

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 exekučního dohledu a exekucí obecně, protože je třeba (shodně jako u exekutorů) 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 povinnosti stanovené příslušnými právními předpisy tak, aby žádný z účastníků insolvenčního řízení nebyl nespravedlivě poškozen nebo nedovoleně zvýhodněn a aby se dosáhlo rychlého, hospodárního 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 by účinně bránila a předcházela korupčním praktikám, přetíženost soudního aparátu insolvenčních soudů agendou žadatelů o povolení, resp. následné schválení oddlužení znamenající snížení odbornosti jednotlivých úkonů prováděných ze strany soudů ve zvlášť 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
- nedostačující ochrana před podáváním tzv. „šikanózních insolvenčních návrhů“, 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 jen „Ministerstvo spravedlnosti“ nebo „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

Přesto, že 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 nebyly veškeré problematické oblasti, jichž je třeba právně upravit, resp. jejich dosavadní právní úpravu upřesnit či zpřísnit, 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, kteří mohou dlužníkům zpracovat insolvenční návrh a návrh na povolení oddlužení, příp. činit související úkony, za což často požadují zcela nepřiměřenou odměnu, a o nedostačující ochranu 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, resp. kritérium nápadu nových insolvenčních věcí insolvenčním správcům.

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 se do umořování svého dluhu vůči věřitelům.

Do nabytí účinnosti revizní novely nebylo možné, aby insolvenční správce vykonával svoji 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, v níž byl proveden příklon k teritoriálnímu principu vedení seznamů insolvenčních správců (za současného zrovnoprávnění sídla a provozovny insolvenčního správce) na úrovni okresních soudů, je-li způsobem řešení úpadku dlužníka oddlužení, bylo přiblížit výkon činnosti insolvenčního správce dlužníkům, úspora nákladů obou stran a rovnoměrné rozložení insolvenčních správců v tom kterém obvodu podle požadavku trhu. Je tedy zřejmé (zejména z důvodové zprávy k revizní novele), že tento záměr v oblasti zřizování nových provozoven není naplněn, neboť dochází 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. Nutnost zřizování provozoven znamená pro insolvenční správce větší časové zatížení (v důsledku cestování mezi provozovnami), vzdálenější osobní výkon činnosti insolvenčního správce vůči dlužníkům (především z důvodu omezené možnosti komunikace přímo s insolvenčním správcem, příp. kvalifikovanou osobou obecně) a nárůst nákladů, a to na obou stranách. Insolvenční správci s vysokým počtem provozoven proto nejsou objektivně schopni (a lze říci, že ani dostatečně motivováni, neboť o omezených možnostech ministerstva je za jejich pochybení sankcionovat vědí) 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 takovému jednání a zřizování de facto „fiktivních provozoven“ nebo provozoven zřízených na místě nezpůsobilém pro výkon činností stanovených insolvenčním zákonem zabránit je však z důvodu absence přísnějších podmínek pro jejich zřizování, ale zejména také

přísnějších podmínek pro jejich chod a možnosti insolvenční správce za toto jednání postihovat, značně omezená.

Zavedení principu teritoriality proto 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 okresu 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, když na rozdíl od oddlužení půjde zpravidla o společnosti s ručením omezeným nebo o akciové společnosti, 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 jeho činnosti v případě dlužníka 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 kdekoliv na území České republiky a v souvislosti s omezenou možností ze strany 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. V případě insolvenčního řízení, v němž je rozhodnuto o schválení oddlužení, je však tato zákonem připuštěná možnost změny insolvenčního správce výrazně škodlivá a fakticky likvidační, a to zejména pro insolvenční správce, kteří mají malý nápad insolvenčních věcí.

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.

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 (roz. také hostujícími insolvenčními správci) a jeho posílení.

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, které 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 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 přímo 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

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

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 insolvenčního správce, výrazně snižuje.

Vzhledem k výše uvedenému je proto zřejmé, že má za současné právní úpravy Ministerstvo spravedlnosti možnost na insolvenčního 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. Vzhledem k opakujícím se podnětům na prošetření „nekalých praktik“ vyskytujících se v insolvenčních řízeních, se však ukázalo toto opatření ve vztahu k často nečitelným postupům a praktikám užívaným v těchto řízeních (zejména insolvenčními správci) jako nedostatečné.

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 zneprůhlednit, 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.

Přes veškerou snahu insolvenčních soudů je pak zřejmé, že tyto výstupy insolvenčních správců jimi nemohou být dostatečně analyzovány a monitorovány natolik, aby byla průběžně prověřována řádnost výkonu jejich funkce v jednotlivých řízeních a absence jakýchkoli náznaků „nekalých praktik“. Ministerstvo spravedlnosti však dle platné právní úpravy ani pravomoc tato podání insolvenčních správců jakkoli dále prověřovat, zkoumat či analyzovat nebo shromažďovat a vyhodnocovat relevantní data, nemá.

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

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>

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:

- 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 nenabýlí 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

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

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 jejich 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 poškozuji (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

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

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 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 soudem insolvenční řízení zahajuje.

Je-li insolvenčním soudem vydána vyhláška oznamující zahájení insolvenčního řízení a tato vyhláška je následně zveřejněna v insolvenčním rejstříku (do 2 hodin), je zahájeno insolvenční řízení. Se zahájením insolvenčního řízení jsou pak spojeny účinky spočívající zejména v omezení provedení zajištění na majetku dlužníka (např. zástavního práva), provedení exekuce, omezení věřitelů při vymáhání jejich pohledávek, ale také omezení dlužníka při správě jeho podniku. Tyto účinky mohou být pro zdravou fungující společnost ve svém důsledku likvidační, a to bez ohledu na to, že informace o zahájeném insolvenčním řízení v insolvenčním rejstříku nevyhnutně 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.

Jelikož musí insolvenční soud po obdržení insolvenčního návrhu vydat vyhlášku, kterou zahájení insolvenčního řízení jejím vyvěšením v insolvenčním rejstříku oznámí veřejnosti, do 2 hodin, bylo judikaturou dovozeno, že musí insolvenční soud v této lhůtě předběžně jak přihlášku, tak samotný insolvenční návrh přezkoumat a případně ho rychle zamítnout.

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)), a nebo 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, stačí to 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 „Insolvence 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 insolvence“).

V rámci tohoto výzkumu insolvence 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, jeho postavení na trhu nebo zhatit jeho účast ve veřejných soutěžích.

Lze tedy shrnout, že je šikanózních návrhů pravděpodobně relativně malé množství, tj. asi 6 % z těch insolvenčních řízení, kde mohou insolvenční soudy zpravidla rozhodnout ve smyslu § 128, resp. případně 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

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

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, resp. podnikatelské prostředí v České republice jako takové a který je nadto také v rozporu s morálními pravidly soudobé společnosti.

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 zajišťování činností stanovených insolvenčním zákonem, které je insolvenční správce povinen 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 výlučně v návaznosti na okamžik zápisu jejich sídla do seznamu insolvenčních správců.

Insolvenčnímu správci s odborným zaměřením na konkurs i oddlužení proto budou přidělovány insolvenční věci pouze podle pořadí určeného dnem zápisu jeho sídla 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 správcům více spravedlivým je dále navrhováno zapisovat insolvenční správce bez ohledu na to, zda jsou fyzickou osobou či veřejnou obchodní společností, do příslušné obecné nebo zvláštní části seznamu insolvenčních správců v souladu s výše popsaným režimem pouze jednou.

Bude tedy přistoupeno k redukci nápadu insolvenčních věcí insolvenčnímu správci – veřejné obchodní společnosti (jak s obecným, tak zvláštním povolením k výkonu činnosti insolvenčního správce) v tom smyslu, že se nově osoba insolvenčního správce, která je veřejnou obchodní společností, do příslušné části seznamu insolvenčních správců zapíše vždy pouze jednou, a to bez ohledu na počet ohlášených společníků.

Pro účely zápisu osoby insolvenčního správce, který je veřejnou obchodní společností, proto již nebude počet zápisů do příslušné obecné či zvláštní části seznamu insolvenčních správců ve smyslu navrhované právní úpravy odpovídat počtu ohlášených společníků odborně zaměřených na řešení úpadku dlužníka oddlužením, stejně jako počtu ohlášených společníků odborně zaměřených na řešení úpadku dlužníka konkursem či počtu zápisů jeho ohlášených společníků, kterým vzniklo právo vykonávat činnost insolvenčního správce dlužníka podle § 3 odst. 2 ZIS.

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 správcům s nízkým výkazem zisku, aniž by se mohli tito 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, tedy i zákonného postupu, který se od insolvenčního správce při výkonu jeho funkce očekává, 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 v insolvenčním řízení shledáno porušení povinností daného insolvenčního správce, bude mít Ministerstvo spravedlnosti pravomoc zahájit řízení o správním deliktu, v němž bude možné insolvenčního správce sankcionovat uložením napomenutí, pokuty nebo (v případně závažného porušení povinností) zrušením povolení, resp. zvláštního povolení k výkonu jeho činnosti, nebo v případě hostujícího insolvenčního správce rozhodnutím o zániku jeho práva dočasně nebo příležitostně vykonávat činnost insolvenčního správce nebo práva dočasně nebo příležitostně vykonávat činnost insolvenčního správce dlužníka podle § 3 odst. 2 ZIS. V případě, že bude ministerstvem v rámci dohledu nad insolvenčními správci zjištěna fiktivní provozovna nebo provozovna zřízená na místě nezpůsobilém pro výkon činností stanovených insolvenčním zákonem, bude moci takovou provozovnu zrušit.

Vedle toho bude mít ministerstvo posílenou pravomoc provádět kontroly insolvenčních správců, zda ve svém sídle, stejně jaké v každé ze svých provozoven ve vymezených dnech a úředních hodinách, opravdu řádně (a v provozovnách navíc také osobně) zajišťují činnosti stanovené insolvenčním zákonem. V návaznosti na odstranění pochybností o zákonné formulaci, co se rozumí provozovnou, se navrhuje postavit na jisto, že se jedná o 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 skutečně a osobně, tzn., že bude povinen být zde fyzicky přítomen.

Ministerstvu spravedlnosti se dále zakládá pravomoc požadovat od insolvenčních správců písemné vyjádření k věci, která bude předmětem dohledu, nebo ústní vysvětlení, nebude-li písemné vyjádření nutné nebo dostatečné, 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 jaksí „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.

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 nenabýli 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 či transparentnost, budou moci vykonávat práva v insolvenčním řízení za stejných podmínek, za kterých mohou podávat žaloby na tuzemské subjekty (netýká se subjektů registrovaných v zemích EU).

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 současny 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 – ne za neúměrně vysokou úplatu, neboť bude nově odměna těchto komerčních subjektů (oprávněných zpracovávat insolvenční návrh a návrh na povolení oddlužení, resp. poskytovat další doprovodné služby) limitována.

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 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 placené 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, bude moci tento insolvenční návrh obratem odmítnout.

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 se 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 insolvenčního 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 se 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 se 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 krajský soudů, jenž jsou insolvenčním soudem 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 úkony, jež 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 (a věřitele s nimi tvořící koncern či jim blízké), zavedením povinnosti dokládat vlastnickou strukturu u věřitelů postoupených pohledávek a povinnosti složit jistotu na náklady řízení či na náhradu škody u věřitelů z mimo EU dle podmínek zákona o mezinárodním právu soukromém;
- 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 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 poskytovat 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).

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.

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 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 dlužníkovu 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 dlužníkovu 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 dlužníkovu 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 dlužníkovu úpadku reorganizací.⁹

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

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.

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 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 dlužníkového 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	
Dosud 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	284	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

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

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	
Dosud v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		69	5	2	2	1	7	0	11	7	35
v tom:	do 3 měsíců	70	0	0	0	0	2	0	1	0	3
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	71	0	0	0	0	0	0	1	3	4
	přes 6 měsíců do 1 roku	72	2	0	0	1	0	2	1		6
	přes 1 rok do 3 let	73	3	2	1	1	2	0	4	3	16
	přes 3 roky do 5 let	74	0	0	1	0	2	0	3	0	6
	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

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	
Dosud 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 dlužníkového 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	
Dosud 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	
Dosud 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	
Dosud 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 dlužníkovra 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
Dosud v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		71	1 678	1 203	577	1 283	1 464	1 539	1 835	11 137
v tom:	do 3 měsíců	72	126	70	47	46	66	58	118	645
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	73	163	93	36	66	117	120	126	879
	přes 6 měsíců do 1 roku	74	286	206	73	196	273	236	315	1 848
	přes 1 rok do 3 let	75	700	616	269	659	606	703	853	5 022
	přes 3 roky do 5 let	76	292	173	116	256	310	319	314	2 098
	přes 5 let do 7 let	77	111	45	36	60	92	103	105	645
	přes 7 let	78	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
Dosud v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		71	9	3	2	5	1	4	7	43
v tom:	do 3 měsíců	72	0	0	0	1	0	1	1	4
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	73	1	1	1	0	0	1	0	7
	přes 6 měsíců do 1 roku	74	4	2	1	3	0	2	0	15
	přes 1 rok do 3 let	75	3	0	0	1	0	0	3	11
	přes 3 roky do 5 let	76	1	0	0	0	1	0	1	4
	přes 5 let do 7 let	77	0	0	0	0	0	0	2	2
	přes 7 let	78	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
Dosud v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		71	3 208	8 208	5 106	9 055	14 678	11 494	10 035	77 800
v tom:	do 3 měsíců	72	331	638	552	561	949	824	845	5 839
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	73	325	789	399	564	1 063	797	998	6 191
	přes 6 měsíců do 1 roku	74	633	1 614	1 016	1 395	2 207	1 533	1 650	12 344
	přes 1 rok do 3 let	75	1 425	3 856	2 431	4 938	6 929	5 913	4 886	37 535
	přes 3 roky do 5 let	76	437	1 255	661	1 543	3 299	2 288	1 587	14 955
	přes 5 let do 7 let	77	57	56	47	54	231	139	69	936
	přes 7 let	78	0	0	0	0	0	0	0	0

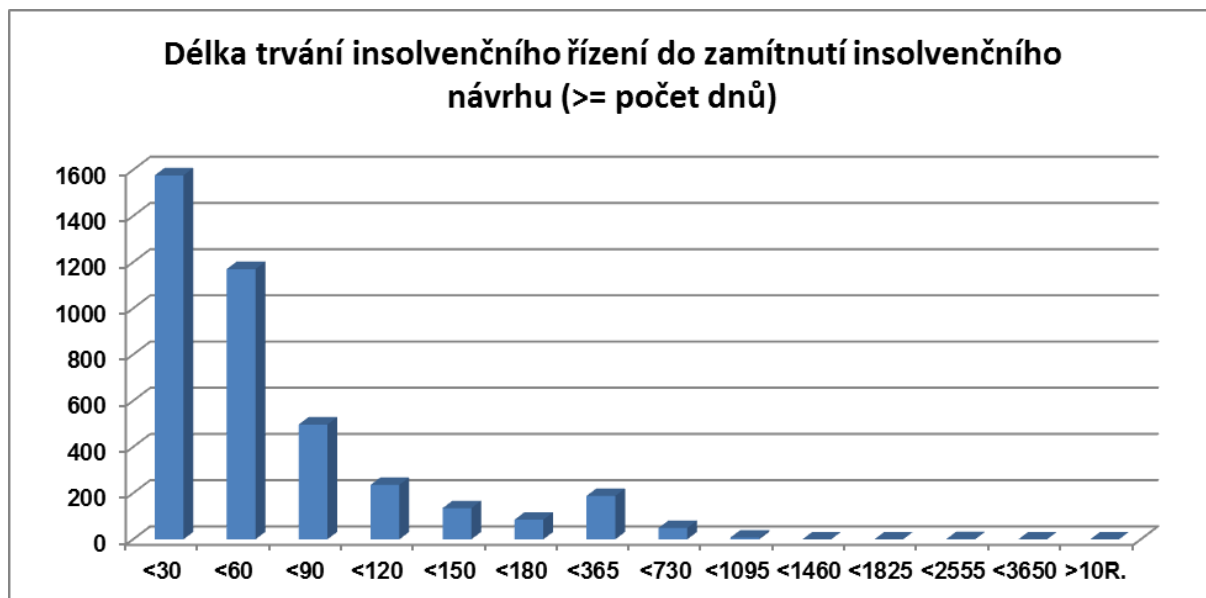
Na základě shromážděných statistických dat je dále možné určit obvyklou délku insolvenčního řízení.

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

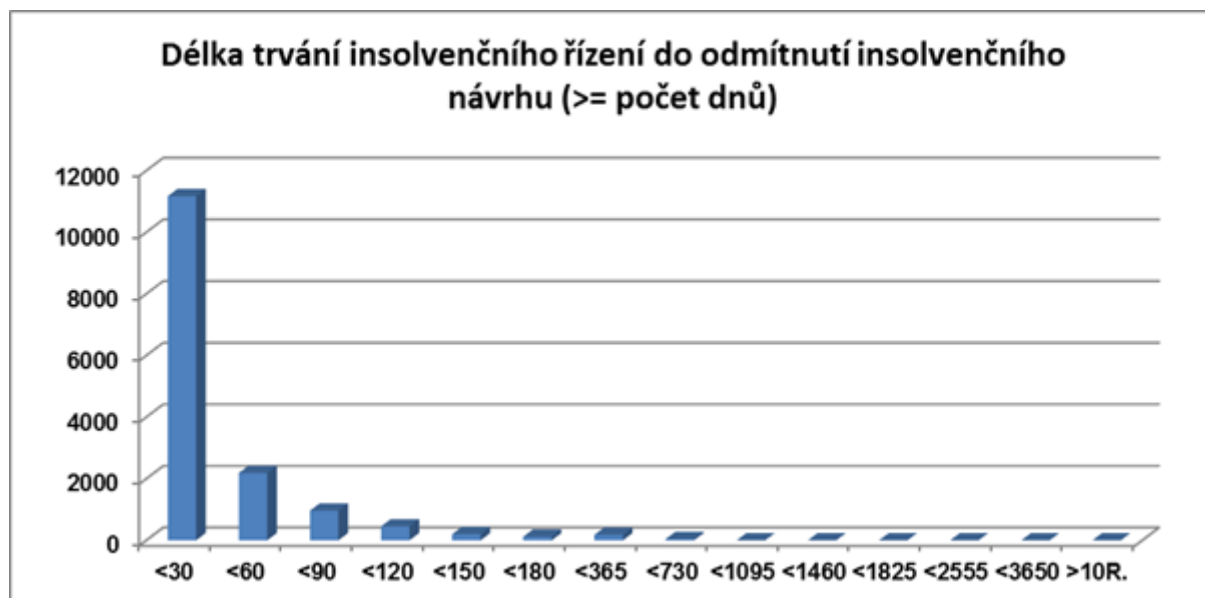


Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že většina (tj. téměř 73 %) insolvenčních řízení, v jejichž průběhu dojde k odmítnutí insolvenčního návrhu, trvá do 30 dnů.

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 konkursu 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

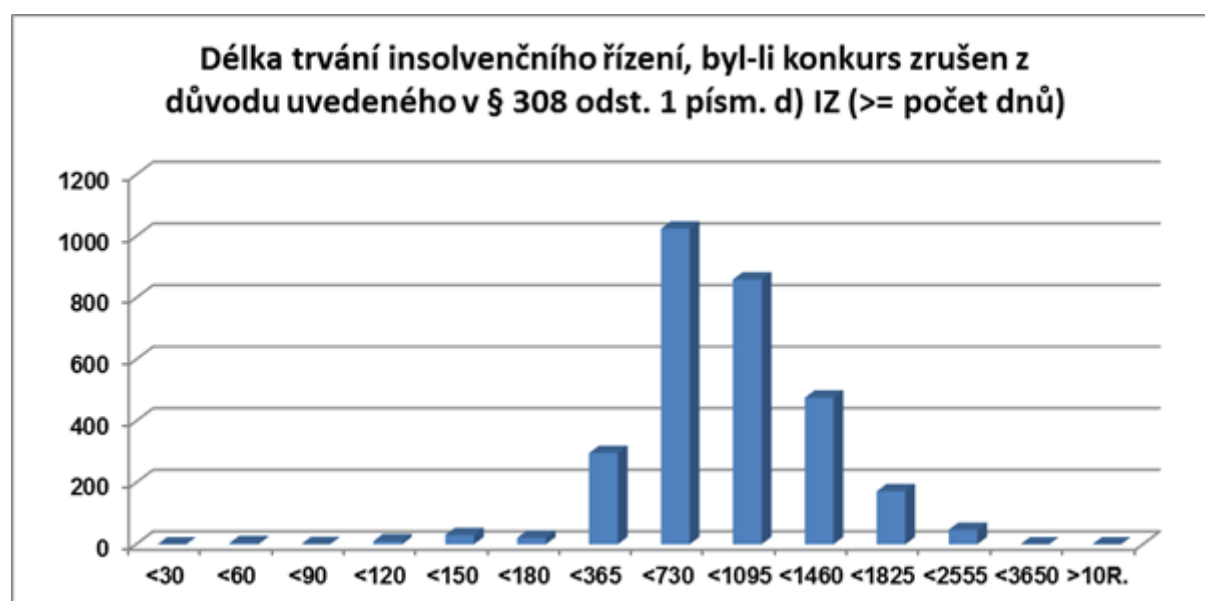


Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že většina (tj. cca 64 %) insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen konkursem a v nichž byl konkurs zrušen z důvodu uvedeného v § 308 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, trvá 3 roky ode dne zahájení řízení.

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

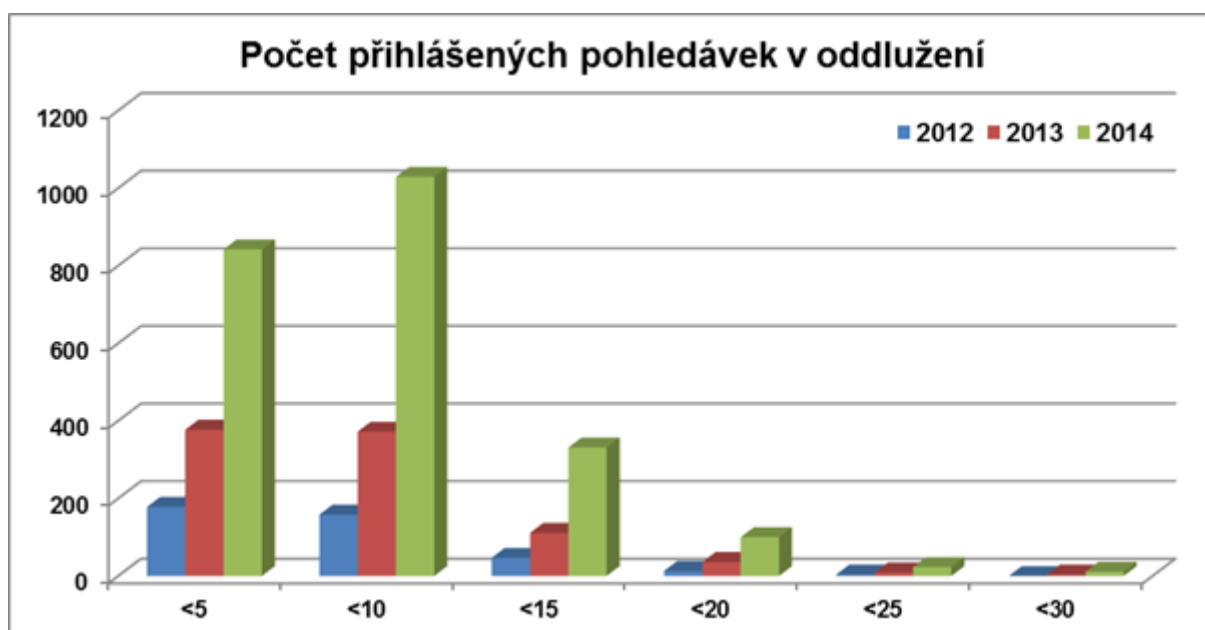
	rok 2012	rok 2013	rok 2014	Celkem	Celkem v %
<30	0	0	0	0	0
<60	4	0	0	4	0,13
<90	1	0	0	1	0,03
<120	2	5	3	10	0,33
<150	11	8	11	30	1,01
<180	2	8	11	21	0,71
<365	98	101	97	296	10,06
<730	249	336	440	1025	34,84
<1095	158	271	431	860	29,23
<1460	42	142	292	476	16,17
<1825	4	54	114	172	5,84
<2555	0	5	42	47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

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014

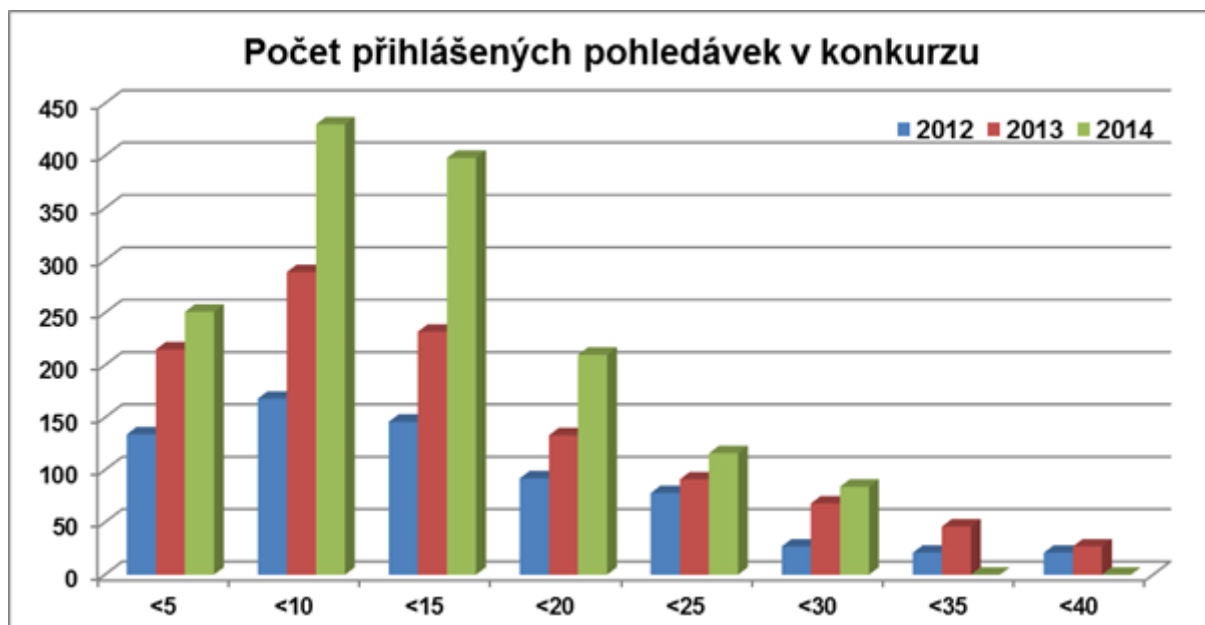


Pro celkové vyhodnocení zatíženosti insolvenčních soudů, ale také dalších stěžejních bodů navrhované právní úpravy, byla za sledované období shromážděna také statistická data týkající se obvyklého počtu přihlašovaných pohledávek do insolvenčního řízení, a to zvlášť pro způsob řešení dlužníkovra úpadku oddlužením a zvlášť pro způsob řešení dlužníkovra úpadku konkursem. Shromážděná data ukazují, že každoročně počet podaným přihláškám 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 na 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

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

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 poboček (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 a dlužníka a rovnoměrné rozložení insolvenčních správců v tom kterém obvodu podle požadavku trhu.

Náklady jsou představovány zejména propadem příjmů 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 svoji 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.

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

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) zavčasu 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.

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.

Další 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

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>

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 o vytvoření jednoho základního formuláře, který by byl následně blíže specifikován pro konkrétní podání, jehož elektronizace se navrhuje (tj. celkem 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 následné 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 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, zabezpečovat.

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, podá-li insolvenční návrh věřitel, neboť bude tento věřitel povinen svoji pohledávku příp. doložit také potvrzením auditora nebo soudního znalce, v němž bude obsaženo, že navrhovatel o pohledávce účtuje v souladu s účetními 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 svoji 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 odebrání 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

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

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>

	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

- Měřítko na 1 vedoucí kanceláře pro rok 2015: 275 věcí agendy INS nebo 830 věcí agendy ICM
- Měřítko na 1 zapisovatelku pro rok 2015: 275 věcí agendy INS nebo 280 věcí agendy ICM nebo 1180 přihlášek

	INS nápad 2014	ICM nápad 2014	přihlášky 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 zřízenou 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 (konkr. 475 zaměstnanců), z údaje vygenerovaného za dosavadní část roku 2015 je zřejmé, že dojde k celkovému navýšení 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 svých 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, podá-li insolvenční návrh věřitel, neboť bude tento věřitel povinen svoji pohledávku příp. doložit také potvrzením auditora nebo soudního znalce, které bude obsahovat, že navrhovatel o pohledávce účtuje v souladu s účetními 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, 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 opravu 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.

Výrazným finančním přínosem na státní rozpočet bude také redukce subjektů, kteří budou oprávněni poskytovat služby související s institutem oddlužení (tj. zejména zpracování insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení) pouze po udělení příslušné akreditace, kdy lze přímý finanční přínos spatřovat zejména v poplatku za vykonání zkoušky subjektu žádajícího o akreditaci, či v případné sankci v podobě pokuty za porušování svých povinností stanovených příslušnými právními předpisy. Navíc by mělo dojít k výraznému omezení insolvenční agendy soudců a asistentů soudců vzhledem k nepoměrně vyšší kvalitě zpracovaných insolvenčních návrhů a návrhů na povolení oddlužení.

Z dalších finančních přínosů na 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 těchto návrhů de facto „předběžně“ posouzena již akreditovanými subjekty před zahájením samotného insolvenčního řízení.

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 znamená personální 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, ale také 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, které 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, které 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, které 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

Ministerstvo spravedlnosti předloží vládě navrhovanou právní úpravu do konce června roku 2015.

Bude-li navrhovaná právní úprava přijata a nabyde 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 účastnily 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, ale zároveň také plně koresponduje s Programovým prohlášením Vlády České republiky z února 2014 (včetně Koaliční smlouvy), vyhodnotilo ministerstvo 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 (konkr. 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.

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 věci 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 nepřímo 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 zahájena 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 v návaznosti na vytvoření prostoru pro korupci 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 změnit pravidlo pro určování místně příslušného soudu, a to v souladu s revizí nařízení o úpadkovém řízení (tj. návrh 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 zejména u dlužníků směrem k soudům, kde bude výkon práv věřitelů obtížnější. Zároveň se navrhuje stanovit pravidlo pro případy, kdy dlužník v rozhodné době neměl vůbec obecný soud (např. v případě přeměny právnických osob) anebo jej neměl v České republice (např. u stěhování).

Dále se navrhuje, aby insolvenční soud, u něhož bude insolvenční řízení probíhat, učinil některá opatření, která nesou odkladu, i před konečným rozhodnutím o místní příslušnosti, stejně jako rozhodl o jmenování prozatímního věřitelského výboru, jmenování předběžného správce, 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 na místě insolvenční návrh odmítnout pro vady nebo pro zjevnou bezdůvodnost, často trvají řadu měsíců, když se řeší pouze otázka místní příslušnosti. Zároveň se často dlužníkům daří zdržovat postup insolvenčního řízení tím, že podají (účelově) insolvenční návrh k nepřislušnému soudu. Navrhované ustanovení uvedené praktiky eliminuje a výslovně ukládá insolvenčnímu soudu, u kterého řízení probíhá (tedy ať již soudu, na nějž návrh došel, či soudu, kterému byl návrh postoupen, pokud se tento

za místně příslušný nepovažuje), aby i před konečným rozhodnutím o místní příslušnosti (tedy buď právní mocí rozhodnutí o postoupení věci anebo rozhodnutím nadřízeného soudu v případě nesouhlasu soudu, jemuž má být věc postoupena, s postoupením věci) učinil opatření a přijal rozhodnutí, která nesnesou odkladu, a zároveň není nutné, aby je vydával místně příslušný soud.

K bodu 3 (§ 18)

Dále se navrhuje upravit, že se prostřednictvím formuláře zasílá také návrh věřitele ve smyslu ustanovení § 18 insolvenčního zákona, a to za účelem zjednodušení a souvisejícího zrychlení soudního řízení.

K bodu 4 a 43 (§ 19 odst. 2 a § 177 odst. 2)

Stanoví se povinnost doložit skutečného vlastníka pro věřitele, kteří uplatňují pohledávku nabytou krátce před zahájením insolvenčního řízení postoupením. V zákoně se využívá již vypracovaný mechanismus dokládání skutečného vlastníka (doložení nominálního vlastníka, např. profesionálního administrátora společností, tak nestačí) pro účely zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. V případě porušení této povinnosti nastává následek, že se na pohledávku věřitele hledí jako na podřízenou, a bude-li se jednat o insolvenčního navrhovatele platí, že tento neosvědčil svojí pohledávku za dlužníkem, v důsledku čehož dojde k zamítnutí insolvenčního návrhu.

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) a transakce (např. pod 15.000 EUR), na které se jinak kontrola dle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti nevztahuje.

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).

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

K bodu 5, 6 a 7 (§ 25 odst. 2)

Navrhovanou změnou dojde ke změně dosavadního systému ustanovování insolvenčních správců pro konkrétní insolvenční řízení tak, že budou zapisováni do seznamu insolvenčních správců výhradně dle svého sídla, tzn., nikoliv i dle umístění provozovny jako tomu bylo doposud. V praxi tak bude existovat krajský seznam pro řešení dlužníkovy úpadku konkursem a vedle něj krajský seznam pro řešení dlužníkovy úpadku oddlužením.

Tyto změny je proto nutné promítnout rovněž do ZIS. Blíže viz obecná část důvodové zprávy.

K bodu 8 a 9 (§ 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, která tomuto věřiteli dává možnost ovládnout řízení tak, aby byly uspokojeny jeho zájmy na úkor zájmů ostatních věřitelů, ale i dlužníka, a tomu, aby insolvenční správce díky této vazbě ekonomicky profitoval a jako protihodnotu vedl řízení výlučně dle ekonomických zájmů a pokynů dotčeného věřitele.

K bodu 10 (§ 36 odst. 3)

V návaznosti na posílení dohledu ministerstva nad insolvenčními správci a výkonem jejich funkce se dále navrhuje standardy řádné činnosti ve smyslu ustanovení § 36 insolvenčního

zákona, stejně jako úkony, které jsou insolvenční správci povinni vykonávat osobě, blíže specifikovat prováděcím právním předpisem.

K bodu 11 a 12 (§ 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 z příjmů dlužníka deponoval částku odpovídající své 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 nicého.

K bodu 13 až 15, 38 až 40 a 79 až 81 (§ 47 odst. 1, § 48 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 ponechání veškerých standardů s kvalitou aplikace tohoto institutu souvisejících, tak aby bylo dosaženo co největšího odlehčení insolvenční agendou (především insolvenčními řízeními, v nichž byl podán návrh na povolení oddlužení) zahlcených insolvenčních soudů.

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.

K bodu 16 až 21, 45 a 63 (§ 51 odst. 1 a 3, § 52 odst. 2, § 53, § 58 odst. 3, § 189 a § 295 odst. 2)

Navrhuje se zavést zákaz hlasování pro osoby, které tvoří s dlužníkem koncern anebo jsou osobami dlužníkovi blízkými. 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.

Zároveň se navrhuje zachovat regulaci hlasování věřitelů, avšak tuto rozšířit i na věřitele, kteří jsou s dotčeným věřitelem ve vztahu osoby blízké anebo součástí koncernu. 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 rozšířit i zúžit.

Důvodem pro nahrazení současného pojmu "vlastní věci" v ustanovení § 53 výčtem 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 vlastní věcí prakticky každá záležitost, o které se na schůzi věřitelů hlasuje, a to zejména volba věřitelského výboru.

Důvodem pro postup dle nového § 53 odst. 4 může být například věřitelem předložený reorganizační plán, který sice nepředpokládá nabytí majetku majoritním věřitelem, ale tohoto věřitele jinak nepřípustně zvýhodňuje. Podobně může být důvodem pro zákaz hlasování z důvodu střetu zájmu nepřípustné jednání ve shodě (např. na základě tzv. „zákulisních“ dohod) mezi jednotlivými věřiteli a dlužníkem anebo mezi věřiteli a věřitelem dotčeným zákazem dle § 53.

V seznamu přihlášených pohledávek bude insolvenční správce vyznačovat zákaz hlasování dle nového § 53 odst. 1. Vyznačení propojení dle § 53 odst. 2 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 aplikaci zákazu dle § 53 odst. 2 očekávat, může insolvenčního správce vyzvat, aby případně takový zákaz vyznačil.

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. 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 proto vždy stanovisko insolvenčního správce uvedené v seznamu přihlášených pohledávek.

Dále se navrhuje upravit, resp. upřesnit ustanovení § 58 odst. 3, neboť má regulace střetu zájmů místo i v rámci věřitelského výboru, kde je rovněž nepřípustné, 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. 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, což soudy tolerují. Z uvedeného důvodu, na základě něhož je zcela negován smysl zákonného zákazu, je na místě výslovně rozšířit aplikaci zákazu nabývat majetek z majetkové podstaty i na subjekty spřízněné s členy věřitelského výboru.

K bodu 22 (§ 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 zavést, aby v případech, kdy je stanoven formulář, formát anebo způsob pro podání (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), jejich nedodržení představovalo vadu podání. Soud by pak byl povinen podatele vyzvat k opravě podání za současného poučení a stanovení lhůty dle ust. § 43 občanského soudního řádu.

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 podání nejen vést statistiky, ale rovněž odhalit případné nesrovnalosti, ale také snížení administrativní zátěže pro insolvenční soudy.

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

K bodu 23 až 28, 32 až 34, 41 a 42 (§ 92, § 100a, § 101, § 102, § 105, § 108, § 128a, § 142 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.

Soud předběžné posouzení 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 obdržení návrhu a konec lhůty je stanoven na konec nejbližší následujícího pracovního dne po podání insolvenčního návrhu.

Soud posuzuje procesní projednatelnost, zda se jedná o návrh zjevně bezdůvodný, zda jsou splněny podmínky řízení, a to včetně místní příslušnosti.

Základním rozlišovacím atributem podaného věřitelského návrhu je oddělení pohledávek sporných od pohledávek zcela smyšlených, tedy šikanózních. Pokud by soud v rámci předběžného posouzení dospěl k závěru, že zde neexistuje zjevná překážka pro projednání věci (podmínky řízení jsou splněny, nejedná se o bezdůvodný návrh), učiní o tom záznam do spisu a insolvenční řízení pokračuje klasickým postupem. Vyhláška bude zveřejněna po uplynutí lhůty pro rozhodnutí. Je nutné podotknout, že soud není vázán závěry předběžného posouzení v dalším průběhu řízení, konkrétně předběžné posouzení nebrání rozhodnutí dle § 128a, neboť se jedná o postup, který může na předběžné posouzení věřitelského návrhu plynule navazovat.

Pokud v rámci předběžného posouzení soud dospěje k závěru, že je návrh vadný, vydá o tom rozhodnutí formou usnesení a nedojde k zveřejnění oznámení o zahájení řízení vyhláškou v insolvenčním rejstříku.

Dojde-li soud k závěru, že se jedná o bezdůvodný návrh, usnesením jej odmítne, přičemž proti tomuto usnesení je přípustný opravný prostředek, který může podat insolvenční navrhovatel. Tomu, aby nedocházelo k opakovaným podáním se stejným obsahem, zabrání omezení možnosti podat insolvenční návrh, který byl takto odmítnut, opakovaně.

K bodu 29 až 31 (§ 108)

Navrhuje se stanovit pevnou výši zálohy, je-li podán návrh na povolení oddlužení podle § 390 odst. 1, a to v částce 5 000 Kč, přičemž tato bude splatná (bez jakékoli výzvy ze strany soudu) do 5 dnů po podání návrhu na povolení oddlužení.

Pro případy, kdy by se chtěl dlužník podáním účelového návrhu na povolení oddlužení vyhnout stanovení vyšší zálohy, může soud stanovit zálohu i vyšší.

K bodu 35 až 37, 46, 47, 49 až 52, 54 až 59, 77, 78, 82, 84, 85, 93 až 95 (§ 136, § 189 odst. 3, § 190 odst. 1, § 198, § 199, § 200, § 201, § 398 odst. 4, § 398a, § 403, § 404 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 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.

Dále se navrhuje, aby se v případě, že je s rozhodnutím o úpadku spojeno rozhodnutí o povolení oddlužení (které nově nemusí obsahovat odůvodnění, jestliže návrhu na povolení oddlužení nikdo neodporoval a nebyly zde ani pochybnosti ve smyslu § 397 odst. 1), schůze věřitelů ve smyslu § 399 odst. 1 konala na návrh nezajištěných věřitelů.

Výrazným omezením úkonů, k nimž byl doposud 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 insolvenční 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.

K bodu 44 (§ 182a)

V rámci posílení transparentnosti insolvenčního řízení a v rámci posílení prevence vzniku škody se dále v souladu s ustanovením § 11 zákona o mezinárodním právu soukromém navrhuje upravit možnost insolvenčního soudu uložit povinnost ke složení jistoty věřiteli, který je cizincem s obvyklým pobytem v cizině anebo zahraniční právnickou osobou, na návrh jiného účastníka řízení anebo insolvenčního správce, a to na náklady řízení anebo škodu, která by mohla jeho účastí v insolvenčním řízení jiným účastníkům řízení vzniknout.

K bodu 48, 61, 64 a 65 (§ 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 zprávy o plnění reorganizačního plánu. Podávání těchto informací na stanovených formulářích povede ke zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení.

K bodu 53, 69 a 106 (§ 200 odst. 1, § 391 odst. 3 a § 431)

Jedná se o legislativně technické změny, kdy se rušené věty přesouvají do § 431 písm. e).

K bodu 60 (§ 209)

V rámci zkvalitnění výkonu funkce insolvenčního správce se dále navrhuje zavést povinnost pro insolvenčního správce vykonat prohlídku obydlí dlužníka a jeho nemovitých věcí a učinit o tom obrazový záznam tak, aby bylo zřejmé, že insolvenční správce při soupisu majetkové podstaty postupoval s odbornou péčí a osobně se s dlužníkem a majetkem, který by měl tvořit majetkovou podstatu, seznámil. Splnění povinnosti ve vztahu k nemovitým věcem, které budou tvořit majetkovou podstatu, může insolvenční správce zadat znalci v souvislosti s jejich oceněním.

K bodu 62 (§ 289)

Pro zachování plynulosti insolvenčního řízení za současného respektování ochrany před zpeněžením majetku z majetkové podstaty prodejem mimo dražbu v rozporu se zákonem se dále navrhuje omezit možnost napadnout platnost smlouvy, kterou ke zpeněžení takového majetku mimo dražbu došlo, a to v případě, kdy navrhovatel nejedná v dobré víře.

K bodu 66 a 75 (§ 389 odst. 2 a § 397 odst. 2)

Navrhuje se postavit na jisto, že věřitel, který nejpozději spolu s přihláškou své pohledávky výslovně nesdělí (přičemž toto své stanovisko musí odůvodnit), že s řešením úpadku (roz. též hrozícího úpadku) oddlužením nesouhlasí nebo souhlasí s podmínkou, s řešením dlužníkovra úpadku oddlužením, má-li dlužník vůči němu dluh z podnikání, souhlasí.

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 67, 68, 70 až 72 (§ 390a, § 391 odst. 3, § 393 odst. 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 souvisejících s institutem oddlužení pouze těmito kvalifikovanými subjekty 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).

V odstavci třetím ustanovení § 390a je poté zakotveno pravidlo maximální výše odměny kvalifikovaných subjektů, přičemž konkrétní podmínky, jak bude odměna vypočtena, stanoví prováděcí právní předpis.

Odstavec čtvrtý ustanovení § 390a dále stanoví, že budou moci kvalifikované subjekty nárok na svoji odměnu uplatnit v následném insolvenčním řízení jako pohledávku postavenou na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou.

Vedle výše uvedených změn se dále navrhuje provést změny v ustanovení § 391 odst. 3, § 393 odst. 3 a § 394 odst. 2, související s posílením doručování podání kvalifikovaných

subjektů v elektronické podobě, resp. především do datové schránky soudu, a upravující důsledek nesplnění povinnosti sepsat návrh na povolení oddlužení kvalifikovaným subjektem, ale také důsledek zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení ve vztahu k nároku kvalifikovaného subjektu na jeho odměnu.

K bodu 73 (§ 394a odst. 3)

Ve vztahu ke společnému návrhu manželů na povolení oddlužení a následnému insolvenčnímu řízení se navrhuje rozšířit postavení manželů v pozici nerozlučných společníků, kdy jsou považováni za jednoho dlužníka, pro celou dobu trvání insolvenčního řízení, a to bez ohledu na trvání účinků oddlužení.

K bodu 74, 86 až 92, 101 a 103 (§ 396, § 405, § 406 a § 418)

Navrhuje se spojit rozhodnutí o neschválení oddlužení s rozhodnutím o způsobu řešení dlužníkovu úpadku konkursem pouze v určitých případech, bude-li to vhodné a přínosné.

Insolvenční soud tak nerozhodne (nedojde-li k odmítnutí nebo zamítnutí návrhu na povolení oddlužení ve smyslu § 396) o způsobu řešení dlužníkovu úpadku konkursem (spolu s neschválením oddlužení) tehdy, jestliže byly oba návrhy (jak insolvenční, tak návrh na povolení oddlužení) podány společně, a dále v případě, že je pro další uspokojení věřitelů majetek dlužníka zcela nepostačující. V obou případech řízení zastaví a rozhodne (spolu se zproštěním z funkce) o odměně a náhradě nákladů insolvenčního správce, příp. o odměně kvalifikovaného subjektu, který insolvenční návrh a návrh na povolení oddlužení dlužníkovi sepsal. Stejně tak insolvenční soud nerozhodne o způsobu řešení dlužníkovu úpadku konkursem spolu se zrušením oddlužení ve smyslu navrhovaného ustanovení § 418 odst. 4. V případě zastavení řízení se pak v souladu se zněním nového ustanovení § 418 odst. 6 rozšiřuje výčet osob oprávněných podat proti tomuto rozhodnutí odvolání.

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 (konkr. k povinnosti

insolvenčního správce ve zprávě pro oddlužení určit poměr pohledávek, které budou v rámci schváleného splátkového kalendáře uspokojovány), ve vztahu ke změně spočívající v tom, že rozhodnutí o schválení oddlužení nemusí být odůvodněno 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 76 (§ 398 odst. 1)

Navrhuje se při způsobu řešení dlužníkovy 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 83 (§ 404)

Legislativně technická změna vyvolaná změnou znění ustanovení § 403.

K bodu 96 až 98 (§ 414 odst. 1 a § 415)

Navrhuje se upravit možnost spočívající v rozhodnutí soudu (splní-li dlužník řádně a včas všechny své povinnosti podle schváleného způsobu oddlužení) o osvobození od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny, i bez návrhu dlužníka, neboť toto v souladu s platnou právní úpravou nebylo možné.

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.

K bodu 99 a 100 (§ 416 odst. 2)

Legislativně technické změny vyvolané zrušením poslední věty ustanovení § 414 odst. 1.

K bodu 102 (§ 418 odst. 6)

Legislativně technická změna vyvolaná vložení nového odstavce 4.

K bodu 104 (§ 418a až § 418i)

K § 418a

Ustanovení zakotvuje podmínky pro udělení akreditace, jelikož cílem navrhované právní úpravy je, aby byly služby v oblasti oddlužení poskytovány výlučně kvalifikovanými subjekty, tj. buď advokátem, nebo notářem, nebo insolvenčním správcem, anebo právě akreditovanou 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 služby byly poskytovány osobně, v přímém kontaktu s dlužníkem.

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

Písmeno c) 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 v rámci jedné společnosti, která poskytuje takové služby, figuroval v postavení garanta jeden člověk s právnickým vzděláním. Není tedy nutné, aby měli veškerí zaměstnanci vysokoškolské vzdělání v oboru právo, naopak taková konstrukce se jeví jako přehnaný požadavek.

Pod písmenem d) 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 e) 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 neznamená, 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 f) je vykonání odborné zkoušky. Samotné právnické vzdělání neposkytuje záruku odbornosti, je žádoucí, aby byly zkoumány i subjektivní schopnosti žadatele. 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 osoby, kterým bude udělena akreditace, nebudou splňovat jen formální podmínku dosaženého vzdělání, ale jejich znalosti a dovednosti budou ověřeny i zkouškou. Po úspěšném vykonání zkoušky bude uchazeči vydáno osvědčení o absolvování zkoušky, které bude podmínkou pro následné udělení akreditace.

K § 418b

Žádost o akreditaci může právnická osoba podat, pokud má za to, že splňuje podmínky pro udělení akreditace (viz § 418a). Jelikož je rozhodování o žádosti správním řízením, jsou stanoveny zvláštní náležitosti podání. V odstavci prvním jsou zakotveny údaje, které žádost o akreditaci musí obsahovat, v odstavci druhém je pak stanoven seznam příloh, kterými jsou zejména prokazovány skutečnosti, resp. splnění podmínek pro udělení akreditace.

K § 418c

Toto ustanovení upravuje proces rozhodování o udělení akreditace, ale vymezuje se zde také obsah rozhodnutí (nad rámec náležitostí vyplývajících ze správního řádu). Ministerstvo rozhoduje o udělení akreditace ve správním řízení, pro tento postup se proto subsidiárně použije správní řád, půjde-li o otázky neupravené insolvenčním zákonem.

Toto ustanovení dále staví na jisto, k jakému okamžiku vzniká akreditace konkrétní osobě.

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.

Odstavec druhý pak konstatuje další specifické náležitosti rozhodnutí o udělení akreditace, tyto náležitosti jsou významné i pro potřeby seznamu akreditovaných osob, který vede ministerstvo, a který bude veřejně dostupný na jeho webových stránkách.

K § 418d

Toto ustanovení zakotvuje povinnosti akreditované osoby informovat ministerstvo o relevantních změnách.

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

V odstavci třetím je pak zakotvena možnost prodloužení akreditace, jelikož v prvním rozhodnutí je omezena na dobu 5 let. Zároveň se stanovuje fikce, že do vydání rozhodnutí o prodloužení akreditace osoba danou akreditací má i nadále a může vykonávat činnosti s tím spojené.

K § 418e

Ministerstvo může akreditaci zrušit, a to v případě, kdy subjekt přestane splňovat podmínky pro akreditaci. 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, pokud subjekt neplní své povinnosti, které jsou zakotveny zejména v ustanovení § 418f. Zrušení akreditace je de facto sankcí za neplnění

povinností (resp. porušení zvlášť závažným způsobem, přičemž zvlášť závažným porušením povinnosti bude zejména poskytování služeb osobou bez odborné způsobilosti).

Zrušení bude výsledkem správního řízení o deliktu akreditované osoby, který bude projednávat ministerstvo, jakožto dohledový orgán. Správní delikty obecně jsou pak zakotveny v ustanovení § 418i.

Akreditovaný subjekt může sám požádat o zrušení akreditace, zákon stanovuje povinnost, aby žádost byla podána nejméně jeden měsíc před plánovaným ukončením činnosti, a to zejména z důvodu, aby nedošlo k poškození dlužníků, resp. osob, kterým jsou poskytovány služby. Zákon nad rámec uvádí výslovně tuto podmínku ve větě druhé.

Pokud by mělo ministerstvo pochyb, že ukončení činnosti způsobí újmu osobám, kterým jsou služby poskytovány, o zrušení akreditace nerozhodne, resp. rozhodne k pozdějšímu datu; zároveň by se v takovém případě mohlo jednat o porušení povinnosti zvlášť hrubým způsobem a ministerstvo by subjektu mohlo ve správním řízení o správním deliktu udělit sankci.

Odstavec druhý poté stanoví, kdy zaniká akreditace ex lege bez nutnosti vydání rozhodnutí.

K § 418f

Toto ustanovení zakotvuje základní povinnost každé akreditované osoby, a to povinnost postupovat svědomitě a s odbornou péčí.

K § 418g

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, která je v tíživé životní situaci, hledá pomoc v oblasti oddlužení a uvažuje o využití tohoto institutu, mohla snadno zjistit, kdo 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 velmi nadsazené finanční částky např. za zpracování návrhu na povolení oddlužení.

K § 418h

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. Postup při provádění kontroly se řídí zvláštním právním předpisem, a to zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

K § 418i

V odstavci prvním jsou zakotveny správní delikty akreditovaných osob. V odstavci druhém jsou pak upraveny správní delikty osob, které by služby podléhají akreditaci poskytovaly bez této akreditace.

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 pácháním správních deliktů. Sankce jsou rozděleny do tří skupin, a to dle typu a závažnosti správních deliktů.

V první 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.

V druhé skupině jsou zakotveny sankce za závažnější správní delikty, kterých se dopustí akreditované osoby. Zde může správní orgán uložit sankci peněžité povahy či dokonce akreditaci zrušit.

Ve třetí skupině 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 bodu 105 (§ 431 písm. a))

Do původního zmocňovacího ustanovení se navrhuje doplnit i zmocnění pro vydání formulářů vybraných podání, které se touto novelou zavádí. Z hlediska větší přehlednosti se pak navrhuje uvést dané písmeno v úplném znění.

K bodu 107 (§ 431 písm. f) a g))

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 je jednou z podmínek pro udělení akreditace, a dále pro vydání vyhlášky, která vymezí způsob určení odměny za sepsání insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení.

K Čl. II (Přechodné ustanovení)

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.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o insolvenčních správcích

K bodu 1 až 4 (§ 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 musel být insolvenční správce nebo jeho ohlášený společník osobně, tj. fyzicky přítomen. Teprve bude-li v provozovně fyzicky přítomen insolvenční správce, je možné naplnit původní účel zřizování provozoven, tj. zejména přiblížení činnosti insolvenčního správce dlužníkům, úspora nákladů obou stran apod. Zakotvením této povinnosti by tak mělo dojít k redukci provozoven na takový počet, v nichž je schopen konkrétní insolvenční správce zajistit svou fyzickou přítomnost ve vymezených úředních hodinách.

K bodu 8 (§17 odst. 3 písm. a))

Navrhovanou změnou insolvenčního zákona dojde ke změně dosavadního systému ustanovování insolvenčních správců pro konkrétní insolvenční řízení tak, že budou zapisováni do seznamu insolvenčních správců výhradně dle svého sídla, tzn., nikoliv i dle umístění provozovny jako tomu bylo doposud. V praxi tak bude existovat krajský seznam pro řešení úpadku konkursem a vedle něj krajský seznam pro řešení úpadku oddlužením.

Tyto změny je proto nutné promítnout rovněž zde. Blíže viz obecná část důvodové zprávy.

K bodu 9 a 10 (§17 odst. 6 a 7)

Navrhuje se, aby byl každý insolvenční správce v seznamu insolvenčních správců zapsán pouze jednou přičemž nebude nadále rozhodné, zda se jedná o fyzickou osobu nebo o veřejnou obchodní společnost. Veřejná obchodní společnost tak bude v seznamu zapsána jednou bez ohledu na to, kolik má ohlášených společníků.

K bodu 5 až 7 a 11 až 15 (§ 13, § 34, § 36 a § 36b)

Jedním ze stěžejních bodů navrhované právní úpravy je posílení dohledu nad insolvenčními správci, a to obdobným způsobem, jako je tomu u 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 (konkr. 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 této funkce 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 a § 36b 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

může ministerstvo 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 revizní 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 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 revizní novelou dále provedeno propojení ustanovení s dohledem nad insolvenčními správci ze strany ministerstva souvisejících, 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.

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 práva využili, resp. v řadě případů zneužili. Nezřídka totiž bylo zjištěno, že je 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 touto aplikační praxí však bylo zjištěno, že je dohled, resp. následné možnosti 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 vázících se k dohledu ministerstva nad insolvenčními správci upravená revizní novelou, proto nejsou 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 (roz. také hostujícího insolvenčního správce), a to jak formou prevence (při provádění kontrol), tak následným ukládáním 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. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, č. j. Pl. ÚS 36/01, a nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/10¹⁵). Jeho specifické postavení dokládá také skutečnost, že musí svoji 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.

Navrhovanou právní úpravou je tedy kladen důraz také na osobní výkon funkce insolvenčního správce, tzn., na přímé propojení výkonu jeho činnosti s fyzickou přítomností insolvenčního správce (roz. také ohlášeného společníka insolvenčního správce – veřejné obchodní

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 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.*“

[nálezy 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]

společnosti) ve svém sídle, ve své provozovně (po dobu jejích úředních hodin), stejně jako při provádění jiných zákonem stanovených činností, jejichž provádění osobou od insolvenčního správce odlišnou zákon nepřipouští.

Hlavní inspirací pro navrhovanou právní úpravu týkající se posílení dohledu na 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 jakousi preventivní funkci dohledu, jež by měla směřovat jak k odhalování pochybení exekutora, tak případných signálů o možných budoucích selháních. Ke stejnému účelu by měla směřovat i kontrola insolvenčních správců, a to jak při výkonu funkce v jejích sídle, tak i v jejích 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 také požadovat ve stanovené lhůtě písemné vyjádření (příp. ústní vysvětlení), nahlížet do daňové evidence a účetnictví souvisejícího s jednotlivými insolvenčními řízeními, či provádět kontroly insolvenčních správců, zda ve svém sídle zajišťují zákonem stanovené činnosti, stejně jako provádět kontrolu, zda tyto činnosti insolvenční správce provádí také v každé ze svých provozoven v jejích úředních hodinách.

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 exekuční a další činnosti, kontrolou správnosti postupu exekutorského úřadu, ale také prověřováním plynulosti a délky exekučního řízení. Funkcí dohledu tedy není posuzovat zákonnost rozhodnutí, proti němuž se mohou účastníci řízení bránit u soudu

opravným prostředkem a není jeho funkcí ani posuzovat, jak soudy o těchto opravných 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 exekučního řízení, které lze označit za „exekuci individuální“, kterážto uspokojuje jednotlivé věřitele individuálně. Nelze však také odhlédnout od návaznosti těchto řízení, kdy dojde k přerušení exekučního řízení v souvislosti se zahájením insolvenčního 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 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.

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 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 trestném stíhání jednoho z osvojitelů pro násilnou nebo sexuálně motivovanou trestnou činnost, v insolvenčním řízení pak třeba informace o stíhání pro majetkové nebo hospodářské trestné činy). 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 v oblasti intervence v insolvenčním řízení.

Navrhuje se proto umožnit přístup k informacím z centrální evidence stíhaných osob i státním zástupcům činným na netrestních úsecích státního zastupitelství.

ČÁST ČTVRTÁ

Účinnost

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