlučně kvalifikovanými osobami, čímž se zabrání výše popsaným situacím a dojde k celkovému ozdravení a zkvalitnění insolvenčního prostředí v České republice.

1.5.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

V návaznosti na výše popsaný stav, kdy v důsledku oznámení o zahájení insolvenčního řízení na základě šikanózního insolvenčního návrhu dochází k nevratnému poškození soutěžícího subjektu, je dalším cílem navrhované právní úpravy co nejvíce eliminovat případy podávání těchto insolvenčních návrhů.

Toho lze dosáhnout zaměřením se zejména na úvodní fázi insolvenčního řízení, resp. konkrétně na fázi od zahájení insolvenčního řízení okamžikem, kdy insolvenční návrh dojde věcně příslušnému soudu, do oznámení o zahájení insolvenčního řízení.

Navrhovanou právní úpravou je proto zavedeno tzv. „předběžné posouzení věřitelského návrhu“, které bude spočívat v tom, že dospěje-li insolvenční soud ohledně insolvenčního návrhu podaného proti dlužníkovi k závěru, že zde existuje nejistota o zneužití práv insolvenčního navrhovatele na úkor jiného soutěžícího subjektu v pozici dlužníka, popřípadě nejistota ohledně jiného nedostatku insolvenčního návrhu, který je důvodem pro odmítnutí insolvenčního návrhu podaného věřitelem pro jeho zjevnou bezdůvodnost, bude moci rozhodnout o tom, že se tento insolvenční návrh ani jiné dokumenty ve spisu, včetně vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení, v insolvenčním rejstříku nezveřejňují, a to až do uplynutí sedmidenní lhůty, která počíná běžet od okamžiku, kdy byl insolvenční návrh soudu doručen insolvenční návrh, nerozhodne-li insolvenční soud v této lhůtě o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost, nebo, je-li insolvenčním soudem takové rozhodnutí vydáno, až do právní moci rozhodnutí, kterým bylo v odvolacím (popř. dovolacím) řízení rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost zrušeno.

Velký přínos navrhované právní úpravy spočívá zejména v možnosti v této prvotní fázi insolvenčního řízení předejít poškození soutěžícího subjektu v pozici dlužníka tím, že se účelový šikanózní insolvenční návrh vůbec neoznámí vyhláškou.

Do insolvenčního spisu navíc budou moci v této fázi nahlížet a činit se z něho výpisy a opisy pouze insolvenční navrhovatel a dlužník, čímž se okruh osob, jimž bude skutečnost o zahájení insolvenčního řízení známa, zúží na minimum. Proto již nebude docházet k šíření de facto „poplašných zpráv“ o tom, že je dotčený soutěžící subjekt nesolventní, a tím i k nevratnému poškození dotčeného subjektu, přičemž současná právní úprava vážící se k důsledkům podání zjevně bezdůvodného insolvenčního návrhu ve smyslu § 128a insolvenčního zákona navrhovanou právní úpravou není dotčena.

Naopak, navrhovaná právní úprava zejména tento ochranný instrument upravený v ustanovení § 128a insolvenčního zákona vhodným způsobem doplní, čímž dojde k celkovému zintenzivnění ochrany před šikanózními insolvenčními návrhy.

Navrhovaná právní úprava nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace.

1.6 Zhodnocení rizika

1.6.1 Změna systému přidělování insolvenčních věcí

Schválení předkládané právní úpravy v této oblasti je záležitostí vysoce prioritní a žádoucí, neboť bez této změny nebude naplněn hlavní smysl a účel revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS, jejímž cílem bylo především přiblížit výkon činnosti insolvenčního správce dlužníkům, úspora nákladů insolvenčního správce a dlužníka a rovnoměrné rozložení insolvenčních správců v tom kterém obvodu podle požadavku trhu.

Nebude-li navrhovaná právní úprava v této oblasti přijata, bude i nadále ze strany insolvenčních správců docházet k obcházení a porušování zákona a k upřednostňování jejich zisku nad základními zásadami insolvenčního řízení, to vše – na úkor kvality insolvenčních řízení, v nichž je úpadek dlužníka řešen oddlužením.

Naopak, 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.

1.6.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

Schválení navrhované právní úpravy je nezbytné pro naplnění hlavního smyslu a účelu revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS a pro ozdravení insolvenčního prostředí v České republice.

V případě nepřijetí navrhované právní úpravy 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.

Naopak, přijetí navrhované právní úpravy dle názoru předkladatele se sebou žádná zásadní rizika nenese.

1.6.3 Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek

Schválení novely ve vztahu k této oblasti jednoznačně povede k posílení transparentnosti insolvenčních řízení, k omezení vzniku „nekalých a korupčních praktik“, na které je v aplikační praxi často poukazováno, a k celkovému ozdravení insolvenčního, a tudíž i podnikatelského prostředí.

Schválení novely ve vztahu k této oblasti dále povede k odlehčení insolvenčních soudů od nadbytečné administrativní zátěže související s institutem oddlužení a k pečlivějšímu analyzování právně a skutkově obtížných insolvenčních věcí, v nichž je úpadek dlužníka řešen konkursem či reorganizací.

V případě nepřijetí navrhované právní úpravy budou insolvenční soudy zahlceny neustálým nárůstem insolvenčních věcí, v nichž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, čímž dojde k prodloužení délky všech insolvenčních řízení a k tomu, že nebude právně a skutkově obtížným insolvenčním případům věnována dostatečná pozornost.

V případě nepřijetí novely ve vztahu k tomuto bodu dále dojde k posilování možností vzniku „nekalých praktik“ v insolvenčních řízeních, neboť nebude možné relevantní data, na základě nichž je možné „podezřelé insolvenční řízení“ identifikovat a pochybení dále zkoumat, shromažďovat a analyzovat, neboť tato data nyní nejsou strojově čitelná.

Naopak, přijetí navrhované právní úpravy dle názoru předkladatele s sebou žádná zásadní rizika nenese.

1.6.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

Schválení předkládané novely týkající se této oblasti povede k posílení ochrany osob, které žádají o povolení oddlužení a k celkovému ozdravení podnikatelského prostředí, neboť budou činnosti (tj. zpracovávání insolvenčních návrhů a návrhů na povolení oddlužení) prováděné komerčními subjekty, resp. též subjekty, které dotčené činnosti dosud prováděly tzv. „načerno“, pod dohledem Ministerstva spravedlnosti, které bude moci zjištěná pochybení účinně sankcionovat.

V případě nepřijetí bude narušeno podnikatelské prostředí v České republice a bude docházet k soustavnému poškozování a zneužívání důvěry a nedostatečné informovanosti zejména fyzických osob, které se ocitly v tíživé životní situaci, resp. institutu oddlužení jako takového.

Naopak, přijetí navrhované právní úpravy dle názoru předkladatele s sebou žádná zásadní rizika nenese.

1.6.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

Schválení navrhované právní úpravy je nezbytné pro naplnění hlavního smyslu a účelu insolvenčního zákona a pro ozdravení insolvenčního a podnikatelského prostředí v České republice.

V případě nepřijetí navrhované právní úpravy hrozí závažné obcházení zákona ze strany konkurenčních soutěžících subjektů spočívající v podávání účelových insolvenčních návrhů, jejichž cílem je zlikvidovat další soutěžící subjekty především již jen samotným oznámením o zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku.

Naopak, přijetí navrhované právní úpravy dle názoru předkladatele se sebou žádná zásadní rizika nenese.

2 Návrh variant řešení

Vzhledem k rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti, které přímo vychází z Programového prohlášení Vlády České republiky z února 2014, v němž vláda vyhlásila „*nesmlouvavý boj proti zneužívání exekucí a neférovým insolvencím*“, a v souladu se zněním Koaliční smlouvy v rámci odpovědného přístupu k plnění cílů zde vytyčených je tento návrh právní úpravy předkládán pouze ve dvou možných variantách, neboť povinnosti vyplývající z konkrétně formulovaných cílů nelze splnit jinak, než právě variantou 1 formulovanou u každé z pěti problematických oblastí.

2.1 Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí

2.1.1 Varianta 0

Zachování současného stavu, který není v souladu s hlavním smyslem a účelem revizní novely, resp. s insolvenčním zákonem a ZIS. Ze strany insolvenčních správců může i nadále docházet k obcházení a porušování zákona a k upřednostňování jejich zisku nad základními zásadami insolvenčního řízení, to vše na úkor kvality insolvenčních řízení, v nichž je úpadek dlužníka řešen oddlužením.

2.1.2 Varianta 1

Tato varianta počítá s úpravou rotačního způsobu určování insolvenčních správců pro konkrétní insolvenční řízení, jež má za cíl zajistit spravedlivou distribuci insolvenčních věcí mezi insolvenční správce (veřejné obchodní společnosti a insolvenční správce – fyzické osoby), ale také předpokládá změnu teritoriálních seznamů nově vedených jen pro obvod krajských soudů, jež jsou insolvenčními soudy dlužníka, s cílem zamezit obcházení a porušování zákona ze strany insolvenčních správců v podobě zřizování fiktivních provozoven.

2.2 *Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce*

2.2.1 Varianta 0

Zachováním současného právního stavu bez jakékoliv právní úpravy bude umožňovat 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 účinně sankcionovat.

2.2.2 Varianta 1

Tato varianta počítá s účinným posílením dohledu Ministerstva spravedlnosti nad insolvenčními správci, ale také nad úkony, jež insolvenční správci činí v insolvenčních řízeních, což doposud nebylo možné.

Přijetí této varianty 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.

2.3 *Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek*

2.3.1 Varianta 0

Zachování současného právního stavu bez jakékoliv právní úpravy bude znamenat podporu netransparentního, a tudíž i nezdravého insolvenčního prostředí v České republice s prostorem pro uplatňování „nekalých praktik“ v insolvenčních řízeních (zejména při zpeněžování majetku z majetkové podstaty), což s sebou ve výsledku přináší podporu korupčního prostředí, ale také zneužívání institutu oddlužení.

Vedle výše uvedeného zachování současného právního stavu v této oblasti povede také ke zpomalení vyřizování insolvenční agendy insolvenčními soudy, ke snížení kvality jednotlivých úkonů insolvenčního soudu ve zvlášť právně a skutkově složitých insolvenčních věcech, ale také k prodloužení délky insolvenčního řízení obecně.

2.3.2 Varianta 1

Tato varianta předpokládá následující úpravy insolvenčního zákona:

- zavedení strojově čitelných (vybraných) podání insolvenčních správců a preferenci podání pouze prostřednictvím datových schránek;
- přenos části agendy týkající se řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, z insolvenčních soudů na insolvenční správce;
- zavedení opatření na eliminaci střetů zájmů v insolvenčním řízení, a to zákazem hlasování pro věřitele dotčené střetem zájmů (zejména věřitele, kteří tvoří s jinými věřiteli koncern či jsou osobami jim blízkými), zavedením povinnosti dokládat vlastnickou strukturu u věřitelů postoupených pohledávek a povinnosti složit jistotu na náklady řízení či na náhradu škody u věřitelů ze států mimo EU a EHP;
- zavedením opatření pro eliminaci zbytečných průtahů v insolvenčním řízení nahrávajících nelegitimním praktikám založeným na manipulaci s místní příslušností soudů, tedy stanovením místní příslušnosti dle sídla dlužníka – podnikatele zapsaného v obchodním rejstříku – k datu šest měsíců před zahájením insolvenčního řízení a stanovením povinnosti soudu postupovat v řízení i před konečným vyřešením otázky místní příslušnosti.

Přijetí varianty 1 ve vztahu k této oblasti jednoznačně povede k posílení transparentnosti insolvenčních řízení, k omezení „nekalých a korupčních praktik“, na které je v aplikační praxi často poukazováno, a k celkovému ozdravení insolvenčního, a tudíž i podnikatelského prostředí.

Přijetí navrhované varianty dále povede k odlehčení insolvenčních soudů od nadbytečné administrativní zátěže související s institutem oddlužení a k pečlivějšímu analyzování právně a skutkově složitých insolvenčních věcí, v nichž je úpadek dlužníka řešen konkursem či reorganizací.

2.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

2.4.1 Varianta 0

Zachování současného právního stavu bez jakékoliv právní úpravy bude znamenat narušení podnikatelského prostředí v České republice a soustavné poškozování a zneužívání důvěry a nedostatečné informovanosti dlužníků, resp. zneužívání institutu oddlužení jako takového.

2.4.2 Varianta 1

Tato varianta předpokládá zavedení povinného zastoupení dlužníka při podání návrhu na povolení oddlužení advokátem, notářem, insolvenčním správcem nebo osobou, která disponuje akreditací vydanou ministerstvem spravedlnosti, přičemž akreditace se bude udělovat pouze neziskovým subjektům.

Přijetí varianty 1 ve vztahu k této oblasti jednoznačně povede k posílení ochrany osob, které žádají o povolení oddlužení a k celkovému ozdravení podnikatelského prostředí, neboť budou činnosti (tj. zpracovávání insolvenčních návrhů často přímo spojených s návrhem na povolení oddlužení) prováděné komerčními subjekty, resp. též subjekty, které dotčené činnosti dosud prováděly tzv. „načerno“, pod dohledem Ministerstva spravedlnosti, které bude moci zjištěná pochybení účinně sankcionovat.

2.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

2.5.1 Varianta 0

Zachování současného právního stavu bez jakékoliv právní úpravy bude znamenat narušení podnikatelského prostředí v České republice a soustavné obcházení hlavního smyslu a účelu insolvenčního zákona, ale také snížení důvěryhodnosti v insolvenční soudy.

2.5.2 Varianta 1

Tato varianta počítá se zavedení tzv. předběžného posouzení věřitelského návrhu, v důsledku čehož budou insolvenčním soudem před zveřejněním oznámení o zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku vyselektovány šikanózní insolvenční návrhy, čímž dojde k výraznému posílení prevence před těmito praktikami vzájemně si konkurujících soutěžících subjektů a k eliminaci škod, které jsou dotčeným soutěžícím subjektům po účelovém zahájení insolvenčního řízení a oznámení o jeho zahájení v insolvenčním rejstříku způsobeny.

3 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedená zjištění a následná analýza problematických oblastí, k nimž se navrhovaná právní úprava váže, jsou podložena daty z již ukončených insolvenčních řízení, která byla na základě alarmujících zjištění ministerstva vedoucích k přípravě návrhu nové právní úpravy extrahována ze statistických listů pro insolvenční řízení⁶, dále průběžně shromažďovanými daty z výkazů o insolvenčních řízeních, daty ze statistik ISIR, ale také daty získanými z interních (fakultativních) statistik prováděných jednotlivými krajskými soudy, či daty ze statistik CSLAV. Součástí materiálu je také samostatná Příloha č. 1, která obsahuje data, která nebylo (z důvodu své velikosti) vhodné vkládat přímo do textu, a to jak v listinné podobě, tak na přiloženém CD.

Sledovaným obdobím je rok 2012, 2013 a 2014, příp. část roku 2015 (byla-li již data při zpracovávání tohoto materiálu dostupná).

3.1 Analýza statistických ukazatelů

V roce 2012 činil celkový nápad na krajské soudy v České republice 32 676 nových věcí. V tomto roce bylo celkem vyřízeno 11 382 věcí. Ve 20 708 případech bylo rozhodnuto o úpadku, přičemž v 19 260 případech bylo současně rozhodnuto také o způsobu jeho řešení. V 1 773 případech bylo rozhodnuto o prohlášení konkursu, ve čtyřech případech byla jako způsob řešení dlužníkovu úpadku vybrána reorganizace a v 17 483 případech bylo povoleno oddlužení. K 31. 12. 2012 bylo vedeno celkem 52 032 řízení. Pro úplnost je třeba dodat, že v 497 případech došlo v řízení, v němž bylo rozhodnuto o schválení oddlužení, k prohlášení konkursu, a ve 12 případech došlo k prohlášení konkursu při způsobu řešení dlužníkovu úpadku reorganizací.⁷

V roce 2013 činil celkový nápad na krajské soudy v České republice 37 637 nových věcí. V tomto roce bylo celkem vyřízeno 14 920 věcí. Ve 25 065 případech bylo rozhodnuto

⁶ Pozn. statistické listy pro insolvenční řízení se vyhotovují po právní moci konečného rozhodnutí ve věci zveřejněného v insolvenčním rejstříku, tj. ve věci, v níž byl podán insolvenční návrh.

⁷ Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 1 a v podrobnostech Tabulka č. 7.

o úpadku, přičemž v 23 847 případech bylo současně rozhodnuto také o způsobu jeho řešení. V 2 236 případech bylo rozhodnuto o prohlášení konkursu, v 6 případech byla jako způsob řešení dlužníka úpadku vybrána reorganizace a v 21 605 případech bylo povoleno oddlužení. K 31. 12. 2013 bylo vedeno celkem 75 256 řízení. Pro úplnost je třeba dodat, že v 821 případech došlo v řízení, v němž bylo rozhodnuto o schválení oddlužení, k prohlášení konkursu, a v 8 případech došlo k prohlášení konkursu při způsobu řešení dlužníkovy úpadku reorganizací.⁸

V roce 2014 činil celkový nápad na krajské soudy v České republice 35 084 nových věcí. V tomto roce bylo celkem vyřízeno 15 556 věcí. Ve 27 870 případech bylo rozhodnuto o úpadku, přičemž v 27 049 případech bylo současně rozhodnuto také o způsobu jeho řešení. V 2 298 případech bylo rozhodnuto o prohlášení konkursu, v 15 případech byla jako způsob řešení dlužníka úpadku vybrána reorganizace a v 24 736 případech bylo povoleno oddlužení. K 31. 12. 2014 již bylo vedeno celkem 95 276 řízení. Pro úplnost je třeba dodat, že v 1 389 případech došlo v řízení, v němž bylo rozhodnuto o schválení oddlužení, k prohlášení konkursu, a v 14 případech došlo k prohlášení konkursu při způsobu řešení dlužníkovy úpadku reorganizací.⁹

Při porovnávání výše uvedených statistických dat za rok 2014 se statistikou ISIR¹⁰ je patrná pouze drobná odchylka, která může být způsobena typicky tím, že dosud nedošlo k vyplnění statistického listu, nebo došlo k prodlevě při předávání shromažďovaných informací.

Při vyhodnocování statistických dat relevantních pro navrhovanou právní úpravu byla dále vyhodnocena délka insolvenčního řízení za rok 2012, 2013 a 2014 při způsobu řešení úpadku dlužníka konkursem, reorganizací a oddlužením, a to včetně aktuální zatíženosti insolvenčních soudů podle počtu probíhajících insolvenčních řízení.

Bylo zjištěno, že v roce 2012 byl celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen konkursem, 7 055, přičemž 3 338 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je cca 47%. Celkový počet

⁸ Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 2 a v podrobnostech Tabulka č. 8.

⁹ Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 3 a v podrobnostech Tabulka č. 9.

¹⁰ Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 4, č. 5 a č. 6.

probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen reorganizací, byl 35, přičemž 16 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je cca 46%. Celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen oddlužením, byl 36 629, přičemž 16 655 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je cca 45,5 %.

Tabulka č. 1 až 3 – délka insolvenčního řízení podle způsobu řešení dlužníkova úpadku (I. stupeň)

Konkurs - rok 2012

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - konkurzem : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2012 / 31.12.2012									
		Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem	
Dosaď v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		69	1 207	686	443	771	842	918	1 240	948	7 055
v tom:	do 3 měsíců	70	126	77	46	72	75	85	131	75	687
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	71	143	86	40	54	68	76	127	86	680
	přes 6 měsíců do 1 roku	72	238	158	80	139	131	140	229	174	1 289
	přes 1 rok do 3 let	73	512	204	217	397	431	467	567	461	3 336
	přes 3 roky do 5 let	74	188	81	60	109	137	150	186	152	1 063
	přes 5 let do 7 let	75	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	přes 7 let	76	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Reorganizace - rok 2012

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - reorganizací : Krajské soudy										
Datum od/do:		01.01.2012 /		31.12.2012						
		Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem
Dosaď v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		69	5	2	2	1	7	0	11	7
v tom:	do 3 měsíců	70	0	0	0	0	2	0	1	0
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	71	0	0	0	0	0	0	1	3
	přes 6 měsíců do 1 roku	72	2	0	0	0	1	0	2	1
	přes 1 rok do 3 let	73	3	2	1	1	2	0	4	3
	přes 3 roky do 5 let	74	0	0	1	0	2	0	3	0
	přes 5 let do 7 let	75	0	0	0	0	0	0	0	0
	přes 7 let	76	0	0	0	0	0	0	0	0

Oddlužení - rok 2012

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - oddlužením : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2012 / 31.12.2012									
		Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem	
Dosaď v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		69	1 215	3 407	1 847	4 191	7 472	5 621	4 003	8 873	36 629
v tom:	do 3 měsíců	70	171	572	292	564	952	908	544	924	4 927
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	71	156	470	233	623	808	757	604	875	4 526
	přes 6 měsíců do 1 roku	72	285	814	539	1 170	1 562	1 100	930	1 888	8 288
	přes 1 rok do 3 let	73	499	1 432	707	1 725	3 602	2 545	1 765	4 380	16 655
	přes 3 roky do 5 let	74	104	119	76	109	548	311	160	806	2 233
	přes 5 let do 7 let	75	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	přes 7 let	76	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Bylo zjištěno, že v roce 2013 byl celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen konkursem, 9 208, přičemž 4 113 insolvenčních řízení již v tomto

roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je cca 45%. Celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen reorganizací, byl 28, přičemž 13 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je cca 46,5 %. Celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen oddlužením, byl 56 836, přičemž 28 054 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je cca 49,5 %.

Tabulka č. 4 až 6 – délka insolvenčního řízení podle způsobu řešení dlužníkova úpadku (I. stupeň)

Konkurs - rok 2013

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - konkurzem : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2013 / 31.12.2013									
			Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem
Dosaď v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		70	1 463	978	551	1 076	1 059	1 277	1 602	1 202	9 208
v tom:	do 3 měsíců	71	156	85	38	89	86	127	143	87	811
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	72	125	113	53	91	80	99	144	90	795
	přes 6 měsíců do 1 roku	73	252	199	103	223	164	223	307	211	1 682
	přes 1 rok do 3 let	74	637	444	262	491	501	560	681	537	4 113
	přes 3 roky do 5 let	75	254	119	89	160	199	243	300	246	1 610
	přes 5 let do 7 let	76	39	18	6	22	29	25	27	31	197
	přes 7 let	77	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Reorganizace - rok 2013

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - reorganizací : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2013 / 31.12.2013									
			Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem
Dosaď v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		70	7	2	2	1	2	1	6	7	28
v tom:	do 3 měsíců	71	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	72	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	přes 6 měsíců do 1 roku	73	0	2	0	1	0	1	0	2	6
	přes 1 rok do 3 let	74	3	0	1	0	1	0	3	5	13
	přes 3 roky do 5 let	75	0	0	0	0	1	0	3	0	4
	přes 5 let do 7 let	76	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	přes 7 let	77	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Oddlužení - rok 2013

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - oddlužením : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2013 / 31.12.2013									
			Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem
Dosaď v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		70	2 053	5 466	3 257	6 944	11 046	8 810	6 888	12 372	56 836
v tom:	do 3 měsíců	71	261	561	361	720	1 051	1 051	843	1 043	5 891
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	72	200	498	379	797	1 101	761	793	943	5 472
	přes 6 měsíců do 1 roku	73	443	1 158	711	1 368	1 746	1 607	1 408	1 929	10 370
	přes 1 rok do 3 let	74	920	2 762	1 544	3 599	5 556	4 191	3 240	6 242	28 054
	přes 3 roky do 5 let	75	214	474	249	444	1 550	1 158	586	2 119	6 794
	přes 5 let do 7 let	76	15	13	13	16	42	42	18	96	255
	přes 7 let	77	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Bylo zjištěno, že v roce 2014 byl celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen konkursem, 11 137, přičemž 5 022 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je 45%. Celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen reorganizací, byl 43, přičemž 15 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 6 měsíců do 1 roku, a 11 insolvenčních řízení v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let. Celkem tedy v roce 2014 probíhalo cca 60,5 % insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen reorganizací, v časovém rozmezí od 6 měsíců do 3 let. Celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen oddlužením, byl 77 800, přičemž 37 535 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je cca 48 %.

Tabulka č. 7 až 9 – délka insolvenčního řízení podle způsobu řešení dlužníkového úpadku (I. stupeň)

Konkurs - rok 2014

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - konkurzem : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2014 / 31.12.2014									
			Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem
Došlo v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		71	1 678	1 203	577	1 283	1 464	1 539	1 835	1 558	11 137
v tom:	do 3 měsíců	72	126	70	47	46	66	58	118	114	645
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	73	163	93	36	66	117	120	126	158	879
	přes 6 měsíců do 1 roku	74	286	206	73	196	273	236	315	263	1 848
	přes 1 rok do 3 let	75	700	616	269	659	606	703	853	616	5 022
	přes 3 roky do 5 let	76	292	173	116	256	310	319	318	314	2 090
	přes 5 let do 7 let	77	111	45	36	60	92	103	105	93	645
	přes 7 let	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Reorganizace - rok 2014

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - reorganizací : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2014 / 31.12.2014									
			Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem
Došlo v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		71	9	3	2	5	1	4	7	12	43
v tom:	do 3 měsíců	72	0	0	0	1	0	1	1	1	4
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	73	1	1	1	0	0	1	0	3	7
	přes 6 měsíců do 1 roku	74	4	2	1	3	0	2	0	3	15
	přes 1 rok do 3 let	75	3	0	0	1	0	0	3	4	11
	přes 3 roky do 5 let	76	1	0	0	0	1	0	1	1	4
	přes 5 let do 7 let	77	0	0	0	0	0	0	2	0	2
	přes 7 let	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Oddlužení - rok 2014

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - oddlužením : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2014 /		31.12.2014							
			Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem
Dosaď v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		71	3 208	8 208	5 106	9 055	14 678	11 494	10 035	16 016	77 800
v tom:	do 3 měsíců	72	331	638	552	561	949	824	845	1 139	5 839
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	73	325	789	399	564	1 063	797	998	1 256	6 191
	přes 6 měsíců do 1 roku	74	633	1 614	1 016	1 395	2 207	1 533	1 650	2 296	12 344
	přes 1 rok do 3 let	75	1 425	3 856	2 431	4 938	6 929	5 913	4 886	7 157	37 535
	přes 3 roky do 5 let	76	437	1 255	661	1 543	3 299	2 288	1 587	3 885	14 955
	přes 5 let do 7 let	77	57	56	47	54	231	139	69	283	936
	přes 7 let	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0

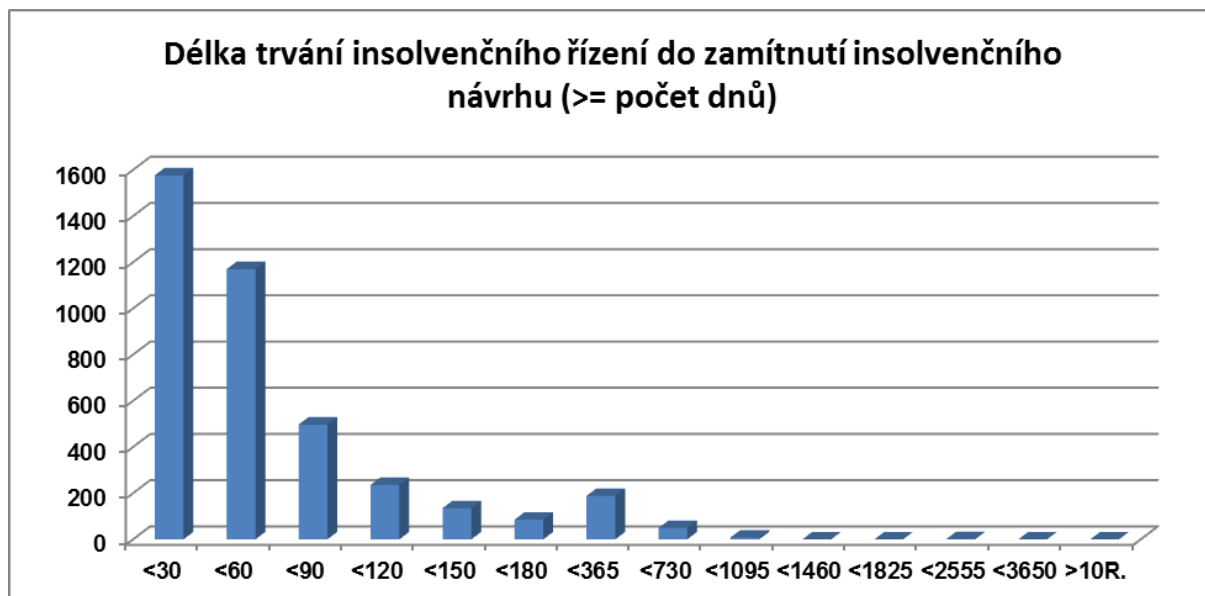
Na základě shromážděných statistických dat je dále možné určit obvyklou délku insolvenčního řízení.

Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že většina (tj. cca 70 %) insolvenčních řízení, v nichž dojde k zamítnutí insolvenčního návrhu, trvá do 30 dnů, resp. maximálně do 60 dnů.

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení do zamítnutí insolvenčního návrhu

	rok 2012	rok 2013	rok 2014	Celkem	Celkem v %
<30	471	646	459	1576	39,94
<60	512	491	167	1170	29,65
<90	197	232	68	497	12,59
<120	72	123	41	236	5,98
<150	39	68	28	135	3,42
<180	28	32	25	85	2,15
<365	56	77	55	188	4,76
<730	10	23	16	49	1,24
<1095	1	1	6	8	0,20
<1460	0	0	0	0	0
<1825	0	0	0	0	0
<2555	0	0	1	1	0,02
<3650	0	0	0	0	0
>10R.	0	0	0	0	0

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014



Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že cca 35 % insolvenčních řízení, která jsou následně zastavena, trvá do 60 dnů, a dále, že cca 13 % insolvenčních řízení je zastaveno do 120 dnů a cca 13 % insolvenčních řízení je zastaveno do jednoho roku.

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení do okamžiku jeho zastavení

	rok 2012	rok 2013	rok 2014	Celkem	Celkem v %
<30	440	543	807	1790	17,51
<60	517	559	799	1875	18,35
<90	447	630	668	1745	17,07
<120	320	512	507	1339	13,10
<150	217	372	350	939	9,19
<180	141	269	267	677	6,62
<365	244	492	592	1328	12,99
<730	56	115	169	340	3,32
<1095	13	32	64	109	1,06
<1460	3	19	32	54	0,52
<1825	1	7	9	17	0,16
<2555	0	2	2	4	0,03
<3650	0	0	0	0	0
>10R.	0	0	0	0	0

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014

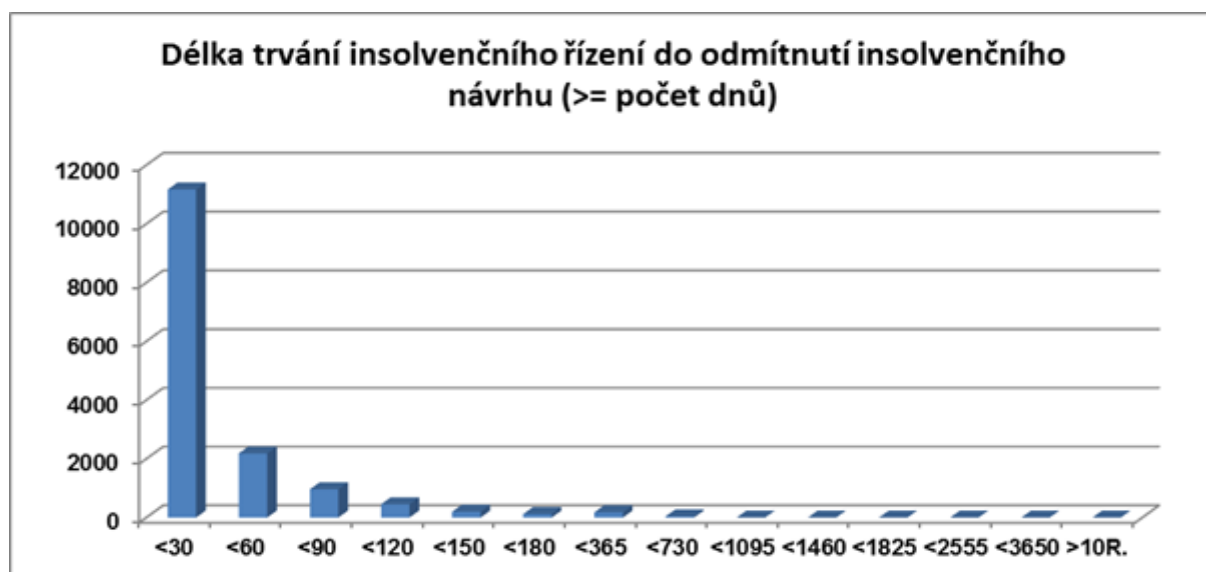


Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že většina (tj. téměř 73 %) insolvenčních řízení, v jejichž průběhu dojde k odmítnutí insolvenčního návrhu, trvá do 30 dnů.

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení do odmítnutí insolvenčního návrhu

	rok 2012	rok 2013	rok 2014	Celkem	Celkem v %
<30	3067	4079	4021	11167	72,92
<60	507	757	921	2185	14,26
<90	185	341	438	964	6,29
<120	90	165	197	452	2,95
<150	35	69	97	201	1,31
<180	22	41	59	122	0,79
<365	27	62	92	181	1,18
<730	7	10	22	39	0,25
<1095	1	0	0	1	0,01
<1460	0	0	0	0	0
<1825	0	0	0	0	0
<2555	0	0	0	0	0
<3650	0	0	0	0	0
>10R.	0	0	0	0	0

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014



Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že většina (tj. téměř 74 %) insolvenčních řízení, která ve sledovaném období skončila zrušením konkurzu z důvodu splnění rozvrhového usnesení, trvala 3 roky ode dne jejich zahájení.

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení, které skončilo zrušením konkurzu z důvodu splnění rozvrhového usnesení

	rok 2012	rok 2013	rok 2014	Celkem	Celkem v %
<30	0	0	0	0	0
<60	0	0	0	0	0
<90	0	0	0	0	0
<120	0	0	0	0	0
<150	0	0	0	0	0
<180	2	0	0	2	0,20
<365	8	8	5	21	2,16
<730	93	112	81	286	29,42
<1095	113	154	168	435	44,75
<1460	5	48	96	149	15,32
<1825	1	7	9	17	1,74
<2555	0	8	56	64	6,58
<3650	0	0	0	0	0
>10R.	0	0	0	0	0

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014

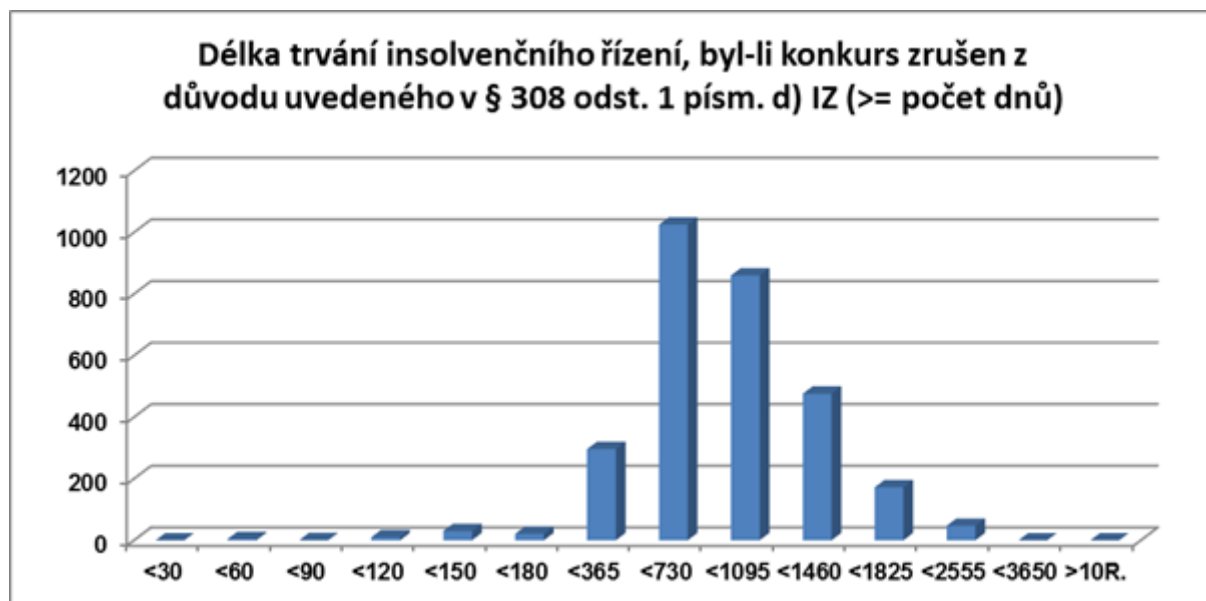


Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že většina (tj. cca 64 %) insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen konkursem a v nichž byl konkurs zrušen z důvodu uvedeného v § 308 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, trvá 3 roky ode dne zahájení řízení.

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení, které skončilo zrušením konkursu z důvodu uvedeného v § 308 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona

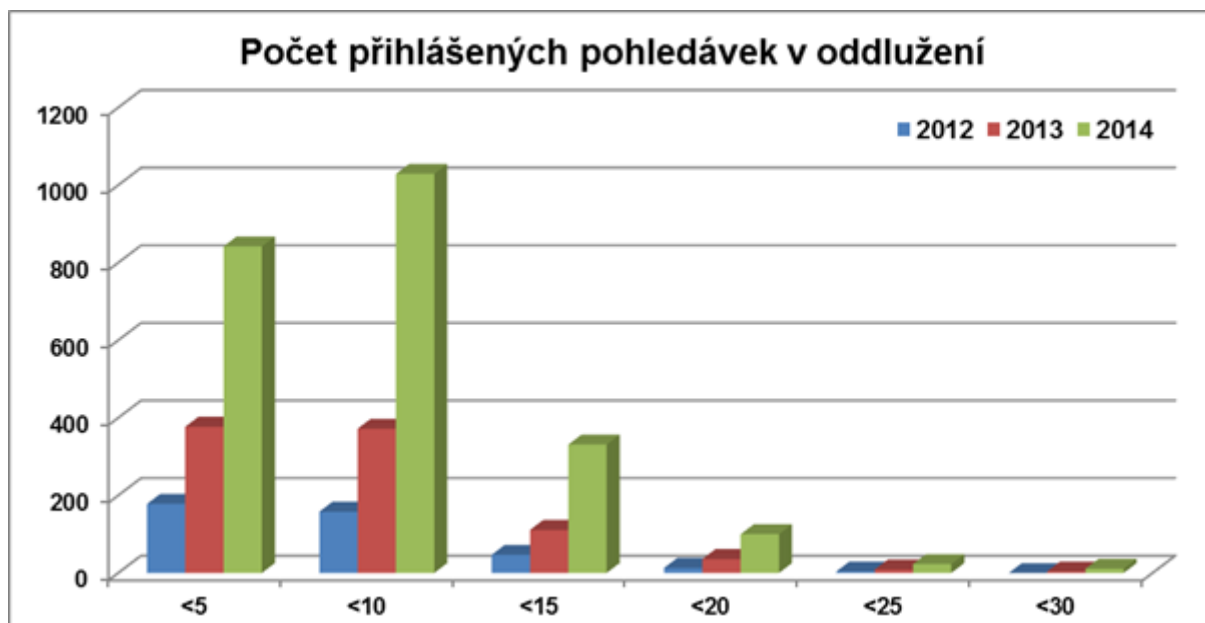
	rok 2012	rok 2013	rok 2014	Celkem	Celkem v %
<30	0	0	0	0	0
<60	4	0	0	4	0,13
<90	1	0	0	1	0,03
<120	2	5	3	10	0,33
<150	11	8	11	30	1,01
<180	2	8	11	21	0,71
<365	98	101	97	296	10,06
<730	249	336	440	1025	34,84
<1095	158	271	431	860	29,23
<1460	42	142	292	476	16,17
<1825	4	54	114	172	5,84
<2555	0	5	42	47	1,59
<3650	0	0	0	0	0
>10R.	0	0	0	0	0

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014

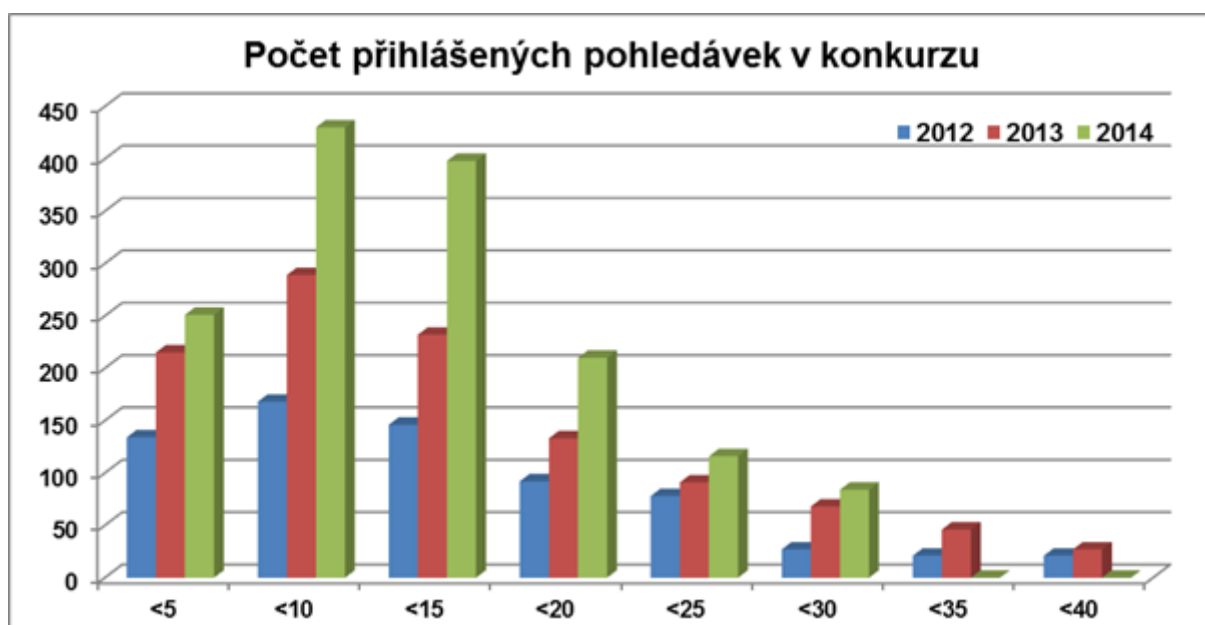


Pro celkové vyhodnocení zatíženosti insolvenčních soudů, ale také dalších stěžejních bodů navrhované právní úpravy, byla za sledované období shromážděna také statistická data týkající se obvyklého počtu přihlašovaných pohledávek do insolvenčního řízení, a to zvlášť pro způsob řešení dlužníkovu úpadku oddlužením a zvlášť pro způsob řešení dlužníkovu úpadku konkursem. Shromážděná data ukazují, že každoročně počet podaným přihlášek pohledávek věřitelů do insolvenčního řízení extrémně narůstá, čímž dochází k nadměrnému zahlcení insolvenčních soudů v důsledku související administrativy.

Zatímco v roce 2012 se počet přihlášených pohledávek do jednoho insolvenčního řízení, v němž byl úpadek dlužníka řešen oddlužením, pohyboval nejčastěji v rozmezí 1 až 5, počet přihlášených pohledávek do takového řízení se v roce 2014 již pohyboval v rozmezí 1 až 10, a to za současného zvýšení nápadu insolvenčních věcí pro tento způsob řešení dlužníka úpadku.



V insolvenčních řízeních, v nichž je úpadek dlužníka řešen konkursem, je situace obdobná. Zatímco v roce 2012 se počet přihlášených pohledávek do jednoho takového insolvenčního řízení pohyboval nejčastěji v rozmezí 1 až 10, počet přihlášených pohledávek do tohoto řízení se v roce 2014 již nejčastěji pohyboval v rozmezí 1 až 10 a v rozmezí 1 až 15, a to opět za současného zvýšení nápadu insolvenčních věcí pro tento způsob řešení dlužníka úpadku.



Pro úplnost je třeba shrnout, že zatímco průměrná délka insolvenčního řízení v České republice v roce 2012 činila 138 dnů, v roce 2013 již činila 197 dnů a v roce 2014 vzrostla téměř na dvojnásobek původní průměrné délky insolvenčního řízení, a to na 351 dnů.

Je-li porovnána průměrná délka insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen konkursem (včetně přeměny na způsob řešení dlužníkovu úpadku konkursem), lze shrnout, že zatímco v roce 2012 byla průměrná délka tohoto řízení 590 dnů, v roce 2013 již činila 720 dnů a v roce 2014 již 805 dnů.¹¹

3.2 Identifikace nákladů a přínosů ve vztahu k dotčeným oblastem

3.2.1 Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí

3.2.1.1 Varianta 0

Náklady této varianty vznikají zejména v důsledku neomezené možnosti zřizovat provozovny insolvenčními správci, což vede k soustavnému navyšování cestovních nákladů insolvenčních správců (z důvodu nutnosti řádně zajišťovat chod svých provozoven umístěných po celé České republice), ale také nákladů na financování osob, které insolvenční správce k výkonu své činnosti v provozovně pověřuje. Náklady této varianty však vznikají také dlužníkům, kterým je v důsledku nevhodného prostředí, v němž je provozovna umístěna, nepřítomnosti správce na provozovně nebo v důsledku fiktivní provozovny odepřeno využití práv, které jim zákon přiznává, resp. jsou nuceni tento nedostatek odstranit typicky při náhradním osobním setkání. Kromě toho vznikají náklady také insolvenčním správcům, kteří nepřistoupili na neomezené zřizování fiktivních provozoven (lze tedy předpokládat, že mají zájem vykonávat svou funkci řádně), neboť je jim přidělováno podstatně menší množství věcí, což znamená nižší pravidelný příjem.

Přínos spočívá v tom, že by nebylo nutné měnit právní úpravu.

3.2.1.2 Varianta 1

Mezi základní přínosy této varianty zcela jistě patří naplnění hlavního smyslu a účelu revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS, jejímž cílem bylo především (mimo jiné) přiblížit výkon činnosti insolvenčního správce dlužníkům, úspora nákladů insolvenčního správce

¹¹ V podrobnostech – viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 10, 11 a č. 12.

a dlužníka a rovnoměrné rozložení insolvenčních správců v tom kterém obvodu podle požadavků trhu.

Náklady jsou představovány zejména propadem příjmů některých insolvenčních správců (typicky ekonomicky silnějších subjektů), kteří až doposud na úkor dlužníků, resp. v rozporu s účelem institutu oddlužení, využívali rotační systém (související s vedením seznamů pro obvody okresních soudů) k maximalizaci svých zisků. Ministerstvo spravedlnosti je však toho názoru, že je daný pokles zisků insolvenčních správců spravedlivý a správný a insolvenční správce, kteří svou funkci doposud vykonávali řádně a svědomitě, nikterak nepoškodí.

Mezi dalšími náklady vztahujícími se k této variantě lze uvést náklady ve výši cca 300 000 Kč, které bude třeba vynaložit na úpravu softwaru, který zajišťuje přidělování jednotlivých insolvenčních věcí insolvenčním správcům.

3.2.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

3.2.2.1 Varianta 0

Náklady této varianty jsou představovány zejména v podobě cestovních nákladů (rozhodne-li se navštívit provozovnu insolvenčního správce, která je fiktivní) dlužníka vynaložených při snaze o zprostředkování komunikace s insolvenčním správcem, stejně jako škody, která jim může vzniknout z důvodu nezodpovědného přístupu k celému insolvenčnímu řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, ale také v podobě nákladů vznikajícím insolvenčním správcům, kteří jednají v souladu s právními předpisy a zřizují pouze provozovny, v nichž řádně vykonávají svoji činnost.

Kromě toho z důvodu neodborného výkonu funkce insolvenčními správci vznikají zcela zásadní škody věřitelům a tím i celému národnímu hospodářství. Neexistence dohledu nad oblastí insolvenčních řízení ze strany regulačních orgánů, když dohled ze strany soudů má zcela odlišný charakter, vede k tomu, že porušování povinností v insolvenčním řízení není kontrolováno a sankcionováno, a tudíž chybí i motivace pro insolvenční správce jednat s náležitou péčí. Předkladatel zde odkazuje též na závěry Pozičního dokumentu Americké

obchodní komory k řešení v oblasti insolvencí z 16. 3. 2015, jehož klíčovým závěrem bylo, že je potřeba posílit dohled v oblasti insolvencí.¹²

Přínos spočívá v tom, že by nebylo nutné měnit právní úpravu.

3.2.2.2 Varianta 1

Náklady jsou představovány zejména dopady do státního rozpočtu, neboť bude třeba zajistit nová systemizovaná pracovní místa pro cca 15 zaměstnanců ve služebním poměru, kteří budou agendu týkající se dohledu nad insolvenčními správci (včetně vyhodnocování podezřelých praktik v insolvenčních řízeních) zajišťovat.

Přínos této varianty však náklady výrazně převyšuje, neboť dojde k naplnění hlavního smyslu a účelu revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS, ve vztahu k řádnému plnění povinností insolvenčních správců, ale také k ozdravení insolvenčního prostředí v České republice. Předkladatel též poukazuje na to, že existence dohledového orgánu s pravomocí dohlížet nad výkonem funkce insolvenčních správců je standardem ve vyspělých státech (např. ve Velké Británii nebo Spojených státech amerických), stejně jako u jiných regulovaných profesí v České republice.

3.2.3 *Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek*

3.2.3.1 Varianta 0

Náklady této varianty lze spatřovat zejména ve škodách vznikajících v důsledku chybných úkonů a „podezřelých praktik“ v insolvenčních řízeních, které není možné (z důvodu neprovádění sběru strojově čitelných dat a jejich dalšího vyhodnocování) včas odhalit, stejně jako v nadměrném využívání doručování podání souvisejících s insolvenční agendou insolvenčnímu soudu v listinné podobě, které je insolvenční soud - opět v listinné podobě - nucen dále distribuovat, stejně jako náklady na velký počet zaměstnanců soudu, kteří se na výkonu insolvenční agendy podílejí, a nebo náklady vztahujícími se k neustálému prodlužování průměrné délky insolvenčního řízení.

¹² Materiál je k dispozici např. zde: <http://www.amcham.cz/legal-reform/news/detail/304/> [cit. dne 29. 4. 2015].

Přínos spočívá v tom, že by nebylo nutné měnit právní úpravu.

3.2.3.2 Varianta 1

Přínosem této varianty je posílení transparentnosti insolvenčních řízení, posílení ochrany před „nekalými praktikami“ v insolvenčních řízeních, na které je v aplikační praxi často poukazováno, a celkové „očištění“ insolvenčního prostředí. Byť tyto přínosy nelze jednoznačně kvantifikovat, na základě statistického zkoumání vybraných insolvenčních řízení provedeného Vysokou školou ekonomickou (cca 20% z celkového počtu) lze shrnout, že v těchto řízeních byly celkově řešeny pohledávky ve výši téměř 29 mld. Kč (z toho 5,46 mld. Kč zajištěné a 23,3 mld. Kč nezajištěné), přičemž průměrné uspokojení bylo pouhých 25% u zajištěných věřitelů a 4,55% u nezajištěných věřitelů.¹³ I nepatrné zvýšení výtěžnosti insolvenčních řízení tak povede k eliminaci škod na národním hospodářství ve výši stovek miliónů či jednotek miliard korun českých.

Dalším přínosem je odlehčení insolvenčních soudů od nadbytečné administrativní zátěže související s institutem oddlužení a pečlivější analýza právně a skutkově obtížných insolvenčních věcí, v nichž je úpadek dlužníka řešen konkursem či reorganizací, ale také úspora nákladů insolvenčních soudů v důsledku posílení doručování písemností do datové schránky.

Náklady jsou představovány dopady do státního rozpočtu, neboť bude třeba zajistit nová systemizovaná pracovní místa pro cca 15 zaměstnanců ve služebním poměru, kteří budou vedle agendy týkající se dohledu nad insolvenčními správci zajišťovat také vyhodnocování podezřelých praktik v insolvenčních řízeních (viz varianta 1 u předchozího bodu, tj. bod 3.2.2.2 – shodné náklady).

Další náklady souvisí s vytvořením formulářů se strojově čitelnými údaji, do nichž se budou relevantní data z insolvenčního řízení zapisovat tak, aby mohla být shromažďována a dále analyzována. Konkrétně se jedná vytvoření jednoho základního formuláře, který by byl následně blíže specifikován pro konkrétní podání, jehož elektronizace se navrhuje (tj. celkem

¹³ Viz Jaroslav Schönfeld – Petr Ševčík: Některá data o výzkumu skutečných výsledků insolvenčních řízení in *Insolvence 2015: Šedé zóny a selhání v insolvenční praxi*, sborník z konference, str. 67. Dostupné na: <http://www.vyzkuminsolvence.cz/data/files/2015-cnb/sbornik-2015-final.pdf>

do 4x různých variant). Celková odhadovaná částka je 2 miliony (tj. 4 x 500 000 Kč) a 400 000 Kč ročně za údržbu této nové aplikace.

Přínos této varianty však náklady s dopadem na státní rozpočet výrazně převyšuje, neboť dojde k posílení motivace insolvenčních správců plnit povinnosti spojené s výkonem jejich funkce, ale také k celkovému ozdravení a podpoře insolvenčního prostředí v České republice.

3.2.4 *Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení*

3.2.4.1 Varianta 0

Náklady této varianty jsou představovány zejména v podobě škody, která vzniká osobám v tíživé životní situaci uvažujícím o podání insolvenčního návrhu obvykle přímo spojeného s návrhem na povolení oddlužení, a v nadbytečných úkonech insolvenčních soudů, které jsou nuceny následně účastníky insolvenčního řízení (dlužníky žádající o povolení oddlužení) vyzývat k opravě svých podání.

Přínos spočívá v tom, že by nebylo nutné měnit právní úpravu.

3.2.4.2 Varianta 1

Náklady jsou představovány zejména dopady do státního rozpočtu, neboť bude třeba zajistit nová systemizovaná pracovní místa pro cca 15 zaměstnanců ve služebním poměru, kteří budou na Ministerstvu spravedlnosti zabezpečovat agendu týkající se udělování a zrušení akreditace subjektům oprávněným zpracovávat insolvenční návrhy a návrhy na povolení oddlužení, příp. poskytovat další doprovodné služby související s institutem oddlužení.

Přínos této varianty však náklady s dopadem na státní rozpočet výrazně převyšuje, neboť dojde k ozdravení podnikatelského prostředí v České republice a k zamezení využívání institutu oddlužení k maximalizaci zisku aplikovaného bez zřetele na morální, právní a kvalitativní rozměr poskytovaných služeb.

3.2.5 *Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy*

3.2.5.1 Varianta 0

Náklady této varianty vznikají zejména v důsledku škod, které soutěžícímu subjektu vzniknout oznámením účelově zahájeného insolvenčního řízení (podáním tzv. šikanózního insolvenčního návrhu) v insolvenčním rejstříku.

Náklady však vznikají také soudům, které se musí těmito účelovými podáními zabývat.

Přínos spočívá v tom, že by nebylo nutné měnit právní úpravu.

3.2.5.2 Varianta 1

Mezi základní přínosy této varianty zcela jistě patří naplnění hlavního smyslu a účelu insolvenčního zákona a eliminace škod způsobených v důsledku podávání tzv. šikanózních insolvenčních návrhů.

Náklady jsou představovány pouze ve formě nákladů na doložení splatné pohledávky proti dlužníkovi, je-li právnickou osobou, podá-li insolvenční návrh věřitel, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci ve smyslu účetních nebo daňových předpisů, neboť tento věřitel bude povinen svou pohledávku doložit jedním z předepsaných způsobů, např. potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce, v němž bude obsaženo, že navrhovatel o pohledávce účtuje v souladu s účetními nebo daňovými předpisy.

Ministerstvo spravedlnosti je však toho názoru, že jsou tyto náklady ve vztahu ke škodám, které souvisí s insolvenčním řízením zahájeným na základě tzv. šikanózního insolvenčního návrhu, marginální.

3.3 *Vyhodnocení nákladů a přínosů variant*

3.3.1 *Vyhodnocení obecných dopadů navrhovaných variant*

3.3.1.1 *Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí*

Navrhovaná právní úprava má dopad na státní rozpočet, a to v souvislosti s úpravou aplikace, která přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům zajišťuje.

Navrhovaná právní úprava však povede k posílení naplnění hlavního smyslu a účelu revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS ve vztahu k řádnému plnění povinností insolvenčních správců, ale také k ozdravení insolvenčního prostředí v České republice.

	Časová náročnost	Administrativní zátěž	Výnos	Finanční zátěž	Požadavky na správu	Průměr
V0	3	3	3	2	3	2,8
V1	1	1	2	2	1	1,4

3.3.1.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

Navrhovaná právní úprava v této oblasti má dopad na státní rozpočet, neboť je třeba navýšit systemizovaná pracovní místa o cca 15 zaměstnanců ve služebním poměru, kteří budou zajišťovat agendu týkající se dohledu nad insolvenčními správci, a to včetně vyhodnocování „podezřelých praktik“ v insolvenčních řízeních.

Ponechání současné právní úpravy by však znamenalo podporu insolvenčních správců, kteří svou funkci vykonávají v rozporu s právními předpisy bez možnosti ministerstva je za toto jednání účinně postihovat.

	Časová náročnost	Administrativní zátěž	Výnos	Finanční zátěž	Požadavky na správu	Průměr
V0	3	3	3	2	2	2,6
V1	2	2	1	3	2	2

3.3.1.3 Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek

Právní úprava, která zvýší transparentnost insolvenčního řízení, omezí administrativní úkony insolvenčních soudů a posílí doručování dokumentů do datových schránek, představuje důležitý krok k posílení prevence před „nekalými praktikami“ vyskytujícími se v insolvenčních řízeních a úsporu nákladů insolvenčních soudů.

Navrhovaná právní úprava v této oblasti má však dopad na státní rozpočet, který souvisí se zavedením formulářů se strojově čitelnými údaji a s navýšením systemizovaných míst

(viz předchozí bod, tj. 3.3.1.2, týkající se vyhodnocování podezřelých praktik v insolvenčních řízeních).

	Časová náročnost	Administrativní zátěž	Výnos	Finanční zátěž	Požadavky na správu	Průměr
V0	3	3	3	2	3	2,8
V1	1	1	1	2	1	1,2

3.3.1.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

Lze konstatovat, že nová právní úprava, která umožní vykonávat specifické služby související s institutem oddlužení jen některým subjektům, je žádoucí a přinese ve výsledku jen pozitiva.

Navrhovaná právní úprava v této oblasti má však dopad na státní rozpočet, neboť je třeba navýšit systemizovaná pracovní místa o cca 15 zaměstnanců ve služebním poměru, kteří budou zajišťovat agendu týkající se udělování a odebírání akreditace subjektům oprávněným zpracovávat insolvenční návrhy v řadě případů spojené přímo s návrhem na povolení oddlužení, příp. poskytovat další doprovodné služby související s institutem oddlužení.

	Časová náročnost	Administrativní zátěž	Výnos	Finanční zátěž	Požadavky na správu	Průměr
V0	3	3	3	2	2	2,6
V1	2	2	1	2	2	1,8

3.3.1.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na státní rozpočet.

Naopak, navrhovaná právní úprava povede k intenzivnější ochraně soutěžících subjektů před šikanózními insolvenčními návrhy a tím i k naplnění hlavního smyslu a účelu insolvenčního zákona a k ozdravení insolvenčního, ale také podnikatelského prostředí v České republice.

	Časová náročnost	Administrativní zátěž	Výnos	Finanční zátěž	Požadavky na správu	Průměr
V0	3	3	3	3	2	2,8
V1	2	2	1	1	1	1,4

3.3.2 *Vyhodnocení specifických dopadů navrhovaných variant*

Navrhovaný vnitřně provázaný komplex legislativních změn předkládaného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 186/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, představuje souhrnné řešení, jehož cílem je posílit základní principy, na nichž je insolvenční řízení, resp. insolvenční právo jako takové založeno.

Tam, kde se to na základě zjištěných problematických oblastí jeví jako odůvodněné, bude posílena transparentnost insolvenčního řízení.

Navrhovaná právní úprava bude mít pozitivní dopady na administrativní zátěž insolvenčních soudů a účastníků insolvenčního řízení, ale také na posílení prevence před podáváním účelových insolvenčních návrhů. Podrobněji jsou uvedené pozitivní dopady vysvětleny v jiných částech tohoto materiálu.

Lze však vybrat některé z navrhovaných změn, které jsou způsobitelné stručně ilustrovat pozitivní dopady na specifické oblasti (v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace).

Předkládaný návrh zákona předpokládá pozitivní dopady na podnikatelské prostředí zejména z toho důvodu, že budou činnosti (tj. zpracovávání insolvenčních návrhů a návrhů na povolení oddlužení) prováděné komerčními subjekty, resp. též subjekty, které dotčené činnosti dosud prováděly tzv. „načerno“, pod dohledem Ministerstva spravedlnosti, které bude moci zjištěná pochybení účinně sankcionovat, stejně jako výkon funkce insolvenčního správce obecně. Předkládaný návrh zákona dále předpokládá pozitivní dopady na podnikatelské prostředí také v souvislosti s intenzivnější ochranou před šikanózními insolvenčními návrhy.

Předkládaná novela nemá negativní dopady na územní samosprávné celky. Postavení územních samosprávných celků s právem na samosprávu, tj. potenciálních věřitelů není nijak měněno. Návrh zákona nedůvodně nepreferuje, ani nezhoršuje postavení územních samosprávných celků oproti současnému stavu.

Pozitivní sociální dopad lze spatřovat zejména ve zkvalitnění výkonu funkce insolvenčního správce, tzn. v lepší komunikaci insolvenčního správce s dlužníkem, snížení nákladů na obou stranách při zprostředkování této komunikace (zejména v rámci osobního setkání a při úkonech souvisejících se soupisem majetkové podstaty) a v zavedení ochrany dlužníka ve fázi před zahájením insolvenčního řízení promítající se především do zvýšení šance, že bude o návrhu na povolení oddlužení, resp. následně o samotném schválení oddlužení v jeho věci rozhodnuto kladně. Pozitivní sociální dopad lze dále spatřovat též v souvislosti se zavedením intenzivnější ochrany před podáváním šikanózních insolvenčních návrhů.

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední, ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje a nezvýhodňuje jedno pohlaví a nestanoví pro něj odlišné podmínky. Navržená úprava má proto rovné dopady na muže i ženy.

3.4 Identifikace finančních nákladů a přínosů doporučených variant řešení

Při hodnocení dopadů na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty je nutné strukturovat předpokládané finanční náklady a přínosy na přímé a nepřímé.

Přímými náklady na státní rozpočet jsou náklady, které vzniknou v souvislosti s úpravou systému přidělování nových insolvenčních věcí a způsobu určování insolvenčních správců, jehož cílem je posílit transparentnost tohoto procesu v úvodních fázích insolvenčního řízení a zajistit spravedlivou distribuci insolvenčních věcí tak, aby nebyli insolvenční správci – veřejné obchodní společnosti - zvýhodňováni na úkor insolvenčních správců – fyzických osob, ale také zamezit obcházení a porušování zákona ze strany insolvenčních správců v podobě zřizování fiktivních provozoven. To si vyžádá úpravu systému ISIR, resp. dalších aplikací. Tyto úpravy si podle předběžných odhadů vyžádají jednorázovou částku 370 000 Kč. Výše nákladů je však ve srovnání s nefinančními pozitivními dopady pouze nepatrnou finanční investicí ve snaze zajistit skutečně férovou a nestrannou distribuci insolvenčních případů a zabránit zřizování fiktivních provozoven a dalším negativním jevům, které byly ve vztahu k této problematice již dříve zmiňovány.

Dalšími přímými náklady na státní rozpočet bude zřízení celkem 30 systemizovaných pracovních míst pro nové zaměstnance ve služebním poměru. Předpokládané náklady na jednoho zaměstnance ve služebním poměru činí cca 47 250 Kč za měsíc a 567 000 Kč za rok.

Tabulka – Předpokládané náklady související se zřízením systemizovaných míst*

	Měsíčně	Ročně
Hrubý plat	35 000	420 000
Pojistné	11 900	142 800
FKSP	350	4 200
Celkem (Kč) / 1 zaměstnanec	47 250	567 000
30 zaměstnanců (celkem Kč)	1 417 500	17 010 000

**K nákladům je třeba přičíst zvýšené provozní náklady a jednorázové náklady související se zřízením systemizovaných míst.*

Navrhovaná právní úprava týkající se posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce, zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení a regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení tedy nezbytně souvisí se zřízením až 30 systemizovaných pracovních míst pro zaměstnance ve služebním poměru. Celkové náklady na těchto 30 nových zaměstnanců (tj. 2 x 15), vycházíme-li z tzv. „super hrubé mzdy“, by proto činily cca 1 417 500 Kč za měsíc a cca 17 010 000 Kč za rok. S ohledem na ustanovení § 18 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění, je však změna systemizace přípustná, neboť přijetím navrhované právní úpravy dojde k podstatné změně podmínek, za kterých byla předchozí systemizace schválena. Byť se tyto náklady jeví jako poměrně vysoké, je třeba odkázat na celkový objem pohledávek, který byl v rámci vzorku (cca 20 % z celkového počtu) zkoumaných insolvenčních řízení řešen (tj. pohledávky ve výši téměř 29 mld. Kč, viz výše) a z něhož jednoznačně vyplývá, že i nepatrné zvýšení výtěžnosti insolvenčních řízení povede k eliminaci škod na národním hospodářství ve výši stovek miliónů či jednotek miliard korun českých.¹⁴

¹⁴ Srov. Jaroslav Schönfeld – Petr Ševčík: Některá data o výzkumu skutečných výsledků insolvenčních řízení in *Insolvence 2015: Šedé zóny a selhání v insolvenční praxi*, sborník z konference, str. 67. Dostupné na: <http://www.vyzkuminsolvence.cz/data/files/2015-cnb/sbornik-2015-final.pdf>

Vedle toho insolvenční soudy, především administrativní aparát soudních kanceláří, které jsou v důsledku rostoucí tendence zahajování nových insolvenčních řízení, v nichž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, nadměrně zatěžovány, budou v návaznosti na přenos části jednodušší agendy na insolvenční správce, ale také v návaznosti na posílení doručování písemností do datových schránek insolvenčních soudů, výrazně odlehčeny (viz přehledy níže).

Tabulka – Přehled o potřebě soudů a zaměstnanců v insolvenční agendě*

ROK	2013	2014	2015
Soudci	109	109	129
Zaměstnanci	475	475	717
Asistenti soudců	27	27	32
Vyšší soudní úředníci	236	236	273

* Údaje jsou výsledkem propočtu potřeby uvedených kategorií zaměstnanců podle velikosti nápadu. Výsledek propočtu je krácen ekonomickým odborem ministerstva podle velikosti přidělených rozpočtových prostředků, a dále je na uvážení předsedů krajských soudů, jakým způsobem v insolvenční agendě umožní nárůst nových zaměstnanců.

Stav obsazenosti insolvenčních úseků – soudci

- údaje o počtu věcí INS a oddlužení (nápad roku 2014) – z manažerské nadstavby ISIR
 - údaje o počtu věcí ICm (nápad roku 2014) – z CSLAV
 - údaje o počtu soudců – informace od místopředsedů
- Měřítka na 1 soudce pro rok 2015 : 330 věcí oddlužení, nebo 110 věcí ostatní INS nebo 109 sporů ICm

	oddlužení nápad 2014	ostatní INS nápad 2014	ICm nápad 2014	počet soudců skutečný	počet soudců dle měřítka	obsazenost
MSPH	1612	1083	750	16	21,6	74%
KSPH	3873	483	498	12	20,7	58%
KSCB	1977	282	198	5,5	10,3	57%
KSPL	3316	334	319	7	15,9	44%
KSUL+ KSLB	5076	468	474	17	20,3	84%
KSHK+ KSPA	3607	409	655	10	20,7	48%

KSBR	5052	922	644	16	29,6	54%
KSOS+ KSOL	5936	644	1019	17	33,2	51%
ČR	30449	4625	4557	100,5	176	57%

Stav obsazenosti insolvenčních úseků – asistenti + VSÚ + soudní tajemníci

- údaje o počtu věcí INS (nápad roku 2014) – z manažerské nadstavby ISIR
 - údaje o počtu věcí ICm (nápad roku 2014) – z CSLAV
 - údaje o počtu pomocníků – informace od místopředsedů KS
- Měřítka na 1 pomocníka pro rok 2015 : 138 věcí agendy INS nebo 640 věcí agendy ICm

	INS nápad 2014	ICm nápad 2014	počet pomocníků skutečný	počet pomocníků dle měřítka	obsazenost
MSPH	2695	750	32	20,7	154%
KSPH	4356	498	22,5	32,4	69%
KSCB	2259	198	13,2	16,7	80%
KSPL	3650	319	16	26,9	60%
KSUL+ KSLB	5544	474	35	40,9	85%
KSHK+ KSPA	4016	655	26	29,1	89%
KSBR	5974	644	29	44,3	65%
KSOS+ KSOL	6580	1019	28	44,6	63%
ČR	35074	4557	201,7	255,6	80%

Stav obsazenosti insolvenčních úseků – administrativa

- údaje o počtu věcí INS (nápad roku 2014) – z manažerské nadstavby ISIR
 - údaje o počtu věcí ICm (nápad roku 2014) – z CSLAV
 - údaje o počtu administrativy – informace od místopředsedů
- Měřítka na 1 vedoucí kanceláře pro rok 2015: 275 věcí agendy INS nebo 830 věcí agendy ICm
- Měřítka na 1 zapisovatelku pro rok 2015: 275 věcí agendy INS nebo 280 věcí agendy ICm nebo 1180 přihlášek

	INS nápad 2014	ICm nápad 2014	příhlášky nápad 2014	počet admin. skutečný	počet admin. dle měřítka	obsazenost
MSPH	2695	750	24659	43	44	98%
KSPH	4356	498	35850	35	64,4	54%
KSCB	2259	198	21309	15	36,7	41%
KSPL	3650	319	29361	18	53	34%
KSUL+ KSLB	5544	474	46653	51	82,2	62%
KSHK+ KSPA	4016	655	26089	49	54,4	90%
KSBR	5974	644	45479	52	85	61%
KSOS+ KSOL	6580	1019	54969	67	99,1	68%
ČR	35074	4557	299414	330	518,8	64%

Přímé finanční přínosy na státní rozpočet bude mít úprava, podle níž bude každá osoba, která má zřízení datovou schránku, povinna činit veškerá svá podání vůči insolvenčnímu soudu právě prostřednictvím datové schránky a v některých případech navíc také na strojově zpracovatelném formuláři. Taková forma podání umožní oběh elektronických dokumentů a do velké míry i jejich automatizované zpracování. Nárůst administrativní činnosti je zejména patrný z výše uvedené tabulky, neboť bylo zjištěno, že zatímco v roce 2013 a v roce 2014 se průměrný počet všech zaměstnanců, kteří působí v insolvenční agendě, blížil číslu pět set (konkrétně 475 zaměstnanců), z údaje vygenerovaného za dosavadní část roku 2015 je zřejmé, že dojde k celkovému navýšení počtu všech zaměstnanců věnujících se insolvenční agendě až na dvojnásobek.

Vedle výše uvedeného je třeba zmínit také tzv. změnové náklady (costs of change), které však nelze u jednotlivých subjektů insolvenčního řízení nyní relevantně odhadnout. Jde o náklady související se změnou systému přidělování nových insolvenčních věcí, které mohou například insolvenčním správcům vznikat v důsledku redukce velkého počtu jimi zřízených provozoven, ale také s novým zavedením povinné akreditace pro subjekty, které budou chtít zadluženým osobám poskytovat služby související s institutem oddlužení (typicky náklady vázící se k procesu udělování akreditace, tj. odevzdání přihlášky atd.). Za další náklady, které mohou v souvislosti s navrhovanými změnami vzniknout, lze označit náklady, které souvisí s intenzivnější ochranou proti šikanózním insolvenčním návrhům. Bude se jednat o náklady na doložení splatné pohledávky proti dlužníkovi – právnické osobě, podá-li insolvenční návrh

věřitel, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci, neboť tento věřitel bude povinen svoji pohledávku doložit např. potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce, které bude obsahovat, že navrhovatel o pohledávce účtuje v souladu s účetními přepisy nebo, vedeli daňovou evidenci, v souladu s daňovými předpisy. Tyto náklady jsou však ve vztahu ke škodám, které mohou v důsledku insolvenčního řízení zahájeného na základě tzv. šikanózního insolvenčního návrhu vzniknout, zcela marginální. Obecně lze říci, že se tedy nejčastěji jedná o náklady, které je třeba v důsledku změny právních předpisů nutně vynaložit.

K úsporám povede také snížení počtu provozoven insolvenčních správců a nový systém přidělování insolvenčních věcí, neboť již nebude jejich počet přímo úměrný velikosti nápadu nových insolvenčních věcí. Úsporu lze spatřovat v úspoře času, který insolvenční správci, vykonávali-li svoji funkci opravdu řádně a svědomitě, strávili přejížděním mezi desítkami provozoven, v úspoře na zaměstnávání personálu, který měl v případě nepřítomnosti insolvenčního správce chod provozoven zajišťovat, v úspoře nákladů dlužníků, kteří často fiktivně zřízené provozovny marně hledali, ale také v úspoře nákladů ministerstva na personální zajištění plynulého zapisování velkého množství nových provozoven.

Z dalších finančních přínosů pro státní rozpočet lze jmenovat především pozitivní efekt tkvící v úspoře nákladů za zbytečně zahajovaná insolvenční řízení, v nichž je navrhováno povolení oddlužení, neboť bude míra úspěšnosti insolvenčního řízení pro dlužníka de facto „předběžně“ posouzena již akreditovanými subjekty před podáním samotného návrhu na povolení oddlužení, případně spojeného s insolvenčním návrhem.

Dalším finančním přínosem bude přenos jednodušší právně administrativní činnosti na insolvenční správce, resp. ponechání některých úkonů, které jsou nyní v různých fázích insolvenčního řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, činěny duplicitně, pouze insolvenčnímu správci.

K opatřením, která přispějí k odstranění zbytečné (především časové a administrativní) zátěže, lze zahrnout i změnu podoby vybraných podání insolvenčního správce, která budou nově insolvenčnímu soudu zasílána pouze na vzorovém formuláři se strojově čitelnými údaji.

Zejména soupis majetkové podstaty, seznam přihlášených pohledávek, konečná zpráva a zpráva o plnění reorganizačního plánu jsou dokumenty již z povahy věci velmi obsáhlými, neboť pro tyto podání právní předpisy požadují řadu obsahových náležitostí, což ve svém důsledku působí nejen zatížení soudního aparátu, ale také nadměrnou spotřebu papíru, jsou-li insolvenčnímu soudu podávány v listinné podobě. Toto opatření bude proto znamenat značnou časovou úsporu pro samotné zaměstnance a přispěje k zefektivnění celého insolvenčního řízení.

S ohledem na výše uvedené lze proto shrnout, že návrh zákona přispěje ke snížení administrativní zátěže, která se projeví úsporou finančních nákladů insolvenčních soudů a insolvenčních správců.

Ze všech důvodů uvedených v tomto materiálu Ministerstvo spravedlnosti předpokládá, že navrhovaná právní úprava bude mít ve svém souhrnu pozitivní dopad na výdajovou stránku státního rozpočtu.

4 Návrh řešení

4.1 *Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení*

4.1.1 Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí

1. Varianta 1

2. Varianta 0

S ohledem na výše uvedené doporučujeme přijmout variantu 1 spočívající ve změně systému přidělování nových insolvenčních věcí. Rovněž je varianta 1 přívětivá i pro podnikatelské prostředí.

4.1.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

1. Varianta 1

2. Varianta 0

S ohledem na výše uvedené doporučujeme přijmout variantu č. 1, která upravuje posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce.

Dopady do státního rozpočtu jsou v porovnání s riziky, která hrozí v případě nepřijetí navrhované právní úpravy, zanedbatelné.

4.1.3 Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek

1. Varianta 1

2. Varianta 0

S ohledem na výše uvedené doporučujeme přijmout variantu č. 1, která upravuje zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek.

Dopady do státního rozpočtu jsou v porovnání s riziky, která hrozí v případě nepřijetí navrhované právní úpravy, zanedbatelné.

4.1.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

1. Varianta 1

2. Varianta 0

S ohledem na výše uvedené doporučujeme přijmout variantu č. 1, která reguluje subjekty poskytující služby související s institutem oddlužení.

Dopady do státního rozpočtu jsou v porovnání s riziky, která hrozí v případě nepřijetí navrhované právní úpravy, zanedbatelné.

4.1.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

1. Varianta 1

2. Varianta 0

S ohledem na výše uvedené doporučujeme přijmout variantu 1 spočívající v zintenzivnění ochrany před šikanózními insolvenčními návrhy. Rovněž je varianta 1 přívětivá i pro podnikatelské prostředí.

5 Implementace doporučených variant a vynucování

Za implementaci bude odpovědné Ministerstvo spravedlnosti.

5.1 Vynucování

Bude-li navrhovaná právní úprava přijata a nabude účinnosti, Ministerstvo spravedlnosti podnikne veškeré nezbytné kroky pro její aplikaci.

6 Přezkum účinnosti regulace

Vzhledem k předpokládanému datu nabytí účinnosti předkládaného návrhu zákona v roce 2016 bude následné hodnocení dopadů regulace provedeno v roce 2018, neboť je tato perioda dostatečně dlouhá pro shromáždění postačujícího objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od dotčených subjektů.

7 Konzultace a zdroje dat

Zdroje dat vycházejí ze statistik vedených Ministerstvem spravedlnosti. Návrh byl dále konzultován také s expertní skupinou tvořenou zástupci justice a zástupci z řad insolvenčních správců, která s ministerstvem v této záležitosti spolupracuje.

Ministerstvo spravedlnosti dotčenou problematiku v obecné rovině dále konzultovalo také v rámci pracovní skupiny zřízené pro analýzu insolvence a oddlužení, jejímž výstupem byl nelegislativní materiál *„Výstupy a návrhy opatření Pracovní skupiny pro analýzu insolvence a oddlužení“*, který byl vládě předložen na základě usnesení vlády č. 340 ze dne 12. května 2014 a v němž je na řadu nově upravovaných problematických oblastí taktéž reagováno. Jednání této pracovní skupiny se účastnili také zástupci z ostatních ministerstev, stejně jako z Úřadu vlády či z Aliance proti dluhům.

Vzhledem k tomu, že navrhovaná právní úprava v mnoha oblastech ve své podstatě doplňuje a výslovně upřesňuje hlavní smysl a účel insolvenčního řízení vyplývající z příslušných právních předpisů, ale také zejména z poměrně jasně formulované důvodové zprávy k revizní novele, a zároveň také plně koresponduje s Programovým prohlášením Vlády České republiky z února 2014 (včetně Koaliční smlouvy), vyhodnotilo Ministerstvo spravedlnosti rozsah konzultace za přiměřený a dostatečný.

Zdrojem analyzovaných statistických dat je také Informační systém insolvenčního rejstříku (ISIR), soubory dat ze statistických listů pro insolvenční řízení, stejně jako další statistická data (viz kapitola 3 Identifikace nákladů a přínosů).

8 Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. Pavla Plachá

odbor legislativní

Ministerstvo spravedlnosti ČR

Vyšehradská 16, 128 10, Praha 2

Tel.: +420 221 997 427

E-mail: pplacha@msp.justice.cz

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

C. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, její slučitelnosti s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie

Návrh zákona není transpozicí aktů Evropské unie a je zcela v souladu s požadavky vyhlášených mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána.

Z předpisů Evropské unie a dalších dokumentů, které mají dopady na oblast insolvenčního práva a s nimiž není navrhovaná právní úprava v kolizi, lze především uvést Smlouvu o fungování EU, nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 ze dne 29. května 2000, o úpadkovém řízení, anebo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, či směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací.

Navrhovaná právní úprava proto nemá dopad na závazky vyplývající pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.

D. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady a dopady na životní prostředí

Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, stejně jako na další veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady, dopady na životní prostředí a dopady na rovnost mužů a žen jsou blíže specifikovány v kapitole 3 materiálu s názvem „*Identifikace nákladů a přínosů*“, a to zejména v podkapitole 3.3.2 materiálu nazvané „*Vyhodnocení specifických dopadů navrhovaných variant*“ a v podkapitole 3.4 materiálu nazvané „*Identifikace finančních nákladů a přínosů doporučených variant řešení*“.

E. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Úprava nemá dopadů ve vztahu k ochraně soukromí či osobních údajů. Návrh žádným způsobem nemění dosavadní praxi v oblasti ochrany soukromí či osobních údajů. Návrh není v rozporu s Úmluvou o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (vyhlášené pod č. 115/2001 Sb. m. s.), směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, ani se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

F. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

V rámci zhodnocování korupčních rizik navrhovaného řešení byla zvolena metodika založená na těchto základních kritériích:

- 1) přiměřenost;
- 2) efektivita;
- 3) odpovědnost;
- 4) kontrolní mechanismy.

Jak již bylo uvedeno výše, na základě navrhované právní úpravy dojde ke změně ve způsobu přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správčům, k posílení dohledu nad insolvenčními správci ze strany Ministerstva spravedlnosti, ke zvýšení transparentnosti insolvenčních řízení, k omezení administrativní zátěže insolvenčních soudů, ke zpřísnění podmínek, za nichž lze poskytovat služby související s institutem oddlužení (konkrétně se zpracováním insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení) a k zintenzivnění ochrany před šikanózními insolvenčními návrhy.

• Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí

1) *Přiměřenost*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem přiměřenosti, neboť bude naplněn jeden z hlavních cílů insolvenčního zákona spočívající v rovnoměrné distribuci insolvenčních věcí mezi jednotlivé insolvenční správce, a to shodně – podle data zápisu jejich sídla do příslušné

části seznamu (ledaže insolvenční správce určí, že rozhodným kritériem pro přidělování insolvenčních věcí má být datum zápisu jedné z jeho provozoven do příslušné části seznamu, přičemž určí, o kterou z nich se má pro uvedený účel jednat).

V rozporu s kritériem přiměřenosti by proto bylo ponechání současného stavu.

2) Efektivita

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem efektivity, neboť insolvenční věci budou spravedlivě distribuovány v souladu s požadavky trhu. Naplnění tohoto kritéria lze také spatřovat v úspoře administrativy ministerstva, ale také ve zkvalitnění výkonu funkce insolvenčního správce.

V rozporu s kritériem efektivity by proto bylo ponechání současného stavu.

3) Odpovědnost

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem odpovědnosti, neboť budou insolvenční věci distribuovány spravedlivě a v souladu s vazbou na krajský soud, v jehož obvodu budou mít zapsáno sídlo.

V rozporu s kritériem odpovědnosti by proto bylo ponechání současného stavu.

4) Kontrolní mechanismy

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů, neboť bude (v důsledku redukce provozoven, k němuž tato úprava nepřímo povede) posílena možnost ministerstva na výkon funkce insolvenčního správce dohlížet a za jeho pochybení ho účinně sankcionovat.

V rozporu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů by proto bylo ponechání současného stavu.

- **Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce**

1) *Přiměřenost*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem přiměřenosti, neboť bude naplněn další z hlavních cílů insolvenčního zákona a ZIS spočívající ve zkvalitnění výkonu funkce insolvenčního správce.

V rozporu s kritériem přiměřenosti by proto bylo ponechání současného stavu.

2) *Efektivita*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem efektivity, neboť budou insolvenční správci motivováni k řádnému výkonu své funkce. Posílená možnost insolvenčního správce za jejich pochybení sankcionovat bude navíc působit jako vhodná forma prevence.

V rozporu s kritériem efektivity by proto bylo ponechání současného stavu.

3) *Odpovědnost*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem odpovědnosti, neboť budou insolvenční správci za své jednání v rámci výkonu své funkce plně odpovědní a bude možné je účinně postihovat.

V rozporu s kritériem odpovědnosti by proto bylo ponechání současného stavu.

4) *Kontrolní mechanismy*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů, neboť bude posílena (v důsledku redukce provozoven, k němuž tato úprava nepřimo povede) možnost ministerstva na výkon funkce insolvenčního správce dohlížet a za jeho pochybení ho účinně sankcionovat.

V rozporu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů by proto bylo ponechání současného stavu.

- **Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení, omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek**

1) *Přiměřenost*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem přiměřenosti, neboť bude za vynaložení relativně nízkých nákladů výrazným způsobem ozdraveno insolvenční prostředí v České republice a dojde k odlivu velké části administrativy (často činěné v rámci řízení duplicitně) na insolvenční správce.

V rozporu s kritériem přiměřenosti by proto bylo ponechání současného stavu.

2) *Efektivita*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem efektivity, neboť budou výrazně odlehčeny insolvenční soudy a posílena možnost evidence relevantní dat upozorňujících na excesy v řízení.

V rozporu s kritériem efektivity by proto bylo ponechání současného stavu.

3) *Odpovědnost*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem odpovědnosti, neboť budou insolvenční správci (v návaznosti na evidenci relevantních dat z vybraných dokumentů) pod zvýšeným dohledem insolvenčního soudu, ale také ministerstva.

V rozporu s kritériem odpovědnosti by proto bylo ponechání současného stavu.

4) *Kontrolní mechanismy*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů, neboť bude nově možné shromažďovat a vyhodnocovat relevantní data, která pomou odhalovat „nekalé a korupční“ praktiky v insolvenčních řízeních.

V rozporu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů by proto bylo ponechání současného stavu.

- **Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení**

1) *Přiměřenost*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem přiměřenosti, neboť budou důležité služby související s institutem oddlužení poskytovány pouze důvěryhodnými subjekty, čímž bude výrazně ozdraveno insolvenční prostředí v České republice a posílena funkce institutu oddlužení.

V rozporu s kritériem přiměřenosti by proto bylo ponechání současného stavu.

2) *Efektivita*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem efektivity, neboť budou subjektům uvažujícím o využití institutu oddlužení poskytovány kvalifikované služby za přiměřenou odměnu.

V rozporu s kritériem efektivity by proto bylo ponechání současného stavu.

3) *Odpovědnost*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem odpovědnosti, neboť budou vybrané subjekty, jimž bude poskytování služeb souvisejících s institutem oddlužení umožněno, pod dohledem ministerstva.

V rozporu s kritériem odpovědnosti by proto bylo ponechání současného stavu.

4) *Kontrolní mechanismy*

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů, neboť bude možné subjektům, jimž bude poskytování služeb souvisejících s institutem oddlužení povoleno, jejich oprávnění odejmout.

V rozporu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů by proto bylo ponechání současného stavu.

- **Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy**

1) Přiměřenost

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem přiměřenosti, neboť dojde v důsledku posílení ochranných instrumentů pouze v úvodní fázi insolvenčního řízení k naplnění hlavního smyslu insolvenčního zákona, tj. aby nebylo insolvenční řízení zneužíváno ke konkurenčnímu boji mezi soutěžícími subjekty ve snaze zveřejněním oznámení o zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku jiný soutěžící subjekt poškodit.

V rozporu s kritériem přiměřenosti by proto bylo ponechání současného stavu.

2) Efektivita

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem efektivity, neboť budou účelově zahájená insolvenční řízení odhalena obvykle téměř ihned po zahájení insolvenčního řízení, aniž by došlo k poškození soutěžícího subjektu, který bude v insolvenčním návrhu označen za dlužníka.

V rozporu s kritériem efektivity by proto bylo ponechání současného stavu.

3) Odpovědnost

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem odpovědnosti, neboť bude třeba, aby insolvenční soudy k předběžnému posuzování věřitelského návrhu přistupovaly odpovědně. Stejně tak spočívá naplnění tohoto kritéria v důsledcích pro navrhovatele, který by šikanózní insolvenční návrh podal.

V rozporu s kritériem odpovědnosti by proto bylo ponechání současného stavu.

4) Kontrolní mechanismy

Navrhované řešení je plně v souladu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů, neboť bude možné zavedením předběžného posouzení věřitelského návrhu téměř ihned po zahájení insolvenčního řízení odhalit tzv. „šikanózní insolvenční návrh“.

V rozporu s kritériem vhodných kontrolních mechanismů by proto bylo ponechání současného stavu.

Vzhledem 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.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

ČÁST PRVNÍ

Změna insolvenčního zákona

K bodu 1 a 2 (§ 7b odst. 1 a 5)

Navrhuje se doplnit pravidlo pro určování místně příslušného soudu k vedení insolvenčního řízení proti dlužníku, který je podnikatelem, za účelem eliminace prostoru k manipulaci příslušností soudu, a to v souladu s revizí nařízení o úpadkovém řízení (tj. v souladu s návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení). Tento návrh obsahuje pravidlo stanovující, že domněnka, že je středisko hlavních zájmů dlužníka (tzv. COMI) ve státě jeho bydliště nebo sídla, platí pouze v případě, kdy se dlužník nestěhoval ve lhůtě, která činí tři měsíce pro podnikatele a šest měsíců pro spotřebitele.

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. Takové jednání je nejčastější především u dlužníků, kteří jsou podnikateli. V zájmu prevence účelové změny sídla podnikatele v rámci tzv. forum shoppingu uvedené pravidlo fixuje místní příslušnost insolvenčního soudu na obecný soud, v jehož obvodu měl dlužník – podnikatel sídlo ke dni, který o šest měsíců předchází okamžik zahájení insolvenčního řízení; tento údaj je snadno zjištěitelný a široké veřejnosti dostupný v obchodním rejstříku. Zároveň se navrhuje stanovit pravidlo pro případy, kdy takový dlužník v rozhodné době neměl vůbec obecný soud (např. v případě přeměny právnických osob) anebo jej neměl v České republice (např. u přeshraniční fúze nebo přemístění sídla).

Vztahy dlužníka a věřitelů zpravidla vznikají delší dobu před zahájením insolvenčního řízení a tyto vztahy jsou často určitým způsobem vázány k lokalitě sídla dlužníka, zejména pokud např. věřitel podniká pouze v oblasti, kde se nachází sídlo dlužníka. Uvedené vztahy pouze s určitým zpožděním kopírují případné změny sídla dlužníka, takže dlužník, který změnil sídlo do obvodu jiného soudu, bude mít zpravidla řadu věřitelů v lokalitě svého předchozího sídla.

V posledních letech lze přitom sledovat několik poměrně významných případů, kde dlužník formální změnou sídla těsně před zahájením insolvenčního řízení dosáhl změny místně příslušného insolvenčního soudu, přičemž takový postup nelze označit za legitimní, když k reálnému přesunu podnikatelské činnosti dlužníka nedošlo. Výkon práv věřitelů před takto dlužníkem zvoleným soudem může být zásadně ztížen, ať již potřebou dojíždět, anebo samotným faktem, že dlužník poměrně jednoduchou operací zvolil soud, který bude rozhodovat o jeho úpadku (čímž de facto obešel pravidlo zákonného soudce).

Navržené ustanovení reaguje právě na zmíněné případy, když jejich řešení prostřednictvím tzv. delegace dle § 12 odst. 2 občanského soudního řádu je zdlouhavé, důkazně náročné a pro typicky poměrně rychle probíhající insolvenční řízení nevhodné. Vhodnější se jeví stanovit jednoznačné pravidlo. Celkové společenské náklady insolvenčního řízení by tak navržené ustanovení mělo spíše snižovat (zpravidla je více věřitelů, kteří by museli dojíždět), případné vyšší náklady navíc ponese ten, kdo je způsobí (dlužník).

Lhůta šesti měsíců se proto jeví jako přiměřená, když zohledňuje dobu, po kterou může věřitelům trvat zorientování se v nové situaci, resp. dobu nezbytnou ke zjištění skutečnosti spočívající ve změně sídla dlužníka a k případné reakci na nově vzniklý stav. Stanovená doba se však nejeví jako neadekvátní vzhledem k působení dlužníka v místě nového sídla, když reflektuje dobu nikoliv dostatečnou k tomu, aby dlužník stihnul navázat v místě nového sídla nové pevné vazby a vztahy a svou situaci začal významně měnit. Taková úprava rovněž nijak nenarušuje ústavně garantovaná práva dlužníka – podnikatele, když soudní příslušnost bude zákonem jednoznačně stanovena a dlužník bude předem vědět, který soud je příslušný.

Směřuje-li insolvenční návrh proti dlužníku – nepodnikateli nebo proti dlužníku, který je podnikatelem nezapsaným v obchodním rejstříku, místně příslušným k insolvenčnímu řízení je insolvenční soud, v jehož obvodu je obecný soud dlužníka ke dni zahájení insolvenčního řízení.

Výjimku z pravidla, že v řízení může rozhodovat jen místně příslušný soud, představuje § 7b odst. 5, když vymezuje okruh věcí, o nichž může v případě, že hrozí nebezpečí z prodlení, rozhodnout i soud, která není místně příslušný. Navrhuje totiž stanovit, aby insolvenční soud, u něhož bude insolvenční řízení probíhat, učinil některá opatření, která nesnesou odkladu, i

před konečným rozhodnutím o místní příslušnosti, například rozhodl 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 anebo o odmítnutí insolvenčního návrhu pro jeho zjevnou bezdůvodnost.

Dle judikatury nemůže místně nepřislušný soud v insolvenčním řízení vydat nemeritorní rozhodnutí. Insolvenční řízení proto i v případě, kdy je namístě insolvenční návrh odmítnout pro vady nebo pro zjevnou bezdůvodnost, často trvají řadu měsíců, i když se řeší pouze otázka místní příslušnosti. Zároveň se často dlužníkům daří zdržovat postup insolvenčního řízení tím, že podají (účelově) insolvenční návrh k místně nepřislušnému soudu. Navrhované ustanovení uvedené praktiky eliminuje a výslovně ukládá insolvenčnímu soudu, u kterého řízení probíhá (tedy ať již jde o soud, jemuž insolvenční návrh došel, nebo soud, kterému byl návrh postoupen, pokud se tento za místně příslušný nepovažuje), aby i před konečným rozhodnutím o místní příslušnosti (tedy buď před právní mocí rozhodnutí o postoupení věci anebo před rozhodnutím nadřízeného soudu v případě nesouhlasu soudu, jemuž má být věc postoupena, s postoupením věci) učinil opatření a přijal rozhodnutí, která nesnesou odkladu; z výše uvedeného se tedy podává, že není nutné, aby tato rozhodnutí vydával místně příslušný soud.

Místně nepřislušný soud rozhoduje soudcem řádně určeným dle rozvrhu práce. Místně nepřislušný soud nerozhoduje ve věci samé; nemeritorní rozhodnutí, jimiž se insolvenční řízení nekončí, může místně příslušný soud (poté, co bude definitivně určen) následně revidovat, nemeritorní rozhodnutí, jimiž se insolvenční řízení končí, nezakládá překážku *res iudicata*. Požadavek na zákonného soudce (kterým se v rozsahu stanoveném navrženým ustanovením i místně nepřislušný soud stane) zde musí být vážen oproti ostatním hodnotám, které má insolvenční právo hájit, a to zejména zájem na co nejvyšším uspokojení věřitelů, kterému zpravidla v úvodní fázi řízení odpovídá potřeba zajistit majetek dlužníka, tedy jmenovat předběžného insolvenčního správce, popřípadě prozatímní věřitelský výbor. Naopak, v případě nedůvodných návrhů je namístě, aby bylo co nejrychleji rozhodnuto o ochraně dlužníka formou odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost či předběžného opatření odnímajícího návrhu účinky. Pokud zde jsou věcné důvody, nelze totiž

s ohledem na závažnost situací, které jsou insolvenčním řízením řešeny, čekat na vyřešení poměrně formální otázky, který soud je místně příslušný.

V této souvislosti lze poukázat na případy, kdy insolvenční soudy řeší otázku místní příslušnosti k vedení insolvenčního řízení i několik let. V řadě dalších případů řešení uvedené otázky trvá měsíce, přičemž absence nastavení základních mechanismů pro ochranu majetkové podstaty může mít na konečné uspokojení věřitelů zcela zásadní dopad.

K bodu 3 (§ 18)

Dále se navrhuje upravit, že se prostřednictvím formuláře zasílá také návrh věřitele - nabyvatele přihlášené pohledávky – na vstup do insolvenčního řízení namísto původního věřitele ve smyslu ustanovení § 18, a to za účelem zjednodušení a souvisejícího zrychlení soudního řízení.

K bodu 4, 28, 47 a 48 (§ 19 odst. 2, § 105 odst. 3 a § 177)

Stanoví se povinnost doložit skutečného majitele pro věřitele, kteří skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti mají a kteří uplatňují pohledávku nabytou krátce před zahájením insolvenčního řízení postoupením. Návrh zákona navazuje na úpravu zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, když odkazuje na pojem skutečného majitele, tak je v tomto zákoně pro jeho účely definován, a požaduje doložení informace o něm spolu s přihláškou pohledávky (doložení nominálního vlastníka, např. profesionálního administrátora společností, tak nestačí).

Navržené ustanovení nedoplňuje ani nemění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, nýbrž využívá institut „kontroly klienta“ a pojem „skutečný majitel“ a „povinná osoba“, které jsou uvedeným zákonem vymezeny pro jeho účely. Insolvenční správce se tak nestává osobou povinnou dle zákona č. 253/2008 Sb. a nedopadají na něj povinnosti stanovené pro osoby povinné v tomto zákoně.

Omezení se záměrně nevztahuje na případného dalšího postupníka dotčené pohledávky, který již povinnost splní (dle § 19 odst. 2). Zároveň jsou tím, že je povinnost podmíněna existencí povinnosti provést kontrolu, z této povinnosti vyloučeny subjekty – postupníci (např. banky), pohledávky vzešlé z transakce (viz § 2 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti)

realizované mezi věřitelem a povinnou osobou ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (viz § 4 odst. 1 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti), na kterou se jinak kontrola dle uvedeného zákona nevztahuje (např. transakce o hodnotě pod 15 000 EUR; dále viz § 9 a 13 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti), nebo z transakce uzavřené věřitelem a jinou než povinnou osobou, kde hodnota plnění odpovídá ekvivalentu obchodu uzavřeného mezi věřitelem a povinnou osobou, pro které nemusí být podle zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti provedena kontrola podle § 9 odst. 1 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, tedy nedosahuje částky 15 000 EUR.

Při posuzování, zda by bylo provedení kontroly povinné, se nepřihlíží k tomu, že dlužník není povinnou osobou, a posuzuje se, zda by bylo provedení kontroly povinné, pokud by dotčený obchod s původním věřitelem pohledávky činila povinná osoba dle citovaného zákona. Zároveň povinnost doložit skutečného majitele není vyloučena tím, že původní věřitel byl osobou, na kterou se povinnost provést kontrolu nevztahovala (např. bankou), pokud by se na nového věřitele tato povinnost vztahovala (protože není regulovaným subjektem).

Povinnost doložit svého skutečného majitele dopadá pouze na osoby, které se staly věřiteli pohledávek za dlužníkem v době bezprostředně předcházející zahájení insolvenčního řízení. Neznamená to však, že by vlastnické právo těchto věřitelů požívalo právní ochrany v jiném rozsahu než vlastnické právo věřitelů, jejichž pohledávky vznikly přímo z právního vztahu s dlužníkem nebo kteří nabyli pohledávku postoupením dříve než 6 měsíců před zahájením insolvenčního řízení. Věřitelé, na které se ustanovení vztahuje, se od ostatních věřitelů odlišují tím, že do postavení věřitele vstupují dobrovolně na základě smlouvy o postoupení pohledávky, a to v období šesti měsíců před zahájením insolvenčního řízení, tedy v situaci, kdy zpravidla vědí, že dlužník čelí finančním potížím, a jeho úpadek mohou očekávat.

Zároveň toto pravidlo umožní insolvenčnímu soudu odhalit případy, kdy věřitel v zájmu zajištění plurality věřitelů, resp. vytvoření předpokladů prohlášení úpadku dlužníka, účelově postupuje své pohledávky nebo jejich části na jiné osoby, a adekvátně na takové zneužití práva reagovat.

Požadavek na transparentnost vlastnické struktury věřitelů dovolí plně se uplatnit základním principům insolvenčního řízení, jakožto kolektivního řízení, v němž má být prosazován

společný zájem věřitelů. Uvedené pravidlo předchází tomu, aby v insolvenčním řízení byly prosazovány pouze partikulární zájmy skupiny věřitelů, a to tím, že insolvenčnímu soudu vkládají do rukou nástroj (v podobě dokladů doložených k přihlášeným pohledávkám) ke zjištění vazeb mezi jednotlivými věřiteli. Bez povinnosti dokládat pohledávku prohlášením o skutečném majiteli by byl účel pravidla v § 53, které postihuje věřitele zákazem hlasování ve věci jiných účastníků insolvenčního řízení, se kterými jsou propojeni společným členstvím v témže koncernu, vztahy ovládání nebo ovlivnění nebo které jsou jejich osobami blízkými, jen obtížně naplnitelný. Pokud někteří z věřitelů prosazují zájmy osob, které samy nemohou ve vlastní věci hlasovat pro střet zájmů, jsou z hlasování v insolvenčním řízení vyloučeni *ex lege* (§ 53 odst. 3), popřípadě je jim zákaz hlasování uložen *ex actu* (§ 53 odst. 5). Zejména v případech, kde na vzájemné vztahy mezi účastníky insolvenčního řízení není možno usuzovat z veřejně dostupné evidence (např. z veřejného rejstříku), hraje požadavek na doložení skutečného majitele významnou roli. Využívají-li věřitelé struktury zahraničních společností, zpravidla založených v jurisdikcích, které neposkytují dostatečně transparentní informace o vlastnické struktuře společností, příslušný věřitel by tak mohl hlasovat navzdory existujícímu střetu zájmů, aniž by insolvenční soud mohl potenciál střetu zájmů zjistit. Uvedené pravidlo takové situaci předchází, když pod sankcí nemožnosti výkonu hlasovacího práva spojeného s pohledávkou požaduje, aby tato byla doložena prohlášením o skutečném majiteli i zahraniční osobou se sídlem v cizí jurisdikci. Také proto se pro případy, které skýtají největší riziko - tedy případy, kdy dojde v průběhu insolvenčního řízení anebo těsně před ním k postoupení pohledávky z věřitele, v jehož neprospěch je stanoven zákaz ve vlastní věci hlasovat (§ 53 odst. 2), na propojené osoby, které budou moci hlasováním ve prospěch spřízněného věřitele fakticky překonat uvedené omezení - stanoví požadavek, aby věřitel s přihláškou své pohledávky doložil svého skutečného majitele.

Není-li pohledávka věřitelem, který má skutečného majitele, doložena čestným prohlášením o jeho skutečném majiteli, nemůže takový věřitel vykonávat do doby, než svou povinnost podle § 177 odst. 2 splní, hlasovací práva spojená s takovou pohledávkou (§ 177 odst. 2 věta třetí), a bude-li se jednat o insolvenčního navrhovatele, platí, že tento neosvědčil svoji pohledávku za dlužníkem (§ 105 odst. 3), v důsledku čehož dojde k zamítnutí insolvenčního návrhu (§ 143 odst. 2).

Vzhledem k tomu, že zákon proti legalizaci výnosů z trestné činnosti definuje, kdo je skutečným majitelem pouze ve vztahu k určitým osobám (fyzická a právnická osoba, která je podnikatelem, nadace, nadační fond, spolek, ústav, obecně prospěšná společnost a jiné osoby obdobné spolku, ústavu nebo obecně prospěšné společnosti), a to tak, že i některá z vyjmenovaných osob skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti mít nemusí (např. v případě, že není nikoho, kdo by byl příjemcem alespoň čtvrtiny z rozdělovaných prostředků nadace, resp. v případě, že všichni příjemci čerpají menší podíl z jí rozdělovaných prostředků, nemá nadace skutečného majitele ve smyslu uvedeného zákona), stanovuje § 177 odst. 3 pro případ, že je věřitelem osoba, která skutečného majitele podle zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti nemá, povinnost věřitele doložit přihlašovanou pohledávku čestným prohlášením, o tom, že skutečného majitele ve smyslu uvedeného zákona nemá. Pakliže by tato povinnost osobám, které nemají skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, nebyla uložena, soud by mohl být uvržen do nejistoty ohledně významu nedoložení čestného prohlášení o skutečném majiteli v tom smyslu, že by nebyl s to posoudit, zda osoba, která pohledávku tímto prohlášením nedoložila, porušila svou povinnost pohledávku doložit podle § 177 odst. 2, nebo pohledávku nedoložila proto, že takovou povinnost vůbec nemá, neboť nemá skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Vzhledem k tomu, že je podobná pochybnost na straně soudu vyloučena v případě, že pohledávka není doložena žádným prohlášením věřitele - fyzické osoby, která není podnikatelem, neboť tato skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti nemá nikdy, ustanovení § 177 odst. 4 stanoví pro fyzické osoby – nepodnikatele výjimku z povinnosti dokládat přihlašovanou pohledávku (jak prohlášením podle § 177 odst. 2, tak prohlášením podle § 177 odst. 3).

Ustanovení § 177 odst. 5 počítá se zavedením evidence skutečných majitelů, která bude dostupná jak soudům, tak insolvenčním správcům. Se zřízením takové evidence, ze které budou patrné aktuální údaje o skutečných majitelích osob, povinnost dokládat skutečného majitele věřitele podle § 177 odst. 2 až 4 nebude nutno zvlášť plnit.

Vzhledem k tomu, že se povinnost dle § 177 odst. 2 nevztahuje na všechny nabyvatele, nové ustanovení § 19 odst. 2, ale i § 105 odst. 3 se proto aplikuje pouze v případě, že by se na nabyvatele povinnost dle § 177 odst. 2 vztahovala, pokud by pohledávku přihlašoval sám.

Konkrétní postup verifikace informace o skutečném majiteli věřitele bude muset stanovit insolvenční správce na základě konkrétní situace, tj. zejména např. podle právní formy věřitele či právního řádu, kterým se status věřitel řídí. V případě, že půjde o věřitele, který je finanční či úvěrovou institucí dle § 2 zákona č. 253/2008 Sb. anebo jiným subjektem uvedeným v § 13 odst. 1 citovaného zákona, nemusí insolvenční správce (kromě ověření, že jde o takovou instituci) zkoumat další skutečnosti. Podobně v případě, že jde o pohledávku (z obchodu) ve výši nepřesahující 15 000 EUR (§ 177 InsZ, § 9 odst. 1 citovaného zákona) anebo o pohledávku dle § 13 odst. 2 citovaného zákona, není nutné kontrolu provést. Přitom insolvenční správce postupuje též dle § 13 odst. 3 citovaného zákona, tedy prověří, zda jsou splněny podmínky pro výjimku, a v případě pochybností výjimku neaplikuje. Povinnost zkoumat skutečného majitele se tedy uplatní ve všech případech, na které se nevztahují výjimky z povinnosti provést kontrolu dle citovaného zákona, a to včetně pohledávek, při jejichž vzniku by tato povinnost neexistovala, jelikož se nejedná o obchod (např. pohledávky zaměstnanců či pohledávky z titulu náhrady škody), ledaže jde o pohledávku vzešlou z právního jednání mezi věřitelem a jinou než povinnou osobou s hodnotou plnění pod 15 000 EUR podle § 177 věta druhá in fine.

Specifikace postupu insolvenčního správce může být předmětem úpravy podzákonného právního předpisu, k jehož vydání je Ministerstvo spravedlnosti zmocněno v § 36. Prováděcí vyhláška pak může v podrobnostech stanovit, že mezi povinnosti insolvenčního správce vyplývající z § 177 patří např. povinnost insolvenčního správce zkoumat výpis z obchodního rejstříku samotného věřitele, resp. jinou listinu uloženou ve sbírce listin veřejného rejstříku, která identifikuje společníky věřitele, jejich podíly a hlasovací práva (např. zápisy z valných hromad, seznamy společníků, výroční zprávy ověřené auditorem, stanovy či společenskou smlouvu apod.), dále jsou-li ovládajícími společníky (akcionáři) věřitele další právnické osoby, může být insolvenčnímu správci uložena povinnost zkoumat uvedené doklady o těchto osobách, popř. o jejich společnících, je-li ovládajícím společníkem věřitele či jiné jeho ovládající osoby subjekt či osoba, která se zřejmě zabývá profesionálním poskytováním služeb v oblasti korporátní administrativy (zejména tzv. *trust services*, *corporate secretary services* atd.), zkoumat, v čím zájmu taková osoba spravuje či drží podíly ve věřiteli (osobách věřitele ovládajících), tedy zjišťovat skutečného majitele či tzv. konečného beneficianta (*ultimate beneficial owner*) atd.

K bodu 5 (§ 25 odst. 2)

Dotčené ustanovení napříště počítá s tím, že obecná část seznamu insolvenčních správců bude vedena pouze podle obvodu krajských soudů, přičemž v praxi bude existovat krajský seznam insolvenčních správců specializujících se na řešení dlužníkovy úpadku konkursem a vedle něj krajský seznam insolvenčních správců odborně zaměřených na řešení dlužníkovy úpadku oddlužením. Mimo to dojde také ke změně dosavadního systému ustanovování insolvenčních správců pro konkrétní insolvenční řízení. Rozhodujícím kritériem pro přidělování insolvenčních věcí bude okamžik, k němuž je do příslušné části seznamu zapsáno sídlo insolvenčního správce, ledaže si insolvenční správce zvolí, že má být do příslušné části seznamu pro účely přidělování insolvenčních věcí zapsán nikoliv podle sídla, ale podle jedné ze svých provozoven a zvolí, podle které z nich konkrétně. Pro případ, že je insolvenční správce v tomto ohledu pasivní a popsanou volbu neučiní, dotčené ustanovení podpůrně stanoví, že se přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům bude automaticky řídit dnem zápisu jeho sídla do patřičné části seznamu. To neznamena, že v seznamu insolvenčních správců nebudou napříště evidovány údaje o sídle insolvenčního správce a zároveň údaje o všech jeho provozovnách. Z nich však bude pro účely přidělování insolvenčních věcí relevantní vždy toliko jeden „zvlášť označený údaj“, a to buď okamžik zápisu sídla do patřičné části seznamu, nebo, přeje-li si insolvenční správce, aby byl v tomto ohledu rozhodujícím kritériem, okamžik zápisu jedné jeho konkrétně určené provozovny.

Pro případ, že je insolvenčním správcem veřejná obchodní společnost nebo zahraniční společnost, je „zvlášť označeným údajem“ pro každého ohlášeného společníka údaj o sídle společnosti, neurčí-li ohlášený společník, že ve vztahu k němu má být takovým „zvlášť označeným údajem“ údaj o jedné z provozoven společnosti, o které tak určí. Veřejná obchodní společnost (příp. zahraniční společnost) se napříště zapisuje do obecné části seznamu podle svého sídla pouze jednou. Pravidlo, podle kterého počet zápisů sídla veřejné obchodní společnosti do tohoto seznamu odpovídá počtu ohlášených společníků, se ruší.

Při přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům se pak předseda insolvenčního soudu bude řídit pořadím určeným dnem zápisu sídla insolvenčního správce (veřejné obchodní společnosti nebo zahraniční společnosti) do příslušné části seznamu, nebo, určí-li tak insolvenční správce (ohlášený společník veřejné obchodní společnosti či zahraniční

společnosti) pořadím určeným dnem zápisu provozovny do příslušné části seznamu. Jinými slovy, předseda insolvenčního soudu určí v insolvenčním řízení insolvenčním správcem osobu podle pořadí určeného dnem zápisu „zvlášť označeného údaje do příslušné části seznamu.

Aby nebylo možno systém přidělování insolvenčních věcí insolvenčním správcům obcházet častými změnami volby kritéria, podle něhož bude insolvenční správce v patřičném seznamu pro účely přidělování insolvenčních věcí evidován, resp. podle kterého mu budou insolvenční věci napadat, omezuje se možnost změnit volbu kritéria, resp. zvlášť označeného údaje“, jen jednou v kalendářním roce, vždy s účinky k prvnímu dni následujícího kalendářního roku.

Tyto změny nacházejí svůj odraz nejen v § 25 insolvenčního zákona, ale také § 17 zákona o insolvenčních správcích.

Navrhovaná změna není v rozporu s požadavky směrnice Rady č. 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Tato směrnice se sice vztahuje na výkon činnosti insolvenčního správce, nelze však z jejího znění dovozovat, že by omezovala možnosti členských států, jak definovat systém ustanovování insolvenčních správců soudem dle rotačního principu, když jde v tomto případě o otázku spojenou s úpravou pravidel pro „výkon veřejné moci“ (srov. čl. 2 odst. 2 písm. i) a l) uvedené směrnice), nikoliv o otázku regulace přístupu k profesi (povolovací režim). Navržená právní úprava je v souladu i s čl. 10 odst. 4 citované směrnice, když nezakazuje insolvenčním správcům zřizovat pobočky ani působit v obvodu jiného insolvenčního soudu, pouze mírně odlišně reguluje způsob přidělování věcí. Součástí „práva na výkon činnosti“ dle citované směrnice totiž není právo na „zakázky“ vůči státu, pouze právo nebýt diskriminován v přístupu k profesi. Zároveň zůstává zachován stávající režim přístupu k činnosti insolvenčního správce, který zahrnuje též možnost výkonu funkce hostujícím insolvenčním správcem.

Insolvenční správci si tak ve vlastním zájmu a v zájmu svých „zákazníků“ – dlužníků – mohou pobočky zřizovat, avšak na tyto již nebude vázaný mechanismus přidělování věcí. Stávající úprava, která motivuje insolvenční správce, aby zřizovali či zachovávali pobočky, jejichž účelem není reálně být k dispozici dlužníkům a věřitelům, je nevhodná.

K bodu 6 až 8 (§ 29 odst. 1 a § 34 odst. 3)

Navrhuje se upravit podmínky pro odvolávání insolvenčních správců tak, aby bylo zamezeno jejich odvolávání za účelem ovládnutí insolvenčního řízení jedním věřitelem, obvykle úzce spolupracujícím s konkrétním insolvenčním správcem či úzkou skupinou insolvenčních správců.

Navrhovaná právní úprava zamezí vytváření úzkých ekonomických vazeb mezi věřitelem a insolvenčním správcem, které tomuto věřiteli dávají možnost ovládnout řízení tak, aby byly uspokojeny jeho zájmy na úkor zájmů ostatních věřitelů, ale i dlužníka. Zamezí se i tomu, aby insolvenční správce díky této vazbě ekonomicky profitoval a protihodnotou vedl řízení výlučně dle ekonomických zájmů a pokynů dotčeného věřitele.

K bodu 9 (§ 36 odst. 3)

V návaznosti na posílení dohledu ministerstva nad insolvenčními správci a výkonem činnosti insolvenčního správce se dále navrhuje umožnit ministerstvu spravedlnosti, aby po konzultaci s profesními organizacemi insolvenčních správců a po standardním připomínkovém řízení upřesnilo prováděcím předpisem podrobnosti řádného plnění povinností insolvenčního správce. Prováděcí předpis tak nestanoví insolvenčním správcům žádné nové povinnosti, pouze upřesní způsob plnění stávajících povinností již v zákoně stanovených. Existence podobných standardů je ve světě běžná, viz např. *Statements of insolvency practice* vydávaná britskými regulátory, která požívají obecný respekt. Zároveň diskuse o případných problémech v oblasti insolvencí v Británii často směřuje k novelizaci právě těchto standardů na rozdíl od novelizace zákona (viz např. nedávná zpráva o využívání předpřipravených administrací).

Prováděcí předpis tak stanoví například podrobnosti toho, jak konkrétně má insolvenční správce postupovat při přezkumu pohledávek, při soupisu majetkové podstaty, jaké otázky by měl - při postupu s odbornou péčí - insolvenční správce zvažovat při rozhodování o zpeněžení majetku v majetkové podstatě apod. Prováděcí předpis bude přitom vycházet zejména z judikatury a rozhodnutí týkajících se porušení povinností insolvenčních správců, která vychází ze stávajícího znění zákona.

K bodu 10 a 11 (§ 38)

V návaznosti na často nejednotný názor týkající se způsobu vypočtení výše odměny insolvenčního správce v případě insolvenčního řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, se navrhuje stanovit, že se tato odměna odvíjí od počtu přezkoumaných přihlášek pohledávek a od výše odměny určované v řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen konkursem (tj. konkrétně 25 % její výše). Navíc se při jejím výpočtu bude postupovat podle shodného prováděcího právního předpisu.

Vedle toho se (z důvodu zabezpečení vyplácení odměny) navrhuje, aby si insolvenční správce v případě řešení dlužníkovu úpadku oddlužením vždy za dobu 6 měsíců deponoval z příjmů dlužníka částku odpovídající jeho odměně a náhradě hotových výdajů pro případ, že mu ze strany dlužníka, jemuž bylo schváleno oddlužení, nebude na jeho odměnu a náhradu hotových výdajů řádně a včas uhrazeno ničeho.

K bodu 12, 13, 19, 43, 44, 85, 86 (§ 47 odst. 1, § 48 odst. 2, § 61 odst. 2, § 137 odst. 1 a 2, § 399)

Navrhuje se co nejvíce zjednodušit a urychlit insolvenční řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, a to za současného zachování veškerých standardů s kvalitou aplikace tohoto institutu souvisejících, tak aby bylo dosaženo co největšího odlehčení insolvenčních soudů zahlcených insolvenční agendou (především insolvenčními řízeními, v nichž byl podán návrh na povolení oddlužení).

Navrhuje se proto upravit zejména zvláštní podmínky pro konání schůze věřitelů a přezkumného jednání v rámci řízení, v němž má být rozhodováno o schválení oddlužení, resp. o jeho způsobu, nebo o stanovení jiné výše měsíčních splátek při oddlužení plněním splátkového kalendáře.

Je-li způsobem řešení úpadku oddlužení, stanovuje § 47 odst. 1 jako obecnou podmínku svolání schůze věřitelů návrh nadpoloviční většiny všech (zajištěných i nezajištěných) věřitelů počítaných jak „podle hlav“, tak podle výše přihlášených pohledávek, návrh insolvenčního správce nebo návrh věřitelského výboru, přičemž nevylučuje ani možnost soudu svolat schůzi věřitelů ex officio, shledá-li, že je to potřebné.

Nebyla-li schůze svolána, protože nebyl návrh podán kvalifikovanou většinou podle § 47, insolvenčním správcem nebo nebyl důvod pro její svolání z iniciativy soudu, a věřitelský výbor tím pádem nemohl být na schůzi věřitelů ustanoven, jeho působnost vykonává soud (§ 61 odst. 2).

Schůzi věřitelů k projednání způsobu oddlužení (zpeněžením majetkové podstaty nebo plněním splátkového kalendáře) však podle § 399 insolvenční soud svolá jen k návrhu nadpoloviční většiny nezajištěných věřitelů, jejichž pohledávky počítané podle výše činí zároveň nadpoloviční většinu nezajištěných přihlášených pohledávek. Speciální pravidlo pro případ projednání způsobu oddlužení reflektuje odlišný způsob, jímž jsou v insolvenčním řízení, je-li způsobem řešení úpadku oddlužení, uspokojovány pohledávky zajištěných věřitelů; pohledávky zajištěných věřitelů jsou uspokojovány v podstatě nezávisle na zvoleném způsobu oddlužení. Vzhledem k tomu, že zákon nepřiznává zajištěným věřitelům právo hlasovat o způsobu oddlužení (§ 402 odst. 3 *a contrario*), ani jim jinak neumožňuje podílet se na jeho přijetí, nejví se jako vhodné ponechat částečně také na jejich vůli, zda bude schůze věřitelů k projednání a hlasování o způsobu oddlužení svolána. Požadavek v podobě návrhu alespoň nadpoloviční většiny všech věřitelů počítané „podle hlav“ a podle výše jejich přihlášených pohledávek, stanovený § 47 odst. 1 jako podmínka pro svolání schůze věřitelů, by prakticky znemožnil nezajištěným věřitelům, jejichž pozice je způsobem oddlužení zasažena především, iniciovat konání schůze k jeho projednání. Postavení nezajištěných věřitelů by tak bylo významně oslabeno. Zvláštní pravidlo v § 399 však možnost nezajištěných věřitelů dosáhnout svolání schůze věřitelů k projednání způsobu oddlužení a hlasování o jeho přijetí nečiní závislou na spolupráci zajištěného věřitele s blokační většinou. Naopak stanoví, že soud svolá schůzi i jen k návrhu nezajištěných věřitelů za předpokladu, že se pro něj vyslovila nadpoloviční většina nezajištěných věřitelů počítaná jak podle hlav, tak podle výše jejich (nezajištěných) pohledávek. Tím je současně zajištěno, že právo nezajištěných věřitelů, kteří se jako jediní mohou podílet na přijetí rozhodnutí o způsobu oddlužení, rozhodnout o konání či nekonání schůze věřitelů k projednání způsobu oddlužení a projednat způsob oddlužení na k tomuto účelu svolanému fóru, zůstává v jejich rukou.

Nebyla-li schůze svolána, protože nebyl návrh na její svolání podán kvalifikovanou většinou podle § 399 odst. 1, mohou přesto nezajištění věřitelé svá práva uplatnit a o přijetí způsobu

oddlužení hlasovat mimo schůzi věřitelů (§ 400 odst. 1). Posledně uvedené nic nemění na tom, že nezajištění věřitelé mohou o přijetí způsobu oddlužení hlasovat mimo schůzi věřitelů i tehdy, byla-li schůze věřitelů insolvenčním soudem svolána (§ 399 odst. 3, § 400 odst. 2). Jestliže byl ale některý ze způsobu oddlužení přijat hlasy prosté většiny nezajištěných věřitelů na základě jejich distančního hlasování mimo schůzi věřitelů, ustanovení § 399 odst. 3 v zájmu úspory výloh souvisejících s jejím konáním stanoví, že insolvenční soud schůzi věřitelů k návrhu nezajištěných věřitelů podle § 399 odst. 1 nesvolá nebo již svolanou schůzi zruší.

Vazba konání schůze věřitelů pouze na návrh jejich kvalifikované většiny testuje jejich skutečný zájem o konání schůze a účast na ní. Vzhledem k tomu, že v současné době je účast věřitelů na ex officio svolaných schůzích věřitelů k projednání a hlasování o přijetí způsobu oddlužení mizivá, je jejich konání zbytečné a vzhledem k povinné účasti soudce, insolvenčního soudce a dlužníka na ní i poměrně drahé. Skutečnost, že soud schůzi nesvolá, neprojevili-li o její konání zájem předepsaný počet věřitelů, který bude zároveň dostatečný k přijetí rozhodnutí o způsobu oddlužení, pocítí pozitivně nejen účastníci insolvenčního řízení, které bude probíhat plynule a rychleji, ale také státní rozpočet, pro nějž nekonání věřitelské schůze, o níž věřitelé nejvíce zájem, představuje vzhledem k celkovému počtu insolvenčních řízení, kde je způsobem řešení úpadku oddlužení, významnou úsporu.

K bodu 14 až 18, 50, 64 a 65 (§ 51 odst. 1 a 3, § 52 odst. 2, § 53, § 58 odst. 3, § 189 odst. 1 a § 295 odst. 2)

Navrhuje se zavést zákaz hlasování pro osoby, které tvoří s dlužníkem koncern anebo jsou osobami dlužníkovi blízkými (§ 53 odst. 1). Tyto osoby se zpravidla nacházejí v tak závažném střetu zájmů, že lze předpokládat, že na schůzi věřitelů nehájí zájem svůj jako věřitele, který má zájem získat co nejvyšší uspokojení své pohledávky, ale spíše zájem dlužníka, který může směřovat k co „nejlevnějšímu“ vypořádání se s věřiteli.

Nelze přitom akceptovat argumenty, které odmítají navrhované řešení s poukazem na možnosti „záchrany ve skupině“, či na rovnost vlastnického práva všech vlastníků (rozuměj věřitelů dlužníka). Účelem insolvenčního práva je spravedlivé a co nejvyšší uspokojení všech věřitelů. O jednotlivých záležitostech, které jsou součástí hledání míry spravedlivého uspokojení všech věřitelů, přitom nemohou rozhodovat osoby, které se nacházejí ve střetu

zájmů. Z uvedeného hlediska zde nespříznění a spříznění věřitelé nejsou ve stejné situaci, a proto ani nemohou mít stejná práva. Nicméně právo spřízněných věřitelů dlužníka na podíl na výtěžku zpeněžení aktiv dlužníka není navrhovanou úpravou dotčeno; srov. zahraniční úpravy (např. Slovensko, Německo), které jsou vůči věřitelům spřízněným s dlužníkem podstatně tvrdší.

Předchozí novela insolvenčního zákona odstranila z původní úpravy § 53 zákaz hlasovat ve věci osoby věřiteli blízké či osoby, s níž tvoří věřitel koncern, a ponechala pouze zákaz hlasovat ve vlastní věci, a to s odkazem (značně nejasným) na výsledky veřejné konzultace. V rámci přípravy novely nicméně bylo diskutováno též zavedení mechanismů, které by bránily „unesení“ insolvenčního řízení spřízněnými věřiteli. Tyto mechanismy však již zavedeny nebyly. Navrhovaná úprava proto směřuje k překlenutí problémů, které vyvolávaly obě dvě předcházející novely a k přesnější a citlivější úpravě hlasování osob nacházejících se ve střetu zájmů.

Navrhuje se zachovat regulaci hlasování věřitelů podle stávající úpravy (§ 53 odst. 1), avšak tuto rozšířit i na věřitele, který je s dotčeným věřitelem členem v témže koncernu nebo je jeho osobou blízkou (§ 53 odst. 3). Věřitelé v takto úzkém vztahu k dotčenému věřiteli se totiž zpravidla budou nacházet ve stejném střetu zájmů, jako dotčený věřitel. Soudu se ovšem umožňuje za stanovených podmínek zákonné zákazy zúžit (§ 53 odst. 4) nebo rozšířit (§ 53 odst. 5) – to pro případ, že by byl střet zájmů věřitele založen z jiného důvodu, než proto, že je s dlužníkem nebo s jiným věřitelem součástí koncernu nebo jejich osobou blízkou, např. proto, že střet zájmů mezi jím a dlužníkem nebo jím a jiným věřitelem je dán vztahy ovlivnění nebo ovládání (§ 53 odst. 5).

Důvodem pro nahrazení současného pojmu „vlastní věci“ v dotčeném ustanovení výčtem v § 53 odst. 2 je nejasnost pojmu „vlastní věc“. Například reorganizační plán předložený majoritním věřitelem jistě není věcí pouze tohoto věřitele, a pokud nepředpokládá převod majetku z majetkové podstaty na věřitele, není důvod zakázat mu hlasování (tedy ani např. v případě nahrazení pohledávky podílem na dlužníkovi, tj. *debt/equity swap*). Naopak, v případě dlužníka či osob s ním spřízněných je jejich vlastní věci prakticky každá záležitost, o které se na schůzi věřitelů hlasuje, a to zejména volba věřitelského výboru.

Důvodem pro postup dle nového § 53 odst. 5 může být například věřitelem předložený reorganizační plán, který sice nepředpokládá nabytí majetku majoritním věřitelem, ale tohoto věřitele jinak nepřipustně zvýhodňuje. Podobně může být důvodem pro zákaz hlasování z důvodu střetu zájmu nepřipustné jednání ve shodě (např. na základě tzv. zákulisních dohod) mezi jednotlivými věřiteli a dlužníkem anebo mezi věřiteli a věřitelem, na kterého se vztahuje zákaz hlasovat podle § 53.

V seznamu přihlášených pohledávek bude insolvenční správce vyznačovat zákaz hlasování dle nového § 53 odst. 1. Vyznačení propojení dle § 53 odst. 3, případně § 53 odst. 5, se však vyžaduje pouze v omezené míře, tj. v závislosti na aktuálním programu schůze věřitelů a aktuálním stavu řízení. Nicméně svolá-li insolvenční soud schůzi věřitelů s programem, u něhož lze očekávat aplikaci zákazu dle § 53 odst. 2, případně § 53 odst. 5, může insolvenčního správce vyzvat, aby případně takový zákaz vyznačil (§ 189).

Nemůže-li pro výše uvedený zákaz některý z věřitelů hlasovat, většina potřebná pro přijetí rozhodnutí členské schůze se počítá z ostatních přítomných a hlasování schopných věřitelů (§ 53 odst. 6).

Zároveň dochází k úpravě procesního režimu rozhodování o hlasovacích právech soudem. Současný režim, kdy může být soud nucen rozhodovat, aniž by měl jakoukoliv možnost se na rozhodnutí připravit, vede k častému zpochybňování rozhodnutí soudů o hlasovacích právech. Z uvedeného důvodu se předpokládá stanovení lhůt pro podání návrhu a i pro jeho doplnění či (skutková) vyjádření dotčených osob (§ 52). Tento režim se uplatní pro všechny případy rozhodování soudu o hlasovacích právech. Není-li zde rozhodnutí schůze věřitelů dle § 51 odst. 1 ani rozhodnutí soudu, uplatní se vždy stanovisko insolvenčního správce uvedené v seznamu přihlášených pohledávek.

Nově stanovený procesní postup se použije též v případech, kdy insolvenční zákon odnímá některému věřiteli hlasovací práva mimo § 51 či 53, tedy zejména v situacích, na které nově dopadá § 177 odst. 2 a 182a, popřípadě také tehdy, nastane-li z jiného důvodu spor o rozsah hlasovacích práv deklarovaných insolvenčním správcem v předloženém a zveřejněném seznamu přihlášených pohledávek.

Nově navržené ustanovení též řeší situaci, kdy insolvenční správce (anebo dlužník) změní názor na popření pohledávky po zveřejnění seznamu přihlášených pohledávek. V takovém případě insolvenční soud, není-li zde návrh dle § 52 odst. 2, rozhodne o hlasovacím právu dle seznamu přihlášených pohledávek.

Dále se navrhuje upravit, resp. upřesnit ustanovení § 58 odst. 3, neboť i činnost věřitelského výboru může být negativně ovlivněna působením osob ve střetu zájmů. Je proto rovněž nepřipustné, aby věřitel hlasoval ve „vlastní věci“. Taková hlasování zásadně zpochybňují integritu insolvenčního řízení. Z dosavadního znění zákona však lze spíše dovodit, že v případě nepřítomnosti jednoho z členů věřitelského výboru má za něj hlasovat náhradník. To je však zcela neobvyklá situace, jelikož se náhradníci zpravidla činnosti věřitelského výboru neúčastní, nedisponují informacemi o stavu věci a do věřitelského výboru nastupují až v případě odstoupení člena věřitelského výboru. Z uvedeného důvodu se nepředpokládá, že by v případě střetu zájmů hlasoval náhradník, ale pouze ostatní členové (§ 58 odst. 3 ve spojení s § 53 odst. 6). I zde platí, že při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedy, a to i v případě, že proti sobě hlasují např. pouze dva členové věřitelského výboru.

Regulaci střetu zájmů u členů věřitelského výboru zákon obsahuje i v § 295 odst. 2, když jim zakazuje bez náležitého schválení schůzí věřitelů nabývat z majetkové podstaty majetek. Tento zákaz je v praxi často obcházen tím, že zástupce věřitelů či člen věřitelského výboru nabude majetek prostřednictvím jiné s ním spřízněné osoby. Z uvedeného důvodu je na místě výslovně rozšířit aplikaci zákazu nabývat majetek z majetkové podstaty i na subjekty spřízněné s členy věřitelského výboru.

K bodu 20 (§ 80a)

Navrhuje se, aby osoby, které mají podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, povinně zřízeny datové schránky, byly povinny veškerá podání vůči soudu činit pouze prostřednictvím těchto datových schránek. V odůvodněných případech je pak možné z těchto požadavků slevit a podat podání buď s elektronickým podpisem, nebo v listinné podobě.

Dále se navrhuje, aby v případech, kdy zákon požaduje, aby byl určitý úkon ve vztahu k insolvenčnímu soudu učiněn na určitém formuláři, v určitém formátu nebo aby byl podán

určitým způsobem (dosud přihláška pohledávky věřitele do insolvenčního řízení, návrh na povolení oddlužení, nově je pak navrhován formulář i pro seznam přihlášených pohledávek, soupis majetkové podstaty, konečnou zprávu a zprávu o plnění reorganizačního plánu), představovalo nesplnění tohoto požadavku vadu podání. Soud by pak byl povinen podatele vyzvat k opravě podání za současného poučení a stanovení lhůty dle ustanovení § 43 občanského soudního řádu.

Osoby, které nemají datové schránky, by pak postupovaly obecně dle požadavků kladených na podání občanským soudním řádem. Rovněž osoby, které sice mají zřízenou datovou schránku, avšak tato jim byla zřízena na základě jejich žádosti, nebudou povinny činit podání tímto způsobem.

Tam, kde zvláštní ustanovení stanoví jinak tím, že vylučuje použití § 43 občanského soudního řádu (ustanovení § 50, 346 a 401 u hlasovacích lístků došlých soudu, § 117 u návrhu na moratorium, § 128 u insolvenčního návrhu či § 200 odst. 2 u popření pohledávky věřitelem), musí mít zvláštní ustanovení přednost; ustanovení § 43 občanského soudního řádu se nepoužije a soud musí k podání přihlížet i v případě, že toto nebylo učiněno elektronicky na stanoveném formuláři, ve stanoveném formátu anebo stanoveným způsobem.

Cílem navrhované úpravy pak zejména je, aby podání byla činěna ve formátech, které jsou strojově zpracovatelné, a je tak snazší na základě údajů obsažených v těchto podáních nejen vést statistiky, ale rovněž odhalit případné nesrovnalosti, a zároveň tak vytvořit podmínky pro snížení administrativní zátěže pro insolvenční soudy.

K bodu 21 až 29, 39 a 46 (§ 92, § 100a, § 101 odst. 1 a 3, § 102 odst. 1 a 6, § 105 odst. 1 a 2, § 107 odst. 3, § 128a odst. 4 a 5 a § 147 odst. 6)

Tímto souborem ustanovení se do právního řádu zavádí intenzivnější ochrana proti šikanózním věřitelským návrhům. Základním ustanovením je § 100a, který zavádí obligatorní předběžné posouzení věřitelského návrhu.

V zájmu zajištění účinné ochrany práv dlužníka, proti němuž je zahájeno insolvenční řízení na základě věřitelského insolvenčního návrhu, z jehož obsahu nebo z okolností, za nichž byl podán, může soud usuzovat na jeho zneužívající povahu či bezdůvodnost, zavádí § 100a

do právního řádu opatření, které insolvenčnímu soudu nedovoluje v případě pochybností o důvodnosti insolvenčního návrhu zveřejnit vyhlášku (jakož i jiné dokumenty ve spise) v insolvenčním rejstříku a oznámit tak, že bylo zahájeno insolvenční řízení. Jinak řečeno, § 100a brání tomu, aby byl v důsledku pochybného (šikanózního) insolvenčního návrhu dlužník v očích veřejnosti diskreditován.

Soud předběžné posouzení insolvenčního návrhu podaného věřitelem činí ihned po obdržení návrhu, a to ještě před zveřejněním vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku. Lhůta pro předběžné posouzení počíná běžet okamžikem doručení insolvenčního návrhu insolvenčnímu soudu a konec lhůty je stanoven na konec pracovního dne nejbližší následujícího po dni, kdy byl insolvenční návrh podán. (Pravidlo, podle kterého se zahájení insolvenčního řízení oznamuje zveřejněním vyhlášky v insolvenčním rejstříku do 2 hodin od okamžiku, kdy byl insolvenční návrh doručen insolvenčnímu soudu, zůstává v platnosti pouze ve vztahu k insolvenčním návrhům, které podává sám dlužník, viz § 101 odst. 1.)

Soud posuzuje insolvenční návrh z hlediska jeho důvodnosti; nasvědčují-li okolnosti podání insolvenčního návrhu nebo jeho obsah tomu, že insolvenční návrh trpí vadami, pro které by po zevrubnějším přezkoumání mohl být odmítnut jako zjevně bezdůvodný pro některý z důvodů uvedených v § 128a, rozhodne insolvenční soud, že se insolvenční návrh ani jiné dokumenty, včetně vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení, v insolvenčním spise nezveřejňují (§ 100a odst. 1). Nemá-li insolvenční soud takové pochybnosti o důvodnosti insolvenčního návrhu, učiní o tom záznam do spisu (§ 100a odst. 5) a nejpozději do dvou hodin poté oznámí zahájení insolvenčního řízení vyhláškou zveřejněnou v insolvenčním rejstříku (§ 101 odst. 1); připadá-li konec takto stanovené lhůty těsně před konec úředních hodin insolvenčního soudu, postupuje insolvenční soud podle § 101 odst. 2 věta druhá.

Má-li soud pochybnosti o tom, zda insolvenční návrh z hlediska § 128a obстоjí, ponechává § 100a ve spojení s § 101 odst. 1 a 3 (resp. § 102 odst. 1 a 6) insolvenčnímu soudu prostor pro jeho zevrubnější přezkoumání, aniž by byl dlužník vystaven negativním důsledkům zveřejnění skutečnosti, že je proti němu vedeno insolvenční řízení. Insolvenčnímu soudu tak umožňuje do doby, než insolvenční návrh z hlediska § 128a definitivně posoudí, zabránit

zveřejnění insolvenčního návrhu a jiných dokumentů, včetně vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení, v insolvenčním rejstříku tím, že svým rozhodnutím (s účinností nastávající okamžikem jeho vydání) jejich zveřejnění zakáže (§ 100a odst. 1). Insolvenční soud pak může zbytek sedmidenní lhůty, která počala běžet doručením insolvenčního návrhu soudu, využít k tomu, aby se ujistil v domněnce, že byl insolvenční návrh podán zjevně bezdůvodně a jako takový jej odmítnul, nebo se přesvědčil o tom, že je insolvenční návrh prost vad (§ 101 odst. 3, resp. § 102 odst. 6); insolvenční soud však není svým dřívějším rozhodnutím podle § 100a vázán a insolvenční návrh může odmítnout pro zjevnou bezdůvodnost podle § 128a bez ohledu na to, zda v rámci předběžného posouzení věřitelského insolvenčního návrhu postupoval podle § 100a odst. 1 nebo § 100a odst. 5 (viz § 100a odst. 6).

Je-li ve výše popsané sedmidenní lhůtě insolvenční návrh odmítnut pro zjevnou bezdůvodnost, je vyloučeno oznámení o zahájení insolvenčního řízení na základě zjevně bezdůvodného insolvenčního návrhu v insolvenčním rejstříku, ledaže insolvenční soud v řízení o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost toto rozhodnutí zruší; v takovém případě se zahájení insolvenčního řízení oznámí v insolvenčním rejstříku zveřejněním vyhlášky nejpozději do 2 hodin po zahájení úředních hodin pracovního dne insolvenčního soudu nejbližší následujícího po dni, kdy rozhodnutí, kterým byly zrušeno rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost, nabylo právní moci.

Naopak, jestliže insolvenční soud neshledá u insolvenčního návrhu důvody pro jeho odmítnutí podle § 128a, zahájení insolvenčního řízení oznámí zveřejněním vyhlášky (jakož i dalších dokumentů ve spise) v insolvenčním rejstříku; to platí i tehdy, uplyne-li sedmidenní lhůta stanovená v § 128a odst. 1 určená insolvenčnímu soudu pro posouzení důvodnosti věřitelského insolvenčního návrhu marně, např. proto, že se insolvenční soud posuzováním důvodnosti návrhu v sedmidenní lhůtě nezabýval. Insolvenční soud zveřejní vyhlášku v insolvenčním rejstříku nejpozději po uplynutí této lhůty; s ohledem na to, že tato lhůta uplyne ke konci pracovního dne, § 101 odst. 3 stanoví, že k uveřejnění vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení, v insolvenčním rejstříku nelze přikročit později než dvě hodiny po zahájení úředních hodin následujícího pracovního dne.

Vzhledem k tomu, že se na základě rozhodnutí podle § 100a odst. 1 nesmí dokumenty související s insolvenčním řízením zveřejňovat v insolvenčním rejstříku, nemůže se prosadit obecná úprava doručování rozhodnutí v insolvenčním řízení (§ 71). Z toho důvodu § 100a odst. 3 stanoví, že se toto rozhodnutí doručuje přímo dlužníku a věřiteli, který insolvenční návrh podal. Možnost odvolat se proti takovému rozhodnutí zákon nepřipouští.

Rozhodnutí podle § 100a odst. 1 není ve vztahu k dlužníku prosto důsledků. Přestože jsou účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení vázány na zveřejnění vyhlášky oznamující zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku (§ 109 odst. 4), k čemuž na základě rozhodnutí podle § 100a odst. 1 nedochází, některé z následků navazujících na účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení pro dlužníka nastávají nezávisle na tom. V zájmu zajištění ochrany věřitelů a fixace majetkové podstaty k jejich uspokojení k určitému datu zakotvuje § 100a odst. 3 zvláštní pravidlo, podle něhož je dlužník omezen v nakládání s majetkovou podstatou podle § 111 od okamžiku, kdy se o podání insolvenčního návrhu doručením rozhodnutí podle § 100a odst. 1 dozví, do doby, než insolvenční soud insolvenční návrh z hlediska § 128a přezkoumá a případně jej odmítne pro zjevnou bezdůvodnost. Rozhodne-li soud o odmítnutí šikanózního insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost, přestanou omezení dlužníka podle § 111 platit k okamžiku, kdy se takové rozhodnutí stane účinným, resp. je účastníkům insolvenčního řízení doručeno podle § 128a odst. 5 (§ 146 odst. 1 ve spojení s § 142). Nic však nebrání insolvenčnímu soudu v odůvodněných případech ponechat omezení dlužníka podle § 111 v platnosti až do právní moci takového rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost; zda tak učiní, ponechává zákon za podmínek stanovených v § 146 odst. 1 věta druhá na úvaze insolvenčního soudu. Nerozhodne-li soud o odmítnutí insolvenčního návrhu podle § 128a ve lhůtě sedmi dní od podání insolvenčního návrhu insolvenčnímu soudu, účinky spojené se zahájením řízení nastanou s účinky erga omnes zveřejněním vyhlášky oznamující zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku; na obecném principu zakotveném v § 109 odst. 4 tedy pravidlo obsažené v § 100a odst. 3 ničeho nemění.

Bez možnosti insolvenčního soudu, jemuž došel insolvenční návrh, zjistit, že proti témuž dlužníku je již u jiného insolvenčního soudu vedeno insolvenční řízení na návrh podaný věřitelem dříve, není možné setrvat na pravidle v § 107 odst. 1, podle kterého se má později podaný insolvenční návrh považovat pouze za přistoupení k již probíhajícímu insolvenčnímu

řízení. Ustanovení § 107 odst. 3 proto vylučuje, aby insolvenční návrh po dobu, po kterou se na základě rozhodnutí podle § 100a odst. 1 tento insolvenční návrh (ani jiné dokumenty v insolvenčním spise) v insolvenčním rejstříku nezveřejňuje, založil ve vztahu k později podaným insolvenčním návrhům překážku litispendence.

Další prvek ochrany dlužníků před šikanózními návrhy představuje § 105, resp. požadavek, aby věřitel, který podává insolvenční návrh proti právnické osobě, prokázal svoji splatnou pohledávku za dlužníkem jedním z uvedených způsobů. Zavedením této povinnosti předchází návrh zákona tomu, aby insolvenční návrhy byly věřiteli podávány na základě smyšlených pohledávek. Povinnost doložit splatnou pohledávku uznáním dlužníka s ověřeným podpisem, vykonatelným rozhodnutím, notářským zápisem se svolením k vykonatelnosti nebo potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce dopadá pouze na věřitele, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci ve smyslu zákona o daních z příjmů. Nedoložení pohledávky má za následek zamítnutí insolvenčního návrhu podle § 143.

S ohledem na negativní důsledky zahájení insolvenčního řízení na základě šikanózního insolvenčního návrhu a závažnost jeho dopadů do právního postavení jednotlivce opatření zavedené v § 105 odst. 1 akcentuje prevenci podávání šikanózních insolvenčních návrhů. Zájem na ochraně osob dlužníků, jejich vlastnického práva, práva na ochranu dobrého jména a pověsti a práva na podnikání (a v této souvislosti nelze opomenout ani zájem na ochraně zaměstnanců a smluvních partnerů takové právnické osoby) před závažnými a nezákonnými zásahy do nich formou šikanózně vyvolaného insolvenčního řízení a s ním spojených účinků představuje hodnotu hodnou právní ochrany, která plně vyvažuje případné dopady účinků dotčeného ustanovení na věřitele (v podobě eventuálně zvýšených nákladů spojených s podáním insolvenčního návrhu), neboť jejich závažnost a význam jsou nesrovnatelně menší.

K bodu 30 až 34, 36 až 38 (§ 108 a § 128a odst. 2)

Podmínkou projednání věřitelského insolvenčního návrhu, je podle § 108 odst. 2 zaplacení zálohy na náklady řízení ve stanovené výši. Nejvyšší částka (50 000 Kč) je stanovena pro případ, že věřitelský insolvenční návrh směřuje proti právnické osobě - podnikateli, neboť ty jsou terčem šikanózních insolvenčních návrhů nejčastěji. Stanovením povinnosti zaplatit spolu s insolvenčním návrhem zálohu na náklady řízení je poskytnuta ochrana před šikanózními návrhy rovněž právnickým osobám, které nejsou podnikateli, a fyzickým

osobám. Nezaplacení zálohy na náklady řízení, která je splatná spolu s podáním věřitelského insolvenčního návrhu podle § 108 odst. 1, je jedním z důvodů, pro které insolvenční soud insolvenční návrh odmítne jako zjevně bezdůvodný (§ 128a odst. 2 písm. d)). Vzhledem k možnosti okamžité kontroly splnění této povinnosti (povinnosti zaplatit uvedenou zálohu) v rámci předběžného posouzení insolvenčního návrhu lze očekávat, že nezaplacení zálohy vzbudí v insolvenčním soudu důvodnou pochybnost o důvodnosti insolvenčního návrhu, pročež insolvenční soud rozhodne podle § 100a odst. 1.

Obecně platí, že byl-li věřitelský insolvenční návrh odmítnut pro zjevnou bezdůvodnost, nemůže týž věřitel podat proti témuž dlužníku insolvenční návrh dříve než za šest měsíců (§ 128a odst. 4 věta první). Zakotvení stejné překážky pro případ, že byl insolvenční návrh odmítnut jako zjevně bezdůvodný z toho důvodu, že spolu s insolvenčním návrhem nebyla zaplacená záloha na náklady řízení, která je splatná s insolvenčním návrhem podle § 108 odst. 1, aniž by insolvenční návrh zároveň trpěl nedostatky podle § 128a odst. 2 písm. a) až c), se však jeví jako neodůvodněně přísné (zejména vůči věřitelům, kteří se aktuálně potýkají s nedostatkem prostředků a kteří by tím pádem byli při aplikaci uvedené překážky vyloučeni z možnosti iniciovat insolvenční řízení). Potenciál opakovaného zneužití iniciace insolvenčního řízení za účelem poškození (údajného) dlužníka bez nutnosti zaplatit zálohu je poměrně malý, když insolvenční soud v rámci předběžného posouzení insolvenčního návrhu rozhodne o jeho nezveřejnění, resp. jej odmítne pro zjevenou bezdůvodnost, aniž jej zveřejní.

Z povinnosti zaplatit spolu s insolvenčním návrhem zálohu na náklady řízení podle § 108 odst. 1 jsou vyňati zaměstnanci (včetně bývalých zaměstnanců), směřuje-li jejich insolvenční návrh proti zaměstnavateli a uplatňují-li spolu s ním pohledávku mající původ v pracovněprávních nárocích. Výjimka se stanovuje rovněž pro případ, je-li insolvenčním návrhovatelem spotřebitel, který uplatňuje v insolvenčním návrhu proti profesionálovi pohledávku spočívající v nároku vyplývajícím ze spotřebitelské smlouvy uzavřené mezi nimi.

V § 108 odst. 2 zůstává zachováno oprávnění insolvenčního soudu uložit insolvenčnímu návrhovateli (bez ohledu na to, zda je jím věřitel nebo dlužník) v průběhu insolvenčního řízení povinnost zaplatit zálohu na náklady insolvenčního řízení. To však opět neplatí, je-li insolvenčním návrhovatelem zaměstnanec (resp. bývalý zaměstnanec), který uplatňuje spolu s insolvenčním návrhem proti zaměstnavateli pohledávku spočívající v pracovněprávních

nárocích. Je-li to nutné ke krytí nákladů řízení a prostředky k tomu nelze zajistit jinak, může insolvenční soud stanovit insolvenčnímu navrhovateli povinnost uhradit takovou zálohu až do výše 100 000 Kč. Ustanovení § 396, 405 a 418 s takovou možností výslovně počítají, když stanovují úhradu zálohy na náklady řízení dlužníkem jako podmínku pro nařízení konkurzu v případě, že je úpadek dlužníka řešen oddlužením v insolvenčním řízení zahájeném na jeho návrh a majetek v majetkové podstatě není zcela nepostačující pro uspokojení věřitelů; neuhradí-li dlužník takto stanovenou zálohu, insolvenční soud konkurs na náklady státu nepovede.

K bodu 35, 72 až 78 (§ 128 odst. 2, § 390a, § 391 odst. 3, § 393 odst. 1 a 3 a § 394 odst. 2)

Ministerstvo spravedlnosti upozornilo v nelegislativním materiálu „Výstupy a návrhy opatření Pracovní skupiny pro analýzu insolvence a oddlužení“ na problém, který se v praxi vyskytuje, a to existenci komerčních subjektů, které profitují z tíživé životní situace dlužníků.

Komerční subjekty nabízí „možnost oddlužení“ za neúměrně vysokou úplatu, zejména pokud jde o sepsání návrhu na povolení oddlužení, a to i v případech, kdy je zřejmé, že dlužník v danou chvíli podmínky pro povolení oddlužení nesplňuje.

Fyzická osoba, která zvažuje možnost oddlužení, si může pro poradenství ohledně insolvenčního řízení a případné zpracování návrhu na povolení oddlužení vybrat z řady tzv. oddlužovacích společností. Jen malé procento z nich jsou však subjekty, jejichž cílem není primárně generovat zisk, ale poskytovat kvalifikované služby.

Navrhuje se, aby za dlužníka mohly zpracovat a podat insolvenční návrh a návrh na oddlužení jen kvalifikované subjekty.

Tyto subjekty můžeme rozdělit do dvou skupin. První skupinou, kam náleží osoby, u kterých je záruka odbornosti splněna již jen z titulu jejich profesního stavu nebo jejich specifického postavení ve vztahu k insolvenčnímu řízení obecně, se tedy rozumí advokát, notář a insolvenční správce. Do druhé skupiny pak budou patřit subjekty, které od ministerstva získají akreditaci pro poskytování úzkého okruhu služeb souvisejících s institutem oddlužení.

V důsledku možnosti poskytovat služby související s institutem oddlužení pouze těmito kvalifikovanými subjekty (§ 390a odst. 1 ve spojení s § 393 odst. 3) dojde zejména ke zvýšení kvality návrhů na povolení oddlužení, ale také k výraznému snížení rizika poškozování dlužníků, resp. osob uvažujících o využití institutu oddlužení obecně (v podrobnostech viz obecná část důvodové zprávy).

Výjimku zákon v § 390a odst. 2 stanoví tam, kde je možno s odkazem na dosažené odborné vzdělání usuzovat na odbornost fyzické osoby a její způsobilost k sepisu a podání návrhu na povolení oddlužení nebo insolvenčního návrhu bez cizí pomoci v případě, že se jedná o úpadek této fyzické osoby nebo úpadek právnické osoby, jejímž je zástupcem ve smyslu § 21 občanského soudního řádu. Jiné osoby nemohou návrh na povolení oddlužení a s ním případně spojený insolvenční návrh sepsat a insolvenčnímu soudu podat, a to ani ve své věci. Nebyl-li insolvenční návrh podán kvalifikovanými subjekty podle § 390a odst. 1 nebo osobami k tomu oprávněnými podle § 390a odst. 2, insolvenční soud takový návrh odmítne (§ 393 odst. 3). Nejde-li o advokáta, notáře, insolvenčního správce, zaměstnance či kontraktora akreditované právnické osoby nebo fyzickou osobu s potřebným vzděláním, která je zástupcem právnické osoby – dlužníka ve smyslu § 21 občanského soudního řádu, dopustí se fyzická osoba tím, že jinému dlužníku sepiše návrh na povolení oddlužení, případně insolvenční návrh, nebo jej za něj podá nebo mu poskytne jiné služby s tím související, přestupku podle § 418k tohoto návrhu, za nějž může být potrestána pokutou až do výše 500 000 Kč. Poskytuje-li služby v oblasti oddlužení neakreditovaná právnická osoba, může být postihnuta podle § 418j odst. 3 písm. c) za spáchání správního deliktu podle § 418j odst. 2.

V odstavci třetím ustanovení § 390a je poté zakotveno pravidlo maximální výše odměny kvalifikovaných subjektů uvedených v § 390a odst. 1 písm. a) za služby poskytované dlužníku v souvislosti s oddlužením. Za sepis a podání návrhu na povolení oddlužení, ať už je podáván samostatně (v již probíhajícím insolvenčním řízení zahájeném na základě věřitelského insolvenčního návrhu) nebo spolu s dlužnickým insolvenčním návrhem, a služby v oblasti oddlužení s tím související si nemůže advokát, notář či insolvenční správce nárokovat odměnu převyšující částku 5 000 Kč. Jedná-li se o sepis a podání společného návrhu manželů na povolení oddlužení, kvalifikovaný subjekt si nemůže nárokovat odměnu v této výši od každého z manželů zvlášť; v takovém případě je odměna „zastropována“ částkou

7 500 Kč. Zákon nestanovuje minimální výši odměny, nic tak advokátu, notáři či insolvenčnímu správci nebrání dohodnout si s dlužníkem nižší odměnu nebo poskytovat služby v oblasti oddlužení bezplatně. Ustanovení § 390a odst. 3 věty druhé výslovně vylučuje nárok advokáta, notáře nebo insolvenčního správce na jiné plnění.

Kvalifikovaný subjekt – advokát, notář a insolvenční správce, který sepsal a za dlužníka podal návrh na povolení oddlužení anebo také insolvenční návrh, nesmí odměnu podle § 390a odst. 3 vymáhat jinak než jejím uplatněním v insolvenčním řízení vedeném proti dlužníkovi. Tuto pohledávku, která má *ex lege* povahu pohledávky postavené na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou, smí kvalifikovaný subjekt uplatnit v insolvenčním řízení ve lhůtě podle § 136 odst. 3 přihláškou jako každý jiný věřitel. V případě, že je návrh na povolení oddlužení, který byl sepsán a za dlužníka podán kvalifikovaným subjektem, odmítnut insolvenčním soudem pro jeho vady způsobené kvalifikovaným subjektem, odměna za sepsání a podání takto vadného návrhu kvalifikovanému subjektu nenáleží (§ 396). Uplatnil-li advokát, notář či insolvenční správce svou pohledávku na odměnu v insolvenčním řízení proti dlužníku podle § 390a odst. 5 a došlo-li k zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení podle § 394 odst. 1 nebo nemůže-li z důvodů uvedených v § 396, 405 nebo 418 dojít k jejímu vypořádání v insolvenčním řízení klasickou cestou – uspokojením z majetkové podstaty - proto, že je insolvenční řízení zastaveno, insolvenční soud zároveň s rozhodnutím podle § 394 odst. 2 nebo s rozhodnutím o zastavení insolvenčního řízení podle § 396, 405 nebo 418 uloží dlužníku povinnost k úhradě takové pohledávky. Tuto povinnost pak bude možné vymáhat cestou vykonávacího či exekučního řízení, neboť takové rozhodnutí insolvenčního soudu, kterým se povinnost k úhradě odměny stanoví, poslouží kvalifikovanému subjektu podle § 390a odst. 1 písm. a) jako exekuční titul.

Ustanovení § 390a odst. 4 počítá s tím, že akreditované osoby budou dlužníkům poskytovat služby v souvislosti s oddlužením zcela bezplatně. Za sepsání a podání návrhu na povolení oddlužení, příp. i insolvenčního návrhu a jiné služby poskytované v souvislosti s oddlužením nesmí proto po dlužníku nebo třetí osobě požadovat, ani od nich přijímat, žádnou odměnu, ani náhradu nákladů vynaložených v souvislosti se sepsáním a podáním návrhu ani žádné jiné plnění.

Budou-li kvalifikované subjekty ve smyslu § 390a odst. 1 za služby poskytované v oblasti oddlužení požadovat odměnu nebo jiné plnění v rozporu s tímto zákonem nebo takovou odměnu nebo jiné plnění příjmu, budou potrestány podle § 418j odst. 1 písm. b) za spáchání správního deliktu podle § 418j odst. 1 písm. b).

V návaznosti na výše uvedené změny se navrhuje provést změny také v ustanovení § 391 odst. 3 související se zamýšleným posilováním trendu doručování podání insolvenčnímu soudu v elektronické podobě, je-li podání učiněno osobou k tomu oprávněnou podle § 390a odst. 2 písm. a), resp. doručováním podání do datové schránky insolvenčního soudu kvalifikovanými subjekty podle § 390a odst. 1.

V souvislosti se změnou v úpravě osob oprávněných podat návrh na povolení oddlužení nebo i insolvenční návrh (§ 390a) se navrhuje také změna § 393 a 128 odst. 2. Kvalifikovaný subjekt oprávněný k sepsu a podání návrhu ve smyslu § 390a odst. 1 písm. a) i b) návrh zákona nepovažuje současně za zástupce dlužníka v insolvenčním řízení; jako takovému se mu v případě nedostatků podání podle § 390 odst. 1 nebude doručovat výzva k odstranění jeho vad (srov. § 50b občanského soudního řádu). Má-li však být kvalifikovaný subjekt garantem kvality návrhu na povolení oddlužení, příp. i insolvenčního návrhu (a má-li kvalifikovanému subjektu podle § 390a odst. 1 písm. a) za jeho sepsu a podání náležitosti odměna), pak by to měl být právě on, kdo by měl na výzvu insolvenčního soudu vady návrhu odstranit. To, že kvalifikovanému subjektu podle § 390a odst. 1 písm. a) v případě odmítnutí vadného návrhu, jehož nápravu nedokázal dlužník zjednat, insolvenční soud odměnu nepřizná, nelze z hlediska ochrany práv dlužníka považovat za dostatečné. Stejně tak je problematické, aby to, zda odměna bude kvalifikovanému subjektu podle § 390 odst. 1 písm. a) přiznána, záviselo na tom, zda dlužník včasným předáním výzvy k doplnění návrhu (která byla insolvenčním soudem doručena pouze dlužníku) umožní kvalifikovanému subjektu vytýkané vady návrhu odstranit. Z toho důvodu se navrhuje doplnit § 393 odst. 1 (resp. § 128 odst. 2) o úpravu doručování výzvy k doplnění návrhu na povolení oddlužení (resp. insolvenčního návrhu) pro případ, že je takový návrh sepsán a za dlužníka podán kvalifikovaným subjektem podle § 390a odst. 1; výzva k doplnění návrhu pak bude doručována také kvalifikovanému subjektu, který návrh podal a který na jejím základě zajistí bezvadnost návrhu

K bodu 40 až 42, 51, 52, 54 až 56, 58 až 61, 83, 84, 87 až 89, 92 až 97 (§ 136 odst. 2 a 3, § 189 odst. 3, § 190 odst. 1, § 198, § 199, § 200 odst. 2, 3 a 5, § 201, § 398 odst. 4, § 398a, § 403, § 404, § 406 a § 410)

Navrhuje se přenést část agendy související s institutem oddlužení na insolvenční správce proto, aby došlo k odlehčení insolvenčních soudů od nadbytečné administrativní zátěže související s tímto institutem a v důsledku toho i k vytvoření prostoru k pečlivějšímu analyzování právně a skutkově obtížných insolvenčních věcí, v nichž je úpadek dlužníka řešen konkursem či reorganizací.

Insolvenčnímu správci proto bude v případě vydání rozhodnutí o úpadku spojeného s rozhodnutím o povolení oddlužení uložena povinnost podat insolvenčnímu soudu ve lhůtě do 30 dnů po uplynutí lhůty k přihlášení pohledávek zprávu o přezkumu spolu se zprávou pro oddlužení a soupisem majetkové podstaty (§ 136 odst. 2 písm. f)).

Dále se navrhuje, aby se v případě, že je s rozhodnutím o úpadku spojeno rozhodnutí o povolení oddlužení (které nově podle § 136 odst. 3 nemusí obsahovat odůvodnění, jestliže k návrhu na povolení oddlužení nikdo neuplatnil nesouhlas s povolením oddlužení fyzické osoby, která je podnikatelem, a tento svůj nesouhlas neodůvodnil ve smyslu § 389 odst. 2 písm. b), a jestliže zde nebyly ani pochybnosti o tom, zda je dlužník oprávněn podat návrh na povolení oddlužení ve smyslu § 397 odst. 1), schůze věřitelů k projednání a hlasování o způsobu oddlužení konala na návrh nezajištěných věřitelů za podmínek stanovených v § 399 odst. 1.

Výrazným omezením úkonů, k nimž byl doposud insolvenční soud v souvislosti s institutem oddlužení povinen, přispěje též posílení role insolvenčního správce při přezkumu přihlášených pohledávek, kdy tento přezkum insolvenční správce zaznamená do zprávy o přezkumu pohledávek, která bude následně insolvenčním soudem spolu se seznamem přihlášených pohledávek zveřejněna v insolvenčním rejstříku, stejně jako každé její doplnění, a to bez nutnosti přezkoumání přihlášených pohledávek na přezkumném jednání nařízeném insolvenčním soudem ve smyslu § 190.

S tímto přenosem části agendy na insolvenčního správce souvisí také navrhované změny ustanovení § 198 až 201 vážící se k užití popěrného práva a ke zjištění pohledávky, ale také

vložení nového ustanovení § 398a, v němž je podrobně upravena zpráva pro oddlužení, kterou bude spolu se zprávou o přezkumu ve smyslu § 410 odst. 2 insolvenčního správce povinen insolvenčnímu soudu ve stanovené lhůtě předložit, a na to navazující možnost podávat proti těmto podáním insolvenčního správce námitky.

S přenosem části agendy související s institutem oddlužení z insolvenčního soudu na insolvenčního správce také souvisí navrhované změny ustanovení § 403, které se váže k vyhodnocování skutečností, které by jinak odůvodňovaly odmítnutí nebo zamítnutí návrhu na povolení oddlužení, ustanovení § 404, které se váže k vydání rozhodnutí o schválení oddlužení, jímž je zohledněna předchozí možnost podávat námitky, ale také navrhované změny ustanovení § 410, které se váží ke způsobu přezkoumání přihlášených pohledávek insolvenčním správcem a ke způsobu jejich popření.

S přenosem části této agendy na insolvenčního správce však souvisí také navrhovaná změna ustanovení § 398 odst. 4, která prodlužuje dobu, po kterou je dlužník oprávněn žádat o jinou výši měsíčních splátek.

Ustanovení § 403 upravuje postup při uplatňování námitek, které by odůvodňovaly odmítnutí nebo zamítnutí návrhu na povolení oddlužení, zvláště pro případ, že je k projednání způsobu oddlužení svolána schůze věřitelů podle § 399, a zvláště pro případ, kdy tomu tak není, zejména stanoví okruh osob oprávněných k podání námitek, lhůty pro jejich uplatnění a postup insolvenčního soudu při rozhodování o takových námitkách. Ustanovení § 404 potom v závislosti na tom, zda byly či nebyly uplatněny námitky podle § 403, stanoví, kdy soud rozhodne o tom, zda oddlužení schválí či nikoliv. Vedle výše uvedeného se dále navrhuje změny ustanovení § 406 vážící se k obsahu rozhodnutí o schválení oddlužení, a to konkrétně ve vztahu k bližší specifikaci majetku, který dlužník neuvedl v seznamu majetku, ač tuto povinnost měl, ale také k bližší specifikaci hodnot získaných z neúčinného právního jednání, a dále ve vztahu ke změně související s přenosem části agendy týkající se oddlužení na insolvenčního správce (konkrétně k povinnosti insolvenčního správce ve zprávě pro oddlužení určit poměr pohledávek, které budou v rámci schváleného splátkového kalendáře uspokojovány) a ve vztahu ke změně související s možností podat proti rozhodnutí o schválení oddlužení odvolání. Veškeré zde navrhované změny jsou promítnutím propojení dílčích cílů navrhované právní úpravy vážících se k rozhodnutí o schválení či neschválení oddlužení.

K bodu 45 (§ 139 odst. 1)

Legislativně technická změna spočívající v uvedení používané terminologie v soulad se zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

K bodu 49 (§ 182a)

V rámci posílení transparentnosti insolvenčního řízení a v rámci posílení prevence vzniku škody se dále (po vzoru § 11 zákona o mezinárodním právu soukromém) navrhuje upravit možnost insolvenčního soudu uložit věřiteli, který je cizincem s obvyklým pobytem v cizině anebo zahraniční právnickou osobou, na návrh jiného účastníka řízení anebo insolvenčního správce povinnost ke složení jistoty na náklady řízení (ve výši určené insolvenčním soudem podle ustanovení upravujícího ukládání povinnosti zaplatit zálohu na náklady řízení) anebo povinnost ke složení jistoty na náhradu škody, která by mohla jeho účastí v insolvenčním řízení jiným účastníkům řízení vzniknout (ve výši stanovené zákonem podle ustanovení upravujících zálohu na náhradu škody, resp. podle ustanovení občanského soudního řádu upravujících předběžné opatření).

Odkaz na § 202 odst. 4 zjednodušuje postup insolvenčního soudu při stanovení povinnosti k úhradě jistoty; kritéria vymezená v § 202 odst. 4, podle kterých insolvenční soud rozhoduje o tom, zda povinnost k úhradě jistoty k zajištění náhrady škody uloží, se použijí obdobně pro rozhodování soudu o uložení povinnosti k úhradě jistoty na náklady řízení (§ 202 odst. 4 věta druhá a třetí). Insolvenční soud tak jistotu nařídí pouze v případě, že navrhovatel doloží, že mu vznik škody či nákladů řízení zjevně hrozí. Jestliže lze očekávat, že věřitel přihlašuje svoji pohledávku za dlužníkem do insolvenčního řízení zcela po právu, insolvenční soud návrh na uložení povinnosti složit jistotu na náklady řízení nebo jistotu na náhradu škody zamítne. Podle § 202 odst. 4 věta čtvrtá se na vypořádání jistoty přiměřeně použijí ustanovení občanského soudního řádu o vypořádání jistoty u předběžného opatření (§ 75b odst. 4 a § 77a občanského soudního řádu), přičemž rozhodnutím o náhradě nákladů řízení, dle kterého bude jistota použita, může být i rozhodnutí insolvenčního soudu v incidenčním sporu o pravosti pohledávky zahraničního věřitele. O případném sporu o náhradu škody rozhoduje insolvenční soud (§ 77a odst. 3 občanského soudního řádu) jako soud věcně i místně příslušný.

Odstavec třetí stanoví výjimky z povinnosti složit jistotu na náklady řízení a na náhradu škody. Nepřichází tak do úvahy uložení povinnosti složit jistotu věřiteli z jiného členského státu Evropské unie (resp. Evropského hospodářského prostoru), ani ze státu, s nímž má Česká republika uzavřenou bilaterální smlouvu o právní pomoci, dle které nelze vyžadovat od státního příslušníka ČR obdobnou jistotu, nebo věřiteli z cizího státu, v jehož vlastnictví je nemovitost umístěná v České republice, kterou lze případně postihnout.

K bodu 53, 62, 66 a 68 (§ 189 odst. 4, § 222, § 302 odst. 5 a § 364 odst. 2)

Navrhuje se stanovit povinnost podávat vybraná podání na stanoveném formuláři (a ve stanoveném formátu), a to za účelem snadnější orientace v daném podání, lepšího sběru dat a případného vypořádání nesrovnalostí v insolvenčním řízení. Konkrétně se pak jedná o seznam přihlášených pohledávek, soupis majetkové podstaty, konečnou zprávu (jak pro konkurs, tak s ohledem na ustanovení § 408 odst. 4 i pro oddlužení) a o zprávu o plnění reorganizačního plánu. Podávání těchto informací na stanovených formulářích povede ke zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení.

K bodu 57, 73, 106 a 107 (§ 200 odst. 1, § 391 odst. 3 a § 431 písm. a) a e))

Jedná se o legislativně technické změny, kdy se části ustanovení § 200 odst. 1 a § 391 odst. 3, kterými je ministerstvo spravedlnosti zmocněno k vydávání prováděcích předpisů, přesouvají na jedno místo do společného zmocňovacího ustanovení. Ustanovení § 431 písm. a) předpokládá vydání vyhlášky upravující náležitosti podání podle § 200 odst. 1 a § 391 odst. 2. Podle § 431 písm. e) má být podzákoným právním předpisem stanovena také podoba formulářů těchto podání.

K bodu 63 (§ 289 odst. 3)

Stávající omezení možnosti napadnout platnost smlouvy, kterou došlo ke zpeněžení majetku náležejícího do majetkové podstaty mimo dražbu, bezvýjimečnou lhůtou tří měsíců, je nepřiléhavě rigidní, když neumožňuje zvrátit ani zjevně podvodné vyvedení majetku z majetkové podstaty. Požadavku právní jistoty poctivých smluvců (jak vyplynul z veřejné konzultace předcházející předchozí novele insolvenčního zákona) odpovídá takové omezení možnosti napadnout smlouvy o prodeji mimo dražbu pouze za podmínky, že byl nabyvatel v dobré víře. Nebyl-li nabyvatel v dobré víře, není legitimní důvod k tomu, aby zákon poskytoval ochranu smlouvě, kterou byl nezákonným způsobem vyveden majetek

z majetkové podstaty, pravidlem zamezujícím poškozeným věřitelům v možnosti napadnout její platnost. Lze přitom považovat za pravděpodobné, že případní poškození nebudou schopni získat dostatek podkladů pro podání žaloby a prokázání nedostatku dobré víry na straně nabyvatele ve lhůtě tří měsíců vyplývající ze současné úpravy.

Ustanovení § 289 odst. 3 věta druhá umožňuje napadnout platnost smlouvy, jíž měly být věci z majetkové podstaty dlužníka převedeny prodejem mimo dražbu na nedobrověrného nabyvatele (např. aniž insolvenční soud udělil souhlas s prodejem mimo dražbu nebo aniž byly dodrženy jím stanovené podmínky prodeje mimo dražbu podle § 289 odst. 1), i po uplynutí tříměsíční lhůty podle věty první; právo namítat neplatnost smlouvy se v takovém případě promlčí v obecné promlčecí lhůtě.

Žalobu na určení neplatnosti smlouvy o zpeněžení majetku mimo dražby v případě nedostatku dobré víry však bude nadále možné podat pouze do skončení insolvenčního řízení, a to pouze u insolvenčního soudu, což vyplývá z § 159 odst. 1 písm. f), když jde vždy o incidenční spor a podmínkou zahájení incidenčního sporu je trvání, resp. pokračování insolvenčního řízení.

K bodu 67 (§ 363 odst. 3)

Vzhledem k tomu, že dosud nebylo zákonem stanoveno, zda insolvenční soud k rozhodnutí o přeměně reorganizace v konkurz proto, že dlužník neuhradit pohledávky za majetkovou podstatou a pohledávky jim postavené na roveň, nařizuje jednání či nikoliv, navrhuje se postavit na jisto, že o této přeměně rozhodne po jednání

K bodu 69 a 70 (§ 372 a 384)

Podle dotčených ustanovení insolvenční soud ustanoví insolvenčním správcem finanční instituce jejího likvidátora (nebo osobu na tuto funkci teprve navrženou ČNB), pokud bude splňovat obecné požadavky na insolvenčního správce.

S ohledem na požadavek vysoké odbornosti likvidátora vybírá ČNB osoby, které soudu do funkce likvidátora navrhne, ze seznamu zvláštních insolvenčních správců, jde-li o úpadek banky nebo spořitelního či úvěrního družstva, a ze seznamu likvidátorů vedeného ČNB s přihlédnutím k jejich zkušenostem a praxi, jde-li o úpadek pojišťovny či zajišťovny. Likvidátor, který svou funkci vykonává pod dohledem ČNB, má nejlepší přehled o situaci

v dotčené finanční instituci, a pokud vyhodnotí, že byly naplněny podmínky úpadku, je povinen podat insolvenční návrh. Proces vypořádání pohledávek a dluhů finanční instituce ve fázi po zahájení insolvenčního řízení bude kontinuální a likvidátor ustanovený insolvenčním správcem nebude potřebovat dodatečný čas na seznámení s finanční situací úpadce, což usnadní a zefektivní další průběh insolvenčního řízení.

Navržená úprava ponechává možnost následné změny osoby insolvenčního správce podle § 28 a násl. insolvenčního zákona. Nemělo by dojít k omezení pravomoci insolvenčního soudu odvolat insolvenčního správce podle § 31 insolvenčního zákona a jmenovat jiného podle obecných pravidel pro výběr insolvenčního správce podle § 25 odst. 2 insolvenčního zákona. Rovněž by nemělo být omezeno právo věřitelů odvolat insolvenčního správce a ustanovit nového podle § 29 insolvenčního zákona.

K bodu 71 a 81 (§ 389 odst. 2 a § 397 odst. 2)

Navrhuje se postavit na jisto, že věřitel, který nejpozději spolu s přihláškou své pohledávky výslovně nesdělí, že nesouhlasí s řešením úpadku (resp. též hrozícího úpadku) dlužníka, který vůči němu má dluh z podnikání, oddlužením a toto své stanovisko neodůvodní, souhlasí s řešením úpadku dlužníka oddlužením.

Vedle toho se dále navrhuje zavést povinnost insolvenčního soudu se s výhradou tohoto věřitele ve smyslu ustanovení § 389 odst. 2 písm. a) nejpozději v rozhodnutí o schválení či neschválení oddlužení vypořádat.

K bodu 79 (§ 394a odst. 3)

Pro případ, že manželé podají společný návrh manželů na povolení oddlužení, ustanovení § 394a odst. 3 stanoví, že se na manžele hledí jako na nerozlučné spolčníky a považují se za jednoho dlužníka, a to po celou dobu trvání insolvenčního řízení, tedy bez ohledu na trvání účinků oddlužení.

K bodu 80, 90, 91, 102 až 104 (§ 396, § 405 a § 418)

Navrhuje se stanovit, že insolvenční soud rozhodnutím o způsobu řešení dlužníkova úpadku konkursem naváže na rozhodnutí, kterým se návrh na povolení oddlužení odmítne nebo zamítne, rozhodnutí, kterým insolvenční soud oddlužení neschválí, nebo rozhodnutí, kterým

se schválené oddlužení ruší, pouze v určitých případech, a to tehdy, bude-li to vhodné, přínosné a pokud možno neutrální z hlediska požadavků na státní rozpočet. Stanovená úprava zamezuje finančně a administrativně náročnému vedení tzv. prázdných konkursů „na útraty státu“ s výjimkou případu, kdy dlužník na řešení svého úpadku konkursem trvá a složí insolvenčnímu soudu jistotu, jíž se pokryjí náklady konkursu.

Rozhodl-li insolvenční soud některým z výše uvedených způsobů, rozhodne podle § 396, 405 odst. 2 a 418 odst. 4 (byl-li v případě podle § 396 zjištěn úpadek dlužníka) současně o způsobu řešení dlužníkova úpadku konkursem pouze ve třech případech, a to

- v případě, že bylo insolvenční řízení zahájeno na základě věřitelského insolvenčního návrhu a majetek dlužníka je pro uspokojení věřitelů postačující,
- v případě, že insolvenční řízení bylo zahájeno insolvenčním návrhem dlužníka a majetek v majetkové podstatě postačuje k uspokojení věřitelů, a
- v případě, že insolvenční řízení inicioval insolvenčním návrhem dlužník, majetek dlužníka je pro uspokojení věřitelů dlužníka zcela nepostačující, dlužník však na řešení svého úpadku konkurzem trvá (což uvede v případě podle § 396 již v návrhu na povolení oddlužení, v případě podle § 405 při jednání před insolvenčním správcem podle § 410 odst. 2 nebo v případě § 418 v žádosti směřované insolvenčního soudu) za předpokladu, že dlužník zaplatí zálohu na náklady řízení, která mu může být insolvenčním soudem uložena podle § 108 odst. 2 a 3 za účelem pokrytí nákladů spojených s řešením konkurzu, které by šly jinak k tíži státu,

V situaci, kdy je zřejmé, že by šlo o tzv. prázdný konkurs, nejeví se jako hospodárné nejprve připustit, aby insolvenční soud rozhodnul o řešení úpadku dlužníka konkursem a vzápětí svým dalším rozhodnutím zrušil konkurs pro nedostatek majetku podle § 308 odst. 1 písm. d). Proto se stanoví, že je-li majetek dlužníka k uspokojení věřitelů zcela nepostačující, insolvenční soud o způsobu řešení dlužníkova úpadku konkursem nerozhodne a insolvenční řízení zastaví. To však neplatí, jestliže dlužník navzdory tomu trvá na tom, aby byl způsobem řešení jeho úpadku konkurs, a zaplatí soudem vyměřenou zálohu na náklady insolvenčního řízení.

Takovým postupem může dlužník například projevit vstřícnost vůči věřitelům, kteří budou moci poté, co byl konkurs pro nedostatek majetku zrušen, na základě seznamu neuspokojených pohledávek vymáhat tyto pohledávky ve vykonávacím řízení individuálně, a to po dobu 10 let.

Bylo-li však insolvenční řízení zahájeno věřitelským insolvenčním návrhem, právní mocí rozhodnutí o zastavení insolvenčního řízení proto, že je majetek k uspokojení věřitelů zcela nepostačující, seznam dosud neuspokojených pohledávek získá povahu exekučního titulu bez ohledu na vůli dlužníka.

Spolu s rozhodnutím o zastavení insolvenčního řízení insolvenční soud rozhodne (spolu se zproštěním z funkce) o odměně a náhradě nákladů insolvenčního správce, případně (byla-li uplatněna předepsaným způsobem) o odměně kvalifikovaného subjektu – advokáta, notáře či insolvenčního správce, který návrh na povolení oddlužení nebo i insolvenční návrh dlužníkovi sepsal a za něj k insolvenčnímu soudu podal (k tomu více viz důvodová zpráva k bodu 35, 72 až 78 (§ 128 odst. 2, § 390a, § 391 odst. 3, § 393 odst. 1 a 3 a § 394 odst. 2)).

K bodu 82 (§ 398 odst. 1)

Navrhuje se při způsobu řešení dlužníkova úpadku oddlužením rozšířit možnosti formy oddlužení, a to o kombinaci splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty nebo její části, navrhne-li to insolvenční správce a dlužník výslovně prohlásí, že s tím souhlasí.

K bodu 98 až 101 (§ 414 odst. 1, § 415 a 416 odst. 2)

Navrhuje se upravit možnost insolvenčního soudu rozhodnout o osvobození dlužníka (splní-li řádně a včas všechny své povinnosti podle schváleného způsobu oddlužení) od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny, nově i bez návrhu dlužníka.

Dále se navrhuje upravit možnost insolvenčního soudu přiznat dlužníku osvobození od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení v rozsahu, ve kterém dosud nebyly uspokojeny, také v případě, byla-li hodnota plnění nižší než 50 %, postupovalo-li se podle § 398 odst. 4, a to bez nutnosti slyšení dlužníka a insolvenčního správce.

Legislativně technické změny v § 416 odst. 2 navazují na zrušení poslední věty v ustanovení § 414 odst. 1.

K bodu 105 (Nová část třetí, § 418a až § 418i)

K § 418a

Úvodní ustanovení upravuje příslušnost Ministerstva spravedlnosti v oblasti správního řízení, jehož předmětem je udělení akreditace pro poskytování služeb v oblasti oddlužení. Subjektem, kterému může být akreditace udělena, je veřejně prospěšná právnická osoba ve smyslu § 146 občanského zákoníku.

K § 418b

Ustanovení zakotvuje podmínky pro udělení akreditace, jelikož cílem navrhované právní úpravy je, aby byly služby v oblasti oddlužení poskytovány výlučně kvalifikovanými subjekty, tj. advokátem, notářem, insolvenčním správcem nebo akreditovanou právnickou osobou. Z toho důvodu je nutné stanovit podmínky, které musí žadatel o udělení akreditace splňovat, aby mu mohla být udělena.

Pod písmenem a) je zakotvena podmínka vztahující se k prostorám, ve kterých budou služby poskytovány. Je žádoucí, aby tyto služby byly poskytovány osobně, v přímém kontaktu s dlužníkem.

Písmeno b) zakotvuje požadavek bezúhonnosti vyjmenovaných osob a dále je specifikováno, co se rozumí bezúhonností konkrétně pro potřeby akreditace.

Písmeno c) vylučuje z možnosti získat akreditaci právnické osoby, kterým byla za správní delikt spáchaný v souvislosti s poskytováním služeb v oddlužení akreditace již dříve odňata nebo jim byl uložen zákaz činnosti v této oblasti.

Písmeno d) vyžaduje odbornou způsobilost alespoň jedné fyzické osoby, přičemž odbornou způsobilostí se rozumí právnické vzdělání, neboť je více než žádoucí, aby existovala alespoň jedna osoba, která bude v postavení garanta a bude zodpovídat za poskytované služby. Např. postačí, pokud bude v rámci jedné společnosti, která poskytuje takové služby, figurovat v postavení garanta jeden člověk s právnickým vzděláním. Není tedy nutné, aby měli všichni

zaměstnanci vysokoškolské vzdělání v oboru právo, naopak taková konstrukce se jeví jako přehnaný požadavek.

Pod písmenem e) je zakotven požadavek, který reaguje na zvýšení odpovědnosti subjektů, které poskytují služby v oblasti oddlužení. Konkrétně se jedná o pojištění odpovědnosti za škodu, jelikož je takový požadavek ve vztahu k hrozícím škodám dlužníka či jiné osoby uvažující o využití institutu oddlužení zcela legitimní.

Písmeno f) pak upravuje požadavek, aby právnická osoba, která žádá o akreditaci, byla osobou veřejně prospěšnou dle občanského zákoníku. V této souvislosti je důležité zmínit, že tato podmínka neznámá, že by právnická osoba musela mít statut veřejné prospěšnosti, ale postačuje pouze samotné naplnění podmínek dle občanského zákoníku. Správní orgán v rámci řízení o udělení akreditace sám posoudí, zda jsou podmínky stanovené v občanském zákoníku splněny. Touto cestou bude dosaženo eliminace osob, které by se činností pouze obohacovaly na úkor dlužníků, jako tomu bylo dosud.

Poslední podmínkou pro udělení akreditace formulovanou pod písmenem g) je tedy vykonání odborné zkoušky. Samotné právnické vzdělání neposkytuje záruku odbornosti, je žádoucí, aby byly zkoumány i subjektivní schopnosti osoby, která bude zajišťovat odbornost a způsobilost ostatních zaměstnanců a jiných kontraktorů žadatele k poskytování služeb v oblasti oddlužení. Konkrétní podobu, jak zkoušky budou probíhat a co bude jejich obsahem, stanoví ministerstvo vyhláškou; bude se jednat o písemnou zkoušku, která se bude skládat z teoretické části (tedy prostých otázek s možností výběru správné odpovědi) a z praktické části (případové studie). Tímto bude docíleno stavu, kdy osoba, která má být garantem odbornosti služeb poskytovaných oblasti oddlužení právnickou osobou, již má být udělena akreditace, nebude splňovat jen formální podmínku dosaženého vzdělání, ale její znalosti a dovednosti budou ověřeny i prakticky zaměřenou zkouškou. Po úspěšném vykonání zkoušky bude uchazeči vydáno osvědčení o absolvování zkoušky, kterým bude doloženo splnění jedné z podmínek pro následné udělení akreditace právnické osobě.

K § 418c

Žádost o akreditaci může právnická osoba podat, pokud má za to, že splňuje podmínky pro udělení akreditace (viz § 418b). Jelikož je rozhodování o žádosti správním řízením, jež je

obecně upraveno ve správním řádu, jsou na tomto místě stanoveny toliko zvláštní náležitosti podání. V odstavci prvním jsou zakotveny údaje, které žádost o akreditaci musí obsahovat nad rámce obecných náležitostí podání podle správního řádu, v odstavci druhém je pak stanoven seznam příloh, kterými jsou zejména prokazovány skutečnosti, resp. splnění podmínek pro udělení akreditace.

K § 418d

Toto ustanovení upravuje proces rozhodování o udělení akreditace. Ministerstvo rozhoduje o udělení akreditace ve správním řízení, pro tento postup se proto subsidiárně použije správní řád, půjde-li o otázky neupravené insolvenčním zákonem.

V tomto ustanovení je dále stanoveno časové omezení akreditace, ale také to, že na udělení akreditace není právní nárok. Je pouze na správním orgánu, aby zvážil, zda jsou splněny podmínky a zda je tedy tato osoba vhodným žadatelem pro udělení akreditace. Také z toho důvodu je vyloučena možnost akreditaci převést na jinou osobu.

Odstavec druhý vymezuje požadavky na obsah rozhodnutí o udělení akreditace (nad rámce obecných náležitostí rozhodnutí podle správního řádu). Skutečnosti uvedené v rozhodnutí jsou významné i pro potřeby seznamu akreditovaných osob, který vede ministerstvo, a který bude veřejně dostupný na jeho webových stránkách.

K § 418e

Toto ustanovení zakotvuje povinnosti akreditované osoby informovat ministerstvo o relevantních změnách údajů, které jsou posuzovány v rámci rozhodování o žádosti o udělení akreditace.

Stanovuje se proto lhůta 15 dnů, která by měla být pro akreditovanou osobu dostatečně dlouhá, aby tuto notifikační povinnost mohla splnit. Aktuální informace jsou nezbytné nejen pro potřeby vedení a aktualizace seznamu akreditovaných osob, který bude veřejnosti přístupný a dlužníci v něm budou hledat informace, na koho se v své tíživé životní situaci obrátit, ale zároveň jsou tyto informace stěžejní pro ministerstvo, jakožto dohledový orgán. Na základě oznámení změn v těchto údajích pak ministerstvo vydá rozhodnutí o změně akreditace.

V odstavci třetím je pak zakotvena možnost prodloužení akreditace, jelikož se tato uděluje maximálně na dobu 5 let. O prodloužení akreditace je třeba požádat ještě před koncem platnosti předchozí akreditace. Zároveň se stanovuje fikce, že se do vydání rozhodnutí o žádosti o prodloužení akreditace na žadatele hledí jako na akreditovanou osobu oprávněnou vykonávat činnost podléhající akreditaci.

K § 418f

Ministerstvo akreditaci akreditované osobě obligatorně zruší, přestane-li tato splňovat podmínky pro udělení akreditace stanovené tímto zákonem. Typicky by se mohlo jednat o situaci, kdy osoba spáchá trestný čin, je za něj pravomocně odsouzena a ve výsledku přestane splňovat podmínku bezúhonnosti.

Ministerstvo taktéž může zrušit akreditaci, jestliže v rámci výkonu kontroly zjistí, že se subjekt opakovaně dopustil správního deliktu podle § 418j, pro který je mu v rámci správního řízení opakovaně uložena sankce. Zrušení akreditace je v takovém případě *de facto* sankcí za opakované porušování povinností akreditované osoby, pro které již tato byla několikrát správně trestána. Je však sankcí netrestního charakteru, která má být ukládána jako opatření k nápravě při výkonu kontroly. Jejím účelem není represe, ale reakce na nedostatky v činnosti akreditovaných osob. Slouží k nápravě škodlivých následků protiprávního jednání a zamezení jeho pokračování. Ministerstvo ke zrušení akreditace přistoupí zejména tehdy, jestliže četnost, frekvence porušení a povaha porušovaných sankcí vypovídají o závažnosti a intenzitě protiprávního chování akreditované osoby, které odůvodňují odnětí akreditace.

Akreditovaný subjekt může sám požádat o zrušení akreditace. V žádosti o zrušení akreditace ministerstvo nerozhoduje. V zájmu úspory prostředků generovaných správním řízením o takové žádosti dotčené ustanovení stanoví, že k zániku akreditace dochází *ex lege* posledním dnem měsíce následujícího po měsíci, v němž byla ministerstvu doručena žádost o zrušení akreditace. Zejména v zájmu ochrany práv osob, kterým jsou akreditovanou osobou poskytovány služby v oblasti oddlužení, zákon tímto zamezuje akreditované osobě v ukončení činnosti ze dne na den a *de facto* stanoví, že žádost musí být podána nejméně jeden měsíc před plánovaným ukončením činnosti. Nad rámec toho zákon stanoví podmínku, že ukončení

činnosti nesmí mít za následek poškození práv klientů akreditované osoby, a to výslovně ve větě druhé.

Jestliže okolnosti, za nichž je žádost o zrušení akreditace podána, nebo jiné vážné skutečnosti nasvědčují tomu, že v důsledku ukončení činnosti k datu, kdy má akreditace akreditované osobě *ex lege* zaniknout, reálně hrozí, že práva klientů akreditované osoby budou vážným způsobem poškozena, ponechává se ministerstvu možnost odvrátit zánik akreditace k tomuto datu a svým rozhodnutím účinky spojené s podáním žádosti akreditované osoby o zrušení akreditace pozastavit, nejdéle však na dobu 1 měsíce. V takovém případě se žádost o zrušení akreditace bude považovat za podanou nejpozději 1 měsíc ode dne, kdy byla žádost ministerstvu skutečně podána. Rozhodnutí o pozastavení účinků žádosti o zrušení akreditace může ministerstvo vydat nejpozději do 20 dnů ode dne, kdy mu byla žádost doručena. Takové rozhodnutí nesmí vydat opakovaně.

Odstavec čtvrtý poté stanoví, že akreditace *ex lege* bez nutnosti vydání rozhodnutí zaniká také tehdy, zanikne-li akreditovaná osoba.

K § 418g

Toto ustanovení zakotvuje základní povinnost každé akreditované osoby, a to povinnost postupovat při poskytování služeb v oblasti oddlužení svědomitě a s odbornou péčí.

K § 418h

Na základě tohoto ustanovení bude ministerstvem veden seznam akreditovaných osob, který bude zveřejněn způsobem umožňující dálkový přístup, tedy na webových stránkách ministerstva.

Seznam by měl sloužit k tomu, aby kterákoliv osoba v tíživé životní situaci, která hledá bezplatnou poradnu zabývající se poradenstvím v oblasti organizace správy úvěrů a jiných dluhů a řešení souvisejících finančních problémů a uvažuje o využití institutu oddlužení, mohla snadno zjistit, kdo takové služby poskytuje a kde, resp. že právě subjekty vedené v tomto seznamu jsou zárukou, že jí budou poskytnuty kvalitní služby a že se nemusí obávat nepoctivého jednání či nadsazené finanční částky např. za zpracování návrhu na povolení oddlužení.

K § 418i

Pokud zákon stanoví povinnosti, je nutné dohlížet, zda jsou tyto povinnosti dodržovány.

Právě z tohoto důvodu je zakotvena dohledová pravomoc ministerstva. Pro potřeby dohledu může provést ministerstvo kontrolu akreditované osoby. Postup při provádění kontroly se řídí zvláštním právním předpisem, a to zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

K § 418j

V odstavci prvním jsou zakotveny správní delikty akreditovaných osob. Správní delikty je nutné zakotvit, jelikož bez nich by se jednalo pouze o stanovení podmínek akreditace bez jakýchkoli následků v případě jejich nedodržení či porušení.

Sankce by měly působit zejména jako prevence před páčáním správních deliktů. Sankce jsou rozděleny do tří skupin, a to dle typu a závažnosti správních deliktů.

V první skupině jsou zakotveny sankce za závažnější správní delikty, kterých se akreditované osoby dopustí nedbalým nebo neodborným postupem při poskytování služeb v oblasti oddlužení. Zde může správní orgán uložit akreditované osobě sankci peněžité povahy či dokonce sankci zákazu činnosti podléhající akreditaci.

V druhé skupině, kam náleží správní delikt, který spočívá v neinformování ministerstva o změnách, je možné udělit napomenutí nebo pokutu do 100 000 Kč. Jedná se o nejméně závažný správní delikt, proto zde může správní orgán udělit případně i sankci morální povahy.

Za správní delikty, které tvoří třetí skupinu, pak může správní orgán udělit peněžitou sankci až do výše 500 000 Kč. Zde je maximální výše peněžité sankce nejvyšší, a to z toho důvodu, aby působila preventivně vůči osobám, které akreditaci pro poskytování služeb v oblasti oddlužení nemají, a odradila je tak od protiprávního jednání spočívajícího právě v poskytování služeb v oblasti oddlužení bez příslušné akreditace udělené ministerstvem postupem dle předchozích ustanovení.

K § 418k

V zájmu zabezpečení kvality služeb v oblasti oddlužení poskytovaných odborně způsobilými osobami ustanovení § 418k doplňuje návrh o úpravu správních deliktů, za jejichž spáchání lze sankcionovat akreditované (právnícké) osoby či právnícké osoby bez akreditace, a také o úpravu, podle které budou postihovány fyzické osoby, které akreditaci nemají, a (aniž by byla garantována jejich kvalita) přesto poskytují služby v oblasti oddlužení. Takový přestupek může spáchat pouze fyzická osoba, která není kvalifikovaným subjektem oprávněným k sepisu a podání návrhu na povolení oddlužení nebo i insolvenčního návrhu podle § 390a odst. 1 písm. a), tedy která není advokátem, notářem či insolvenčním správcem, resp. která není osobou oprávněnou k podání takových návrhů v případě vlastního úpadku či úpadku právnícké osoby, k jejímuž zastupování je oprávněna ve smyslu § 21 občanského soudního řádu, podle § 390a odst. 2.

K § 418l

Ustanovení § 418a vymezuje postup ministerstva pro projednání a rozhodování o správních deliktech a přestupcích. Současně stanoví zásady správního trestání pro případ, že je spáchán správní delikt podle § 418j. Ukládání sankcí za přestupek podle § 418k se bude řídit přestupkovým zákonem, který se aplikuje subsidiárně.

K bodu 108 (§ 431 písm. f))

V souvislosti s navrhovaným zavedením akreditace pro poskytování služeb v oblasti oddlužení je třeba zakotvit zmocňovací ustanovení pro vydání vyhlášky, která určí obsah a další náležitosti odborné zkoušky, jejíž splnění nejméně jednou osobou, garantující odbornost při poskytování služeb v oblasti oddlužení, je jednou z podmínek pro udělení akreditace právnícké osobě.

K Čl. II (Přechodné ustanovení)

K bodu 1:

Navrhuje se, aby zákon č. 182/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti navrhované právní úpravy, platil i pro insolvenční řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti navrhované právní úpravy, a aby právní účinky úkonů, které v insolvenčním řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti navrhované právní úpravy, zůstaly zachovány.

K bodu 2:

V souvislosti se zavedením institutu akreditace pro poskytování služeb v oblasti oddlužení, bez níž napříště nebude dovoleno tyto služby poskytovat, se navrhuje, aby po přechodnou dobu jednoho roku mohly i bez akreditace pokračovat v této činnosti právnické osoby, které již v současné době působí na trhu služeb v oblasti oddlužení, tyto služby neposkytují primárně za účelem zisku, naopak svou činností jako veřejně prospěšné právnické osoby přispívají k naplňování obecného blaha. Zákaz poskytovat služby v oblasti oddlužení postihne ihned ryze komerční subjekty, které tyto služby poskytují v pochybné kvalitě a za ceny neodpovídající náročnosti a nákladnosti zpracování návrhu na povolení oddlužení a insolvenčního návrhu.

ČÁST DRUHÁ

Změna živnostenského zákona

§ 8:

Navrhovaná změna ustanovení § 8 odst. 2 živnostenského zákona, které upravuje překážky provozování živnosti související s úpadkem a způsoby jeho řešení, reaguje na nové znění ustanovení § 396, § 405 a § 418 insolvenčního zákona. Insolvenční soud nerozhodne spolu s odmítnutím nebo zamítnutím návrhu na povolení oddlužení, spolu s rozhodnutím, jímž oddlužení neschválí nebo spolu se zrušením schváleného oddlužení o způsobu řešení úpadku konkursem, zjistí-li, že pro další uspokojení věřitelů je majetek dlužníka zcela nepostačující. Jedná se o situaci, kdy sice soud prohlásí úpadek dlužníka, anebo dokonce povolí řešení úpadku oddlužením, avšak v průběhu insolvenčního řízení vyjdou najevo skutečnosti, které vedou neschválení oddlužení nebo k zrušení již schváleného oddlužení, a zároveň nelze pro nedostatek majetku dlužníka rozhodnout o způsobu řešení dlužníkova úpadku konkursem, neboť další řízení by bylo ne hospodárné a vedlo by jen k prodloužení průběhu insolvenčního řízení s negativním dopadem na veřejné rozpočty.

Rozhodnutí o zastavení insolvenčního řízení pro nedostatek majetku (popsané výše) ve své podstatě nahrazuje rozhodnutí o zamítnutí insolvenčního návrhu proto, že majetek dlužníka nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení, které je důvodem překážky provozování živnosti uvedené ve větě první ustanovení § 8 odst. 2 živnostenského zákona ve stávajícím znění, jež navazuje na ustanovení § 144 insolvenčního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2013. Zákonem č. 294/2013 Sb., kterým se od 1. 1. 2014 změnil zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, však bylo ustanovení § 144 insolvenčního zákona přeformulováno tak, že již nelze insolvenční návrh zamítnout proto, že majetek dlužníka nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení. V současné době je ustanovení § 8 odst. 1 věta první ve stávajícím znění v praxi aplikováno pouze v těch případech, kdy jsou insolvenční řízení skončena rozhodnutím o zamítnutí insolvenčního návrhu pro nedostatek majetku, které insolvenční soud vydal v době před nabytím účinnosti zákona č. 294/2013 Sb. Vzhledem k závažnosti důvodů, pro které bylo takové rozhodnutí vydáno, je třeba vyloučit osoby, proti nimž bylo vedeno

insolvenční řízení skončené takovým rozhodnutím, z možnosti provozovat živnost po dobu tří let. Vzhledem k tomu, že tříletá lhůta, po kterou má trvat překážka provozování živnosti založená tímto rozhodnutím, může uplynout i poté, co překládaný návrh zákona nabude účinnosti, nelze odkaz na rozhodnutí o zamítnutí insolvenčního návrhu proto, že majetek dlužníka nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení, z textu § 8 odst. 2 vypustit, přestože od 1. 1. 2014 insolvenční zákon nepřipouští, aby soud takové rozhodnutí vydal; naopak je třeba za účelem stanovení skutečnosti rozhodné pro počátek běhu lhůty, po kterou má překážka provozování živnosti trvat, vedle rozhodnutí o zastavení insolvenčního řízení i nadále v textu § 8 odst. 2 pamatovat na rozhodnutí o zamítnutí insolvenčního návrhu proto, že majetek dlužníka nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení.

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o státním zastupitelství

§ 12i odst. 1

Státní zastupitelství je oprávněno na základě § 7c insolvenčního zákona vstoupit do zahájeného insolvenčního řízení, včetně incidenčních sporů a moratoria. I při výkonu této agendy (stejně tak jako v jiných případech z oblasti tzv. netrestní agendy státního zastupitelství) musí státní zastupitelství hájit veřejný zájem (viz obecné vymezení státního zastupitelství obsažené v § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, podle něhož je státní zastupitelství „soustava úřadů státu, určených k zastupování státu *při ochraně veřejného zájmu* ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství“), tj. nehájí zájem určité skupiny věřitelů nebo fiskální zájmy státu, ale hájí veřejný zájem (v tomto případě veřejný zájem na úseku ekonomiky).

Zdroje poznatků, na jejichž základě státní zastupitelství posuzuje, zda je zapotřebí vstoupit do civilního soudního řízení z důvodů ochrany veřejného zájmu, mohou být různé, kromě podnětů fyzických a právnických osob jsou to poznatky jiných orgánů veřejné moci, často jsou to ale zjištění z výkonu působnosti orgánů činných v trestním řízení. Jedním z kritérií, podle kterých se státní zástupce rozhoduje, zda vstoupí do probíhajícího civilního řízení (zda je v daném případě dán případ, kdy je třeba hájit veřejný zájem), je proto i informace o probíhajícím trestním řízení, jež s civilním řízením, resp. s jeho účastníky souvisí (např. v insolvenčním řízení pro posouzení veřejného zájmu, který odůvodňuje vstup státního zastupitelství do tohoto řízení, jsou nezbytné informace o stíhání osob účastníků, případně osob jim blízkých nebo osob s nimi spřízněných vztahy ovlivnění, ovládání nebo členstvím ve stejném koncernu, pro majetkové nebo hospodářské trestné činy, dále např. v řízení ve věcech ochrany proti domácímu násilí jsou pro posouzení veřejného zájmu nezbytné informace o možné trestné činnosti s tím související, v řízení o osvojení dítěte jsou potřebné informace např. o trestním stíhání jednoho z osvojitelů pro násilnou nebo sexuálně motivovanou trestnou činnost, apod.). Netrestní působnost státního zastupitelství zpravidla vychází z výkonu trestní působnosti jako základu činnosti a hlavní funkce státního zastupitelství (navazuje na ni), nebo jí předchází. Působnosti státního zastupitelství mohou být účinné, jsou-li vykonávány komplexně.

Informace o probíhajících trestních řízeních jsou shromažďovány v tzv. centrální evidenci stíhaných osob (§ 12i zákona o státním zastupitelství), která obsahuje osobní údaje vztahující se k osobám, proti kterým se trestní řízení vede, k poškozeným, popřípadě k dalším osobám na trestním řízení zúčastněným, a dále údaje k trestným činům, které byly nebo měly být spáchány, a údaje s tím bezprostředně související. Přístup do této evidence mají státní zastupitelství a jiné orgány činné v trestním řízení a další orgány činné v oblasti trestní jurisdikce (Probační a mediační služba, národní člen Eurojustu, Ministerstvo spravedlnosti v rámci mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech). Informace z centrální evidence stíhaných osob lze však od účinnosti novely provedené zákonem č. 459/2011 Sb. použít pouze pro účely trestního řízení. Omezení využití centrální evidence stíhaných osob pouze na trestní agendu, ke které došlo v souvislosti s umožněním přístupu Probační a mediační služby do této evidence zákonem č. 459/2011 Sb., však znemožňuje získávání informací státními zástupci činnými na netrestním úseku.

Takto je znesnadněn i řádný výkon netrestní působnosti státního zastupitelství v oblasti insolvenčního řízení. I zde se přístup do centrální evidence stíhaných osob jeví být klíčovým pro kvalifikované rozhodnutí státního zástupce o tom, zda do insolvenčního řízení vstoupit za účelem ochrany veřejného zájmu na úseku ekonomiky, či nikoliv, jakož i jakým způsobem toto oprávnění vykonávat. Patrné to bude např. v případech, kdy si okolnosti žádají náležité zhodnocení poctivého záměru dlužníka při reorganizaci, kde zjištění o spáchání příslušných majetkových nebo hospodářských trestných činů, zejména těch insolvenčních, může mít na toto hodnocení významný dopad.

Navrhuje se proto umožnit přístup k informacím z centrální evidence stíhaných osob i státním zástupcům činným na netrestních úsecích státního zastupitelství, neboť absence uvedené možnosti v podstatě znemožňuje vykonávat tuto působnost efektivním způsobem.

ČÁST ČTVRTÁ

Změna zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

K bodu 1 až 15 (§ 1, §2, § 4c, § 5, § 12, § 14, § 22 a § 23)

Změna zákona souvisí s nově nastavenou koncepcí dohledu a kárného řízení nad insolvenčními správci. Konkrétně je navrhováno zcela nové nastavení dohledu Ministerstva spravedlnosti nad insolvenčními správci, a to včetně sankčních opatření. Opatření vyplývající z dohledových kompetencí lze rozdělit na opatření správního charakteru (sankce v režimu správního řízení) a na opatření kárného charakteru (sankce v režimu zákona č. 7/2002 Sb.). Rozlišovacím kritériem je skutečnost, zda k porušení povinností insolvenčního správce došlo při výkonu činnosti insolvenčního správce v rámci konkrétního insolvenčního řízení, nebo při výkonu činnosti insolvenčního správce mimo konkrétní insolvenční řízení. Dojde-li k tomu, že insolvenční správce poruší povinnost stanovenou zákonem pro výkon činnosti insolvenčního správce mimo rámec konkrétního insolvenčního řízení, ministerstvo ex officio projedná takové porušení povinnosti insolvenčním správcem ve správním řízení podle úpravy dohledu nad insolvenčními správci zakotvené v zákoně o insolvenčních správcích za subsidiárního použití úpravy obsažené ve správním řádu. Poruší-li však insolvenční správce v rámci určitého insolvenčního řízení své povinnosti v tomto řízení, je ministr spravedlnosti oprávněn pouze k podání kárné žaloby Nejvyššímu správnímu soudu. O kárné žalobě, kterou podá ministr spravedlnosti, bude rozhodovat specializovaný senát v režimu zákona č. 7/2002 Sb. Senát se bude skládat z předsedy, zástupce předsedy a 3 členů, kdy předseda senátu bude soudcem Nejvyššího správního soudu, jeho zástupce pak soudcem Nejvyššího soudu. Dva přísedící pak budou soudci krajského soudu a jeden přísedící bude osoba navržená veřejným ochráncem práv.

ČÁST PÁTÁ

Změna zákona o insolvenčních správcích

K bodu 1 a 2 (§ 5a odst. 4 a 5)

S ohledem na praktické poznatky získané při kontrolách insolvenčních správců (viz obecná část důvodové zprávy) se navrhuje omezit definici provozovny insolvenčního správce tak, aby v této provozovně vždy ve stanovených úředních hodinách byla vykonávána činnost insolvenčního správce. Pouze tak lze zabezpečit, aby byla dlužníku k dispozici odborně způsobilá osoba. V reakci na praxi zřizování provozoven v prostorách, které nebyly dlužníku přístupné nebo nebyly způsobilé k provozování kanceláře vůbec, odstavec 5 napříště zakotvuje povinnost zřizovat provozovnu pouze na místě, které je pro výkon činnosti stanovených insolvenčním zákonem způsobilé.

K bodu 3 až 7 a 9 až 12 (§ 7, § 13, § 34, § 36 až § 36f)

Jedním ze stěžejních bodů navrhované právní úpravy je posílení dohledu nad insolvenčními správci, a to obdobným způsobem, jako je tomu u soudních exekutorů, a to především z toho důvodu, aby již bylo ze strany ministerstva možné kontrolovat také zákonnost postupu insolvenčního správce při výkonu jeho funkce přímo v průběhu konkrétních insolvenčních řízení.

Dle současné právní úpravy lze dohled nad insolvenčními správci dělit do tří základních oblastí, a to na dohled nad insolvenčními správci s platným povolením k výkonu činnosti, dohled nad insolvenčními správci s platnými zvláštním povolením k výkonu činnosti a dohled nad výkonem činnosti insolvenčních správců v jejich provozovnách.

V rámci dosavadního dohledu, který platná právní úprava umožňuje, byla ministerstvem provedena řada kontrol insolvenčních správců (konkrétně kontrola zajišťování činností stanovených zákonem v jejich provozovnách) a provedeno vyhodnocení více než 2800 uložených sankcí insolvenčním správcům insolvenčními soudy. Zjištění byla zcela fatální. V rámci několika málo let bez účinného dohledu nad insolvenčními správci se z funkce insolvenčního správce, jakožto vykonavatele veřejné moci, stal de facto „podnikatel“, jehož hlavním cílem je neomezeně generovat zisk, a to bez ohledu na faktické dopady a vedlejší

důsledky jeho jednání v insolvenčních řízeních, v nichž byl ustanoven. Situace je natolik závažná, že je třeba celkový sankční systém nad insolvenčními správci a výkonem jejich funkce komplexně upravit, což je provedeno právě v nově navrhovaném § 13, § 34, § 36 až § 36f tohoto zákona.

Po nabytí účinnosti ZIS dne 1. 1. 2008 bylo pouze upraveno, že je ze strany Ministerstva spravedlnosti možné posuzovat splnění, resp. nesplnění, podmínek vázících se k platnosti povolení (jak obecného, tak zvláštního), že je možné zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který i přes písemnou výzvu ministerstva opakovaně nebo závažným způsobem porušil povinnosti stanovené zákonem o insolvenčních správcích nebo insolvenčním zákonem, a dále, že ministerstvo vykonává dohled nad výkonem činnosti insolvenčních správců a zajišťuje výměnu informací o činnosti hostujícího insolvenčního správce a o opatřeních trestněprávní či správněprávní povahy s příslušnými orgány jiných členských států. Ve vztahu k hostujícím insolvenčním správcům pak bylo dále stanoveno, že ministerstvo může zrušit povolení hostujícího insolvenčního správce nebo zvláštní povolení hostujícího insolvenčního správce hostujícímu insolvenčnímu správci, který opakovaně závažným způsobem porušil povinnosti stanovené ZIS a insolvenčním zákonem.

Dohled se výraznějším způsobem podařilo rozšířit, resp. fakticky a v souladu se zákonem začít provádět, až od nabytí účinnosti novely (tj. zákon č. 294/2013 Sb.) dne 1. 1. 2014, a to zejména tím, že bylo více rozvedeno ustanovení § 36 a násl. ZIS, neboť bylo nově zakotveno, že ministerstvo nejen dohlíží nad tím, zda insolvenční správce a hostující insolvenční správce splňuje podmínky pro výkon činnosti insolvenčního správce a plní povinnosti stanovené tímto zákonem, ale také zjišťuje, zda údaje poskytnuté insolvenčním správcem a hostujícím insolvenčním správcem odpovídají skutečnosti, zejména zda sídlo zapsané v seznamu je místem, ve kterém insolvenční správce skutečně a převážně vykonává činnost, a zda provozovna zapsaná v seznamu je místem, ve kterém skutečně ve vymezených úředních hodinách vykonává činnost. V témže ustanovení bylo novelou dále provedeno propojení tohoto ustanovení s ustanoveními upravujícími dohled nad insolvenčními správci ze strany ministerstva, a to konkrétně v § 36 odst. 2 písm. c) ZIS, v němž bylo ministerstvu umožněno prověřovat skutečnosti, které mohou vést k postupu podle § 13 odst. 2 písm. b) nebo § 34 písm. b) tohoto zákona ve stávajícím znění.

V návaznosti na revizní novelou zakotvený teritoriální princip vedení seznamů insolvenčních správců, na základě něhož bylo insolvenčním správcům umožněno zapisovat si do seznamu insolvenčních správců také své provozovny, se mnohonásobně zvýšil nápad insolvenčních věcí insolvenčním správcům, kteří tohoto systému využili. Nezřídka totiž bylo zjištěno, že zapsaná provozovna insolvenčního správce vůbec neexistuje nebo že je umístěna v naprosto nevyhovující budově či na nevyhovujícím místě obecně.

Veškeré změny týkající se dohledu nad insolvenčními správci a výkonem jejich funkce, které byly zakotveny revizní novelou, byly proto ministerstvem využity a aplikovány v praxi. Právě v rámci aplikace nové úpravy v praxi bylo zjištěno, že jsou dohled, resp. možnost ministerstva následně insolvenční správce za jejich porušení dotčených právních předpisů sankcionovat, velmi omezené, resp. téměř nulové, a že o této skutečnosti insolvenční správci vědí a naplno ji využívají, to vše na úkor kvality a transparentnosti insolvenčního prostředí (resp. ve svém důsledku též závažného narušení podnikatelského prostředí jako takového) v České republice.

Výše uvedená zpřesnění a doplnění ustanovení vážících se k dohledu ministerstva nad insolvenčními správci zavedená revizní novelou, proto nelze považovat za dostatečná. Z toho důvodu je hlavním cílem navrhované změny právní úpravy týkající se dohledu nad insolvenčními správci umožnit systematické a soustavné zkvalitňování výkonu funkce insolvenčního správce (resp. také hostujícího insolvenčního správce), a to jak formou prevence (provádění kontrol), tak formou následného ukládání sankcí.

Insolvenční správce je specifickým subjektem insolvenčního řízení způsobilým průběh tohoto řízení (jak pozitivně, tak negativně) nevratně ovlivnit. Již tradičně je navíc insolvenční správce označován jako zvláštní veřejnoprávní orgán, jehož úkolem je zajištění řádného průběhu insolvenčního řízení. S tímto doktrinálním vymezením se navíc ztotožňuje také Ústavní soud, a to vycházející z hledisek vymezujících pojem veřejnoprávního orgánu, jimiž jsou veřejný účel, způsob ustavení a pravomoc (srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, č. j. Pl. ÚS 36/01, a nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/10¹⁵). Specifické postavení insolvenčního správce dokládá také skutečnost, že musí svoji

¹⁵ V tomto rozhodnutí se Ústavní soud vyjádřil v tom smyslu, že pro insolvenčního správce platí totéž, co platilo pro správce konkursní podstaty, tedy, že je zvláštním procesním subjektem majícím znaky veřejnoprávního orgánu. V bodu 27. je pak uvedeno, že: „*Insolvenční správce tedy autoritativně rozhoduje o právech*

funkci vykonávat osobně (na rozdíl od exekutora, který smí jednotlivé činnosti provádět také prostřednictvím svých koncipientů, exekutorských kandidátů anebo vykonavatelů, resp. s výkonem činnosti advokáta nebo daňového poradce), ledaže zákon připouští pověřit některými úkony také další osoby.

Hlavní inspirací pro navrhovanou právní úpravu týkající se posílení dohledu nad insolvenčními správci byl exekuční řád (tj. zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů), neboť jak u exekutorů, tak u insolvenčních správců existuje řada shodných znaků. Například provádění kontrol exekutorských úřadů lze označit za nástroj dohledu, jenž by měl směřovat jak k odhalování pochybení exekutora, tak případných signálů o možných budoucích selháních. Ke stejnému účelu by měla směřovat i kontrola výkonu činností insolvenčních správců, a to jak při jejich výkonu v jejich sídle, tak i v jejich provozovně v rámci stanovených úředních hodin, u nichž je řádný výkon všech zákonem požadovaných činností důležitý zejména pro zajištění komunikace mezi nimi a dlužníkem v rámci insolvenčního řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením.

Naopak, například v rámci šetření podnětů třetích osob se jedná až o jakousi následnou kontrolu a případný postih exekutorů za pochybení, k jejichž odhalení byl nutný předchozí podnět. Stěžovatel je však pravidelně osobou bez právního vzdělání a obvykle není objektivně schopen účinně vystupovat na obranu svých práv. Proto se navrhuje umožnit (obdobně jako v případě dohledu nad exekutory) Ministerstvu spravedlnosti v rámci dohledu nad insolvenčními správci mimo jiné požadovat od insolvenčního správce ve stanovené lhůtě písemné vyjádření (příp. ústní vysvětlení), nahlížet do daňové evidence a účetnictví dlužníka vedeného insolvenčním správcem v souvislosti s jednotlivými insolvenčními řízeními či provádět kontroly, zda insolvenční správci zajišťují výkon činností insolvenčního správce ve svém sídle, stejně jako provádět kontrolu, zda tyto činnosti insolvenční správce provádí také v každé ze svých provozoven.

a povinnostech věřitelů, kteří se nenacházejí v rovnoprávném postavení s insolvenčním správcem, obsah rozhodnutí nezávisí na jejich vůli. Za rozhodnutí insolvenčního správce tak lze považovat stanovisko insolvenčního správce k pohledávce věřitele na přezkumném jednání, které je vyjádřeno v seznamu přihlášených pohledávek, jenž je přílohou protokolu z přezkumného jednání.“

[nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, Pl. ÚS 14/10, dostupné z: http://www.usoud.cz/aktualne/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=1689&cHash=2e76cd5935ff1e36f6e5994755c5d5e]

Působnost výkonu dohledu nad exekutory jistým způsobem korigoval Nejvyšší správní soud, mj. ve svém rozhodnutí č. j. 14 Kse 5/20012-248. Kárný senát k této věci předeseílá, že obecně platí, že dohled nad činností exekutora je prováděn sledováním dodržování zákonnosti postupů při výkonu exekuce a další činnosti, kontrolou správnosti postupu exekutorského úřadu, ale také prověřováním plynulosti a délky exekucního řízení. Funkcí dohledu tedy není posuzovat zákonnost rozhodnutí, proti němuž se mohou účastníci řízení bránit u soudu oprávněným prostředkem nebo posuzovat, jak soudy o těchto oprávněných prostředcích rozhodují.¹⁶

Na stejných závěrech, ale také v souladu s plným uvědoměním si dělby státní moci - jednoho ze základních principů demokratického právního státu, je založena také navrhovaná právní úprava, neboť Ministerstvo spravedlnosti bude v rámci dohledu oprávněno prověřovat zákonnost postupu insolvenčního správce při výkonu své funkce, plynulost insolvenčního řízení, a to, zda insolvenční správce postupuje s odbornou péčí.

Nelze totiž odhlédnout od věcné příbuznosti insolvenčního řízení, které je někdy označováno také jako jakási „generální exekuce“, jehož úkolem je kolektivní uspokojení přihlášených věřitelů (kdy jejich mnohost je zde jednou z podmínek řízení), a exekucního řízení, které lze označit za „exekuci individuální“, kterážto uspokojuje jednotlivé věřitele individuálně. Nelze však také odhlédnout od provázanosti těchto řízení (např. v souvislosti se zahájením insolvenčního řízení dochází k přerušení exekucního řízení). Je tak často nutné řešit vztah těchto dvou řízení, popř. hodnotit zákonnost souvisejících postupů soudního exekutora a insolvenčního správce. Zatímco však nad exekutory je vedle ministerstva vykonáván dohled také Exekutorskou komorou, nad insolvenčními správci je podle stávající právní úpravy vykonáván dohled pouze ministerstvem, a to (v návaznosti na poznatky uvedené výše) ještě ve velmi omezeném rozsahu.

Navrhované řešení, které de facto „založí“ účinný a efektivní dohled nad insolvenčními správci a výkonem jejich funkce přímo navazuje na Programové prohlášení Vlády České republiky z února 2014, v němž vláda vyhlásila „*Nesmlouvavý boj proti zneužívání exekucí a neférovým insolvencím.*“

¹⁶ Obdobně již bylo kárným soudem judikováno např. ve věci ze dne 14. 2. 2011, č. j. 14 Kse 6/2010-181.

Konkrétně je navrhováno zcela nové nastavení dohledu ministerstva nad insolvenčními správci, a to včetně sankčních opatření. Opatření vyplývající z dohledových kompetencí, jsou rozdělena na opatření správního charakteru (sankce v režimu správního řízení) a na opatření kárného charakteru (sankce v režimu zákona č. 7/2002 Sb.). Rozlišovacím kritériem je skutečnost, zda k porušení povinností insolvenčního správce došlo v rámci výkonu činnosti insolvenčního správce v souvislosti s konkrétním insolvenčním řízením, nebo při výkonu činnosti insolvenčního správce mimo konkrétní insolvenční řízení. Pokud dojde k porušení povinností insolvenčního správce v rámci určitého insolvenčního řízení, bude moci ministr spravedlnosti podat kárnou žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu, který o kárné žalobě bude rozhodovat ve specializovaném kárném senátu skládajícím se z 5 členů. Pokud dojde k porušení povinností insolvenčního správce při výkonu jeho činnosti mimo insolvenční řízení, bude moci zahájit ministerstvo správní řízení za subsidiárního použití správního řádu.

K bodu 8 (§ 17)

V návaznosti na zdůraznění a posílení myšlenky učinit insolvenční řízení ve vztahu k nápadu insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům více spravedlivým se navrhuje změnit algoritmus ustanovování insolvenčních správců do jednotlivých insolvenčních řízení. Prvkem, který má omezit oportunismus v oblasti zřizování provozoven, jehož jediným cílem je uměle zvýšit nápad insolvenčních věcí připadající jednomu insolvenčnímu správci, je nový systém vedení seznamů insolvenčních správců. Napříště bude obecná část vedena vždy jen pro obvod krajského soudu zvlášť pro řešení úpadku konkurzem a zvlášť pro řešení úpadku oddlužením. Dále se navrhuje omezit kritérium, podle kterého se bude určovat pořadí, ve kterém budou insolvenční věci přidělovány jednotlivým insolvenčním správcům, pouze na okamžik zápisu údaje o sídle insolvenčního správce do příslušné obecné nebo zvláštní části seznamu insolvenčních správců, ledaže insolvenční správce, kterým je fyzická osoba, určí, že má být v příslušné části seznamu uveden údaj o jedné z jeho provozoven, kterou také výslovně určí. Tento jeden údaj o insolvenčním správci (tj. údaj o sídle, případně jedné provozovně insolvenčního správce), podle kterého mají insolvenční soudy při přidělování věcí postupovat, bude od ostatních údajů zapisovaných do příslušné části seznamu odlišen jako „zvlášť označený údaj“. Zrušení § 17 odst. 6 a 7 předpokládá, že napříště nebudou údaje o veřejné obchodní společnosti zapisovány do seznamu hned několikrát, resp. že údaj o jejím sídle (příp. provozovně) bude zapsán v počtu odpovídajícímu počtu jejich ohlášených společníků.

Je-li insolvenčním správcem veřejná obchodní společnost nebo zahraniční společnost, je „zvlášť označeným údajem“ u každého ohlášeného společníka údaj o sídle takové společnosti zapsaný do příslušné části seznamu, neurčí-li ohlášený společník, že jako „zvlášť označený údaj“ má být v jeho případě u jeho jména označen údaj o zápisu jedné z provozoven takové společnosti do příslušné části seznamu. V zájmu eliminace rizika častých změn volby kritéria – „zvlášť označeného údaje“, podle kterého budou insolvenční věci přidělovány mezi insolvenční správce, a zúžení prostoru případným manipulacím v tomto ohledu, se stanovuje, že insolvenční správce nesmí rozhodnutí o tom, který ze zapisovaných údajů bude „zvlášť označeným údajem“, měnit častěji než jednou v kalendářním roce.

ČÁST ŠESTÁ

Účinnost

Navrhuje se, aby předkládaný návrh zákona nabyl účinnosti ke dni 1. července 2016.