

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, které bude vykonávat posílený dohled nad insolvenčními správci při výkonu jejich funkce a vyhodnocovat nově shromažďovaná a strojově čitelná data z insolvenčních řízení (odhad 19 systemizovaných míst) - Zavedení nové agendy Ministerstva spravedlnosti, která bude vykonávat veškeré činnosti (včetně dohledu) související s udělováním a odebráním akreditace subjektům oprávněným poskytovat služby související s institutem oddlužení (odhad 6 systemizovaných míst) - Zavedení elektronických formulářů se strojově čitelnými údaji a údržba nové aplikace - Úprava aplikace, která zajišťuje přidělování insolvenčních věcí insolvenčním správcům	
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ano	
- Pozitivní dopad v podobě zkvalitnění podnikatelského prostředí v České republice	
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne	

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

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

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

1.2 Definice problému

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, je předkládán v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2015, který byl schválen usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014, č. 1056. Podle tohoto vládního dokumentu má Ministerstvo spravedlnosti předložit Vládě České republiky novelu insolvenčního zákona, jejíž součástí má být i hodnocení dopadů regulace navrhované právní úpravy (RIA), do konce června 2015.

Navrhovaná právní úprava je také v souladu s Programovým prohlášením Vlády České republiky z února 2014, v němž vláda vyhlásila „*nesmlouvavý boj proti zneužívání exekucí a neférovým insolvencím*“ a se zněním Koaliční smlouvy, neboť je úzce spjata s posílením dohledu nad insolvenčními správci, nad poskytovateli služeb v oblasti oddlužení a obecně nad průběhem insolvenčního řízení. Shodně jako u exekutorů je třeba posílit dohled nad výkonem činnosti insolvenčního správce tak, aby byl insolvenční správce nucen respektovat zejména hlavní smysl a účel insolvenčního zákona a postupoval při výkonu své funkce způsobem garantujícím práva věřitele i dlužníka. Insolvenční správci nesmějí být pouze „vzájemně si konkurujícími podnikateli“, kteří na úkor kvality výkonu své funkce usilují o získání co největšího počtu insolvenčních věcí za účelem maximálního navýšení svých příjmů. Naopak, insolvenční správci by měli být de facto veřejnoprávními orgány respektujícími primárně základní zásady insolvenčního řízení, stejně jako další pravidla stanovená příslušnými právními předpisy tak, aby žádný z účastníků insolvenčního řízení nebyl nespravedlivě poškozen nebo nedovoleně zvýhodněn a aby se dosáhlo rychlého, 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 znesnadňuje efektivně bránit korupčním praktikám v insolvenčním řízení a v souvislosti s ním, přetíženost soudního aparátu insolvenčních soudů agendou oddlužení, jež snižuje možnost uplatňovat odbornost tohoto aparátu ve zvláště složitých insolvenčních řízeních, v nichž je úpadek dlužníka řešen konkursem či reorganizací, a prodloužení průměrné délky těchto insolvenčních řízení;
- nemožnost regulovat či jakkoli postihovat komerční subjekty, které typicky fyzickým osobám ve velmi tíživé finanční situaci obvykle za zcela nepřiměřenou úplatu přislíbí zpracování insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení (příp. další doplňkové služby), které jsou v řadě případů pro své hrubé nedostatky (neboť bývají sepsány nekvalifikovanými osobami) insolvenčním soudem odmítnuty, nebo obsahují chybné skutkové okolnosti či informace, které jsou způsobily tyto osoby přivést do ještě tíživější situace, než v jaké se před započatím spolupráce s těmito komerčními subjekty nacházely; a
- nedostatečná ochrana (ať už skutečných nebo tvrzených) dlužníků před tzv. „šikanózními insolvenčními návrhy“, tj. před podáváním návrhů na zahájení insolvenčního řízení s cílem jiného soutěžícího eliminovat z dalšího konkurenčního boje v daném podnikatelském prostředí.

S ohledem na výše uvedené a v rámci odpovědného přístupu k plnění cílů vytyčených také v Programovém prohlášení vlády a Koaliční smlouvě proto Ministerstvo spravedlnosti (dále též jen „ministerstvo“) předkládá tento návrh právní úpravy, jehož cílem je především důsledná ochrana práv účastníků insolvenčního řízení, posílení dohledových pravomocí

ministerstva nad insolvenčními správci, snížení administrativní zátěže insolvenčních soudů, regulace komerčních subjektů způsobilých negativně ovlivnit konkrétní insolvenční řízení, jehož předmětem je insolvenční návrh často přímo spojený s návrhem na povolení oddlužení, a posílení ochranných prvků zamezujících podávání tzv. „šikanózních insolvenčních návrhů“.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

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

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

1.3.1 Změna systému přidělování insolvenčních věcí

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce a analytické činnosti ministerstva

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

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

Dohledovou oblast lze rozdělit do tří částí – dohled nad zvláštními insolvenčními správci, dohled nad insolvenčními správci a dohled nad provozovny insolvenčních správců. Insolvenční správce se zvláštním povolením musí splňovat předpoklady pro výkon citlivé činnosti podle zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Tato povinnost vyplývá z novely insolvenčního zákona, která nabyla účinnosti k 1. 8. 2013, kdy podle přechodného ustanovení správce, kterému bylo vydáno povolení před účinností této novely, nemusí splňovat předpoklady pro výkon citlivé činnosti po dobu 12 měsíců (přechodné období). U insolvenčních správců, kteří tuto ověřenou kopii nedoložili, bylo ihned zahájeno správní řízení z úřední povinnosti o zrušení povolení. Celkem bylo zahájeno správní řízení u 19 zvláštních insolvenčních správců z celkového počtu 37 zvláštních insolvenčních správců. 12 zvláštních správců osvědčení v průběhu správního řízení doložilo.

Ve zbylých případech bylo u 7 zvláštních správců v prvním stupni zrušeno zvláštní povolení vykonávat činnost. Jedno prvostupňové rozhodnutí nabylo právní moci. Ve zbytku byly podány rozklady, kdy 3 rozhodnutí nabylo právní moci, poté, co rozklady byly zamítnuty, následně byla ve třech případech podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

Ministerstvo dále zruší zvláštní povolení fyzické osobě, která vykonala zvláštní zkoušku insolvenčního správce přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 185/2013 Sb. (účinný k 1. 8. 2013), uplynulo-li 5 let od vykonání této zkoušky, a pokud by nedošlo k rozhodnutí o zrušení ze strany ministerstva, jakožto správního orgánu, zanikne právo vykonávat činnost insolvenčního správce uplynutím 5 let od nabytí účinnosti zákona (k 1. 8. 2018). Na základě výše uvedeného Ministerstvo spravedlnosti prověřilo, kdy všichni zvláštní insolvenční správci složili zvláštní zkoušku. Z prověřkové činnosti vyplynulo, že 14 správců vykonalo zkoušku před více jak 5 lety, přičemž v současné době evidujeme 13 zahájených správních řízení, u jednoho správního řízení odpadl důvod, neboť správci bylo zvláštní povolení zrušeno z důvodu nedoložení bezpečností prověrky. Ministerstvo v souladu s čl. II. bodem 5 přechodných ustanovení zákona č. 185/2013 Sb. umožní těmto osobám vykonat zvláštní zkoušku a do doby konání zkoušky jsou příslušná správní řízení přerušena, pokud tyto osoby zkoušku úspěšně nesloží, ministerstvo zvláštní povolení ve správním řízení zruší.

V rámci doposud vykonávaného dohledu nad insolvenčními správci byl ve spolupráci s insolvenčními soudy a Vysokou školou ekonomickou v Praze proveden rozsáhlý sběr

informací ohledně ukládání sankcí (tj. sankcí uložených insolvenčními soudy i sankcí uložených ministerstvem při výkonu dohledové činnosti)– Celkem bylo k analýze shromážděno více jak 2800 sankcí uložených v insolvenčním řízení. Stran pořádkových pokut lze uvést, že jich bylo v roce 2012 uloženo 146, v roce 2013 pak 178 a v roce 2015 dokonce 321. Rostoucí počet uložených pořádkových pokut poukazuje na zhoršující se kvalitu výkonu funkce insolvenčního správce, a tudíž na potřebu posílení dohledu nad insolvenčními správci v rámci insolvenčního řízení i mimo něj.

Jelikož ministerstvo může v souladu s § 13 odst. 2 ZIS zrušit povolení insolvenčnímu správci, kterému byla insolvenčním soudem opakovaně udělena sankce podle insolvenčního zákona nebo kterému byla Ministerstvem spravedlnosti udělena sankce za správní delikt ve smyslu § 36b ZIS (viz výše), je v současnosti vedeno několik správních řízení o zrušení povolení vykonávat činnost správce. Je vysoce pravděpodobné, že další taková správní řízení budou zahájena po ukončení probíhající rozsáhlé analýzy nashromážděných dat. S ohledem na dnes již evidentní zkušenost Ministerstva spravedlnosti s nikoli řádným výkonem činností insolvenčními správci je třeba zásadně posílit jeho dohledové nástroje, a to především v zájmu předcházení nežádoucího stavu.

Stran současného nesnadno kontrolovatelného stavu je též třeba zmínit, že ještě donedávna bylo v seznamu insolvenčních správců zapsáno zhruba 3500 provozoven (v souvislosti s účinností novely vyhlášky o provozovnách insolvenčních správců poklesl počet provozoven na přibližně 1200). Ač bylo provedeno velké množství kontrol insolvenčních správců ve vztahu k zajišťování řádného chodu jejich provozoven (od června 2014 bylo zahájeno téměř 200 kontrolních řízení), není nyní možné konstatovat, že by byl dohled především z důvodu nedostatečné materiální kapacity ministerstva dostatečný.

Pochybení při zajišťování činností insolvenčních správců v jejich provozovnách byla odhalena zejména v návaznosti na opakované podněty ze strany dlužníků. Následně proto bylo třeba zaktivovat veškeré dohledové kompetence Ministerstva spravedlnosti a formou průběžných kontrol podněty prověřit. Výsledky byly zcela alarmující (Tabulka 1)².

² Z tabulky č. 1 je evidentní, že byla kontrolní zjištění učiněná do 31. 7. 2015 více jak v polovině případů závažná. Pod pojmem „závažné zjištění“ je třeba rozumět buď neexistenci zapsané provozovny insolvenčního správce, nebo skutečnost, že se na provozovně po dobu úředních hodin nikdo nezdržoval, a to bez zanechání

Tabulka 1 Počet provedených kontrol a zjištěná pochybení k datu 1. 8. 2015 spolu s přehledem o dosud zahájených řízeních o správním deliktu insolvenčních správců („IS“) ve smyslu § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 ZIS.

	Celkem zahájeno řízení o správním deliktu IS	z toho pro velmi závažná porušení povinností IS	z toho pro středně závažná porušení povinností IS	z toho pro nejméně závažná porušení povinností IS	Celkový počet provedených kontrol
Počty zjištění při provedených kontrolách do 1. 8. 2015	60	33	24	3	153

Začátkem roku 2015 bylo na základě průběžně prováděných kontrol vedeno 60 správních řízení, kdy v naprosté většině případů měl insolvenční správce, proti němuž bylo dané řízení vedeno, více než 10 provozoven. Nebylo však výjimkou, kdy měl insolvenční správce zapsáno také více než 20, nebo dokonce přes 30 provozoven.

Tabulka 2 Počty provozoven insolvenčních správců, s nimiž bylo k datu 29. 1. 2015 vedeno celkem 58 správních řízení.

Počet provozoven	1-3	4-10	11-20	21-30	31 a více
Počet insolvenčních správců	5	17	25	8	3

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 zjištěná provedenými kontrolami sankcionovat, je však velmi zdlouhavý. Uložená sankce tak přinese požadovaný výsledek až po uplynutí dlouhého časového úseku od spáchání jednotlivých správních deliktů, čímž se její efektivnost a preventivní účinek, jímž má působit na ostatní insolvenční správce, výrazně snižuje.

oznámení o nepřítomnosti v provozovně. Pod pojmem „středně závažné porušení“ je třeba rozumět zpravidla situaci, kdy se na provozovně zdržovala osoba, která k zajišťování chodu provozovny neměla žádné pověření, a která v řadě případů nedisponovala dostatečným zajištěním přístupu k insolvenčním spisům (včetně příloh k přihláškám pohledávek) dlužníků, které by měl každý insolvenční správce vést. Termínem „nejméně závažné porušení“ je pak třeba rozumět právě jen nedostatečné zajištění přístupu k insolvenčním spisům na provozovně.

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

V současné době je rozsáhlá analýza více než 50 podezřelých insolvenčních řízení, kterou provádí Vysoká škola ekonomická ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti. Hlavním výstupem této analytické činnosti bude schéma událostí – nastavení algoritmů, které nejčastěji nastávají v průběhu podezřelého konkurzu, resp. insolvenčního řízení – tyto události budou pak insolvenčním soudem v reálném čase zaznamenávány do insolvenčního rejstříku a automaticky budou předány insolvenčnímu oddělení, které tyto události vyhodnotí a případně předá oddělení bezpečnostně právnímu Ministerstva vnitra (se kterým se navazuje nyní spolupráce - toto oddělení by pak zajistilo předání relevantních skutečností příslušným orgánům činným v trestním řízení za účelem prověření podezřelých insolvenčních řízení) nebo orgánům činným v trestním řízení přímo – tím dojde k tomu, že orgány činné v trestním řízení budou mít informace, a to vysoce kvalifikované přímo od Ministerstva spravedlnosti, o podezřelých insolvenčních řízeních v reálném čase, nikoliv o s odstupem několika let jako tomu je nyní. Budou moci tak přijmout příslušná opatření v podstatě ihned – např. nasazení operativně pátracích prostředků nebo sledování insolvenčního řízení.

Z kontrolního vzorku insolvenčních řízení byl sestaven list 21 insolvenčních spisů, které byly veřejně dostupné v potřebném rozsahu, tento byl dále rozšířen o insolvenční spisy, které byly v průběhu jiné analytické činnosti shledány jako problematické a které svými aspekty vybočují z rámce.

V rámci insolvenčního řízení je možné pozorovat několik forem problematického jednání, přičemž prakticky vždy dochází k poškozování věřitelů (nebo části z nich) popřípadě k poškozování dlužníka a jeho majetkové podstaty. Zkoumaný soubor insolvenčních řízení (dále jen IŘ) lze rozdělit do několika skupin z hlediska výskytu problematických aspektů, přičemž v některých řízeních dochází i k jejich kombinaci.

Z výše nastíněných dat a analýz jasně vyplývá, že je za účelem vytvoření transparentního a spravedlivého insolvenčního prostředí v České republice třeba eliminovat nežádoucí

a podezřelé praktiky v probíhajících insolvenčních řízeních. Toho lze účinně dosáhnout pouze posílením dohledu nad insolvenčními správci ze strany Ministerstva spravedlnosti a jeho analytickou činností, a to včetně dohledu nad řádným výkonem jejich činností stanovených insolvenčním zákonem, jejichž výkon jsou povinni ve svém sídle a v každé ze svých provozoven v jejich úředních hodinách zajišťovat.

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

a) Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení

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

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

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

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

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

Není proto neobvyklé, že zajištěný věřitel (typicky s velmi malou pohledávkou) nedbá jedné ze základních zásad insolvenčního řízení, že musí být vedeno tak, aby nebyl žádný z jeho účastníků nespravedlivě poškozen, a požádá insolvenčního správce o zpeněžení předmětu zajištění formou tzv. elektronické aukce přes předem smluvený komerční subjekt, jehož taktikou ke zvyšování zisku je prodávat předměty, na nichž vázne zástavní právo daného zajištěného věřitele, co nejrychleji, ale extrémně pod cenou obvyklou, k čemuž neváhá využít ani služeb předjednaného odhadce či znalce. Není-li insolvenční správce v takovéto situaci při výkonu své funkce dostatečně pečlivý nebo vědomě nejedná s odbornou péčí, je dlužník, jemuž bylo schváleno oddlužení formou plnění splátkového kalendáře, výrazně zkrácen na svých právech v podobě nízké hyperochy³, která je mu po zpeněžení předmětu zajištění v tomto případě vydána (nebo hyperocha v důsledku tohoto jednání vůbec nevznikne).

V oblasti korporátních insolvencí lze za klíčové problémy považovat jevy související se zneužitím zákonného postavení věřitelů netransparentními subjekty k újmě skutečných věřitelů. Není tak neobvyklé, že subjekty s nejasnou vlastnickou strukturou (zpravidla se sídlem v zahraničí či daňových rájích) a s pohledávkami s nejasným původem zcela ovládnou insolvenční řízení, přičemž věřitelé, jejichž postavení nevykazuje pochybnosti o legitimitě jejich zájmů, jsou zbaveni možnosti ovlivňovat insolvenční řízení. V této souvislosti lze též odkázat na závěry Pozičního dokumentu Americké obchodní komory k řešení v oblasti insolvencí z 16. 3. 2015 (odst. 2.2).⁴

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

³ 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>

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

- zcela neomezená možnost osob spřízněných s dlužníkem hlasovat v insolvenčním řízení a prosazovat zájmy, které jsou v rozporu se společným zájmem věřitelů (§ 53 insolvenčního zákona);
- nedostatečná transparentnost ve vztahu k vlastnické struktuře věřitelů, kteří 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 nepříslušnému soudu, může insolvenční řízení, jehož výsledek je již předem jasný, trvat měsíce či dokonce roky, aniž by byla věc projednána meritorně.

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

Dále s oblastí transparentnosti insolvenčního řízení souvisí problematika nekalých praktik, ke kterým dochází při zpeněžování majetkové podstaty mimo dražbu (tzv. prodej z volné ruky). Ex post kontrolu uzavřených smluv může účastník insolvenčního řízení nebo strana smlouvy žalobou na její platnost vyvolat v propadné lhůtě 3 měsíců. Důvod přijetí této úpravy spočívá ve zdůraznění principu právní jistoty nabyvatelů majetku zpeněženého prodejem mimo dražbu. Znamená však, že i smlouvy, u nichž existuje pochybnost o dobré vůli stran (nekalé

praktiky, podvodná jednání apod.), jsou po této lhůtě de facto legalizovány a legitimizovány, neboť není dána možnost jejich zpochybnění.

b) Omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů

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

c) Posílení doručování dokumentů do datových schránek

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

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

1.3.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

Dalším negativním jevem, který se v praxi vyskytuje a který doposud nebyl regulován, je možnost zpracovat insolvenční návrh a návrh na povolení oddlužení a poskytovat případně

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

Institut oddlužení těmto komerčním subjektům slouží jako poměrně stálý zdroj vysokých příjmů, neboť není výjimkou, když si tyto subjekty za nekvalitně poskytnuté služby vyúčtují odměnu v řádu cca 5 000 Kč až 50 000 Kč. Dlužník, který je často ve velmi závažné finanční situaci, se proto v důsledku bezradnosti a nedostatečné informovanosti o jiných možnostech skutečné právní pomoci již před zahájením samotného insolvenčního řízení ještě více zadluží, neboť je nucen čerpat na tyto služby úvěr. Některé z těchto subjektů si dokonce své pohledávky za poskytnuté služby, které by měly být v souladu se stanoviskem představenstva České advokátní komory⁵ 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 schůzí 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

⁵ 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, jejím zveřejněním v insolvenčním rejstříku (k němuž musí dojít nejpozději do 2 hodin od zahájení insolvenčního řízení, resp. okamžiku, kdy insolvenčnímu soudu dojde insolvenční návrh) nastávají účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení spočívající zejména v omezení možnosti realizovat zajištění na majetku dlužníka (např. zástavního práva) nebo provést exekuci, nebo spočívající v jiném omezení věřitelů při vymáhání jejich pohledávek, ale také v omezení dlužníka při správě jeho obchodního závodu. Tyto účinky mohou být pro zdravou fungující obchodní korporaci, proti které bylo zahájeno insolvenční řízení na základě šikanózního insolvenčního návrhu, ve svém důsledku likvidační, a to bez ohledu na to, že informace o zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku nevyhnutelně neznamená úpadek dané společnosti. Nicméně praxe ukázala, že informace o pouhém zahájení insolvenčního řízení je ze strany veřejnosti automaticky vnímána tak, že se daný subjekt nachází ve finančních problémech (tedy, že je v úpadku). Insolvenčním řízením dotčený subjekt („dlužník“) pak přestává být důvěryhodným partnerem v dalších obchodních vztazích, a to se všemi důsledky pro chod jeho závodu z toho vyplývajícími.

Jelikož musí insolvenční soud po obdržení insolvenčního návrhu vydat vyhlášku, kterou zahájení insolvenčního řízení jejím zveřejněním v insolvenčním rejstříku oznámí veřejnosti do 2 hodin od okamžiku, kdy byl insolvenčnímu soudu insolvenční návrh doručen, bylo

judikaturou dovozeno, že insolvenční soud musí v této lhůtě předběžně jak přihlášku tak samotný insolvenční návrh přezkoumat a případně ho rychle odmítnout.

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

Pro úplnost je třeba připomenout, že již současná právní úprava obsažená v insolvenčním zákoně poskytuje ochranu před šikanózními insolvenčními návrhy. Tyto instrumenty byly do zákona zakotveny tzv. antišikanózní novelou (tj. zákon č. 334/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Jsou jimi zejména možnost odmítnout návrh pro zjevnou bezdůvodnost (§ 128a), stanovení sankce za podání zjevně bezdůvodného návrhu (§ 128a odst. 3), možnost stanovit povinnost složit jistotu k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla nedůvodným zahájením insolvenčního řízení (§ 82 odst. 2 písm. c)), anebo možnost předběžným opatřením eliminovat některý z účinků spojených se zahájením insolvenčního řízení uvedených v § 109 odst. 1 písm. b) a c), neodporuje-li to společnému zájmu věřitelů (§ 82 odst. 2 písm. b)).

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

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

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

V rámci tohoto výzkumu insolvency bylo analyzováno 3 222 insolvenčních řízení, což představuje zhruba 20 procent všech řízení, která byla v době výzkumu pravomocně ukončena (ať už po vyhlášení úpadku, tak i bez vyhlášení úpadku). Zhruba v 500 řízeních, která byla ukončena dle § 128 a 128a insolvenčního zákona, se mohlo jednat o insolvenční řízení zahájená na základě tzv. „šikanózních insolvenčních návrhů“. Z toho vyplývá, že takových řízení se v letech 2008 až 2014 vyskytlo zhruba 2 500. Nicméně z dílčí analýzy vzorku insolvenčních řízení vyplývá, že drtivá většina případů, kde byl insolvenční návrh odmítnut podle § 128 insolvenčního zákona, se o šikanózní insolvenční návrh ve skutečnosti nejednalo.

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

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

insolvenčních návrhů nižší než půl procenta z celkového počtu všech zahájených insolvenčních řízení.⁶

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

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

⁶ Smrčka, L.; Špička, J.: *Insolvence 2015: Šedé zóny a selhání v insolvenční praxi*, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2015.

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 tohoto důvodu a s ohledem na dosavadní aplikační praxi se jeví jako nezbytné oprostit výkon činností stanovených insolvenčním zákonem, jejichž výkon je insolvenční správce povinen zajistit ve svém sídle a v každé ze svých provozoven v jejich úředních hodinách zajišťovat, od přímé vazby na nápad insolvenčních věcí.

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

Insolvenčnímu správci s odborným zaměřením na konkurs i oddlužení proto budou přidělovány insolvenční věci pouze podle pořadí určeného dnem zápisu jeho sídla (případně provozovny) do příslušné části seznamu insolvenčních správců vedené jednak pro obvod

krajského soudu, který je insolvenčním soudem dlužníka, je-li v době určení podán návrh na prohlášení konkursu nebo není-li v době určení podán návrh na jiný způsob řešení úpadku (a není-li dlužník osobou podle § 3 odst. 2 ZIS), a jednak pro obvod krajského soudu, který je insolvenčním soudem dlužníka, je-li v době určení podán návrh na povolení oddlužení.

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

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

Dalším z cílů navrhované právní úpravy je také zabránit „ovládnutí“ insolvenčního řízení, v němž je řešen úpadek dlužníka oddlužením a k němuž je za současné právní úpravy

využíváno ustanovení § 29 insolvenčního zákona, jedním či několika věřiteli, kteří mohou ve spojení se smluveným insolvenčním správcem zcela ovládnout zpeněžování majetkové podstaty, ale také negativním způsobem ovlivňovat podnikatelské prostředí v České republice tím, že odvádí značnou část nápadu insolvenčních věcí insolvenčním 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 a porušení plynulosti insolvenčního řízení. Zda insolvenční správce postupuje svědomitě a s odbornou péčí, stejně jako zda neporušuje jiné povinnosti stanovené právními předpisy ve vztahu k výkonu jeho funkce, bude nově vedle insolvenčního soudu kontrolováno také Ministerstvem spravedlnosti.

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

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

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

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

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

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

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

Veškerá relevantní data z nově zavedených formulářů budou shromažďována na Ministerstvu spravedlnosti, které je bude vyhodnocovat a odpovídajícím způsobem na konkrétní zjištění dále reagovat. Díky systému, kde budou všechna data evidována, bude při splnění předem

nadefinovaných událostí ministerstvo upozorněno na možné nestandardní postupy v insolvenčním řízení automaticky.

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

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

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

- osoby spřízněné s dlužníkem, resp. nacházející se z jiných důvodů ve střetu zájmů, nebudou moci v insolvenčním řízení hlasovat;
- bude zajištěna transparentnost ve vztahu k vlastnické struktuře věřitelů, kteří 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 práva (neuznávají rozhodnutí cizozemských soudů) či transparentnost vlastnické struktury právnických osob, budou moci vykonávat práva v insolvenčním řízení pouze za podobných podmínek, za kterých mohou žalovat tuzemské subjekty (netýká se subjektů registrovaných v zemích EU či EHP).

Za účelem zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení a zamezení nekalým a podvodným praktikám se navrhuje zrušit stávající omezení možnosti napadnout platnost smlouvy, kterou došlo ke zpeněžení majetku náležejícího do majetkové podstaty mimo dražbu všude tam, kde nabyvatel nebyl v dobré víře. Nebyl-li nabyvatel v dobré víře, není legitimní důvod k tomu,

aby zákon poskytoval ochranu smlouvě, kterou byl v rozporu s principem poctivosti vyveden majetek z majetkové podstaty, pravidlem zamezujícím poškozeným věřitelům v možnosti napadnout její platnost. Lze přitom považovat za pravděpodobné, že případní poškození nebudou schopni získat dostatek podkladů pro podání žaloby a prokázání nedostatku dobré víry na straně nabyvatele ve lhůtě tří měsíců vyplývající ze současné úpravy.

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

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

1.5.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

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

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

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

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

Dalším problematickým faktorem v této oblasti je také skutečnost, že oddlužovací společnosti za své nekvalitní služby nenesou fakticky žádnou odpovědnost. Proto nová právní úprava upravuje také možnost nad dotčenými 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 zpříšňuje podmínky poskytování poradenství v oblasti oddlužení tak, aby byly služby (týkají se typicky sepisování insolvenčních návrhů obvykle přímo spojených s návrhem na povolení oddlužení) poskytovány výlučně kvalifikovanými osobami, čímž se zabrání výše popsaným situacím a dojde k celkovému ozdravení a zkvalitnění insolvenčního prostředí v České republice.

1.5.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

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

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

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

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

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

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

Navrhovaná právní úprava nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace.

1.6 Zhodnocení rizika

1.6.1 Změna systému přidělování insolvenčních věcí

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

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

Naopak, přijetí navrhované právní úpravy dle názoru předkladatele s sebou žádná zásadní rizika nenese. Nápad insolvenčních věcí bude rovnoměrně rozložen mezi jednotlivé insolvenční správce (resp. ohlášené společníky insolvenčního správce)⁷. Každý insolvenční správce bude mít v obecném seznamu zapsán toliko jeden údaj (sídlo, popř. provozovnu, jestliže si tak zvolí), na základě něhož mu budou prostřednictvím rotačního systému přidělovány jednotlivé insolvenční případy (řečené platí zvlášť pro případy konkursu a zvlášť pro případy oddlužení). Otázkou zůstává, zda je počet insolvenčních správců dostatečný k tomu, aby zajistil obslužnost tohoto systému. Tuto otázku je nutné si položit pro každý obvod zvlášť. K tomu lze vyjít z následujících údajů.

⁷ Kde se dále v této subkapitole hovoří o insolvenčním správci, má se na mysli i ohlášený společník insolvenčního správce právnické osoby. To neplatí pro tabulky, ve kterých je obé výslovně rozlišeno, a pro případy, kdy z textu jednoznačně vyplývá opak.

Tabulka – Počet insolvenčních věcí, kde bylo rozhodnuto o způsobu řešení úpadku oddlužením pro jednotlivé obvody krajských soudů⁸

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	celkem
2012	623	1 879	1 080	2 029	3 359	2 678	2 104	3 731	17 483
2013	914	2 256	1 473	2 578	3 932	3 394	3 089	3 969	21 605
2014	1 306	3 055	1 981	2 566	4 357	3 132	3 550	4 789	24 736
Průměr⁹	948	2 397	1 512	2 391	3 883	3 068	2 915	4 163	21 275

Tabulka – Počet insolvenčních věcí, kde bylo rozhodnuto o způsobu řešení úpadku konkursem pro jednotlivé obvody krajských soudů¹⁰

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	celkem
2012	376	297	122	102	131	215	377	153	1 773
2013	369	365	164	216	156	347	448	171	2 236
2014	393	329	128	155	204	332	436	321	2 298
Průměr¹¹	380	330	138	158	164	298	421	215	2 102

Pro obecný seznam insolvenčních správců s odborným zaměřením na **oddlužení** platí následující¹²:

Tabulka – Počet insolvenčních správců – fyzických osob v jednotlivých obvodech krajských soudů

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	celkem
2012	–	–	–	–	–	–	–	–	382
2013	–	–	–	–	–	–	–	–	396
2014	99	13	12	17	22	47	103	103	423 ¹³
2015	95	15	13	17	25	48	108	106	427

Tabulka – Počet insolvenčních správců – právnických osob a počet ohlášených společníků insolvenčního správce právnické osoby v jednotlivých obvodech krajských soudů

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	celkem
2012	–	–	–	–	–	–	–	–	52 ¹⁴ /77 ¹⁵
2013	–	–	–	–	–	–	–	–	62/84
2014	25/29	0/0	4/5	7/8	11/13	13/18	8/11	5/5	74 ¹⁶ /94 ¹⁷
2015	26/32	0/0	4/5	9/11	11/13	15/21	8/11	6/6	79/102 ¹⁸

⁸ Ibid.

⁹ Průměrný počet v letech 2012 – 2014. Zaokrouhleno na celá čísla nahoru.

¹⁰ Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 1 – 3.

¹¹ Průměrný počet v letech 2012 – 2014. Zaokrouhleno na celá čísla nahoru.

¹² Úplné údaje týkající se rozmístění insolvenčních správců v jednotlivých krajích lze získat až v období počínaje rokem 2014, neboť dříve neměli insolvenční správci povinnost sídlo v informačním systému uvádět. Údaje pro roky 2012 – 2014 jsou uváděny k 31. 12. příslušného roku, pro rok 2015 jsou údaje uvedeny k 17. 9.

¹³ Celkové číslo při mechanickém součtu insolvenčních správců – fyzických osob pro jednotlivé obvody krajských soudů činí 416 oproti číslu 423, které odpovídá skutečnému celkovému počtu insolvenčních správců – fyzických osob. Nesrovnalost je způsobena rozdílným typem výpočtu, resp. tím, že někteří insolvenční správci – fyzické osoby nemají v systému zaevidováno sídlo pro celé období kalendářního roku, ale jen jeho část. Tehdy se započítají jen pro celou ČR, avšak nikoliv pro jednotlivý kraj. Nesrovnalosti v řádu jednotek se však nikterak nedotýkají provedené analýzy. Tam, kde bude dále v poznámce pod čarou k celkovým počtům v tabulkách této podkapitoly uvedeno samostatné číslo, jedná se o mechanický součet čísel evidovaných pro jednotlivé kraje. Vše výše řečené platí i zde.

¹⁴ Počet insolvenčních správců právnických osob.

¹⁵ Počet ohlášených společníků insolvenčního správce právnické osoby.

¹⁶ 73.

¹⁷ 89.

Tabulka – Celkový počet insolvenčních správců fyzických osob a ohlášených společníků insolvenčního správce v jednotlivých obvodech krajských soudů

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	celkem
2012	–	–	–	–	–	–	–	–	459
2013	–	–	–	–	–	–	–	–	480
2014	128	13	17	25	35	65	114	108	517 ¹⁹
2015	127	15	18	28	38	69	119	112	529 ²⁰

Pro obecný seznam insolvenčních správců s odborným zaměřením na **konkurs** platí následující²¹:

Tabulka – Počet insolvenčních správců – fyzických osob v jednotlivých obvodech krajských soudů

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	celkem
2012	–	–	–	–	–	–	–	–	356
2013	–	–	–	–	–	–	–	–	366
2014	79	9	11	16	9	44	99	94	378 ²²
2015	78	12	12	16	23	43	99	95	378

Tabulka – Počet insolvenčních správců – právnických osob a počet ohlášených společníků insolvenčního správce právnické osoby v jednotlivých obvodech krajských soudů

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	celkem
2012	–	–	–	–	–	–	–	–	42 ²³ /73 ²⁴
2013	–	–	–	–	–	–	–	–	48/80
2014	18/27	0/0	2/5	7/7	10/11	10/18	4/10	4/5	55/88 ²⁵
2015	18/30	0/0	2/5	7/10	10/11	10/23	4/13	4/7	55/102 ²⁶

Tabulka – Celkový počet insolvenčních správců fyzických osob a ohlášených společníků insolvenčního správce v jednotlivých obvodech krajských soudů

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	celkem
2012	–	–	–	–	–	–	–	–	429
2013	–	–	–	–	–	–	–	–	446
2014	106	9	16	23	20	62	109	99	466 ²⁷
2015	108	12	17	26	34	66	112	102	480 ²⁸

¹⁸ 99.

¹⁹ 505.

²⁰ 526.

²¹ Úplné údaje týkající se distribuce insolvenčních správců v jednotlivých krajích lze získat až v období počínaje rokem 2014, neboť dříve neměli insolvenční správci povinnost sídlo v informačním systému uvádět. Údaje pro roky 2012 – 2014 jsou uváděny k 31. 12. příslušného roku, pro rok 2015 jsou údaje uvedeny k 17. 9.

²² 361.

²³ Počet insolvenčních správců právnických osob.

²⁴ Počet ohlášených společníků insolvenčního správce právnické osoby.

²⁵ 83.

²⁶ 99.

²⁷ 444.

²⁸ 477.

Tabulka – Průměrný počet insolvenčních věcí připadajících na jednoho insolvenčního správce v jednotlivých obvodech krajských soudů²⁹

	Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	ČR
oddlužení	8	160	84	86	103	45	25	38	41
konkurs	4	28	9	7	5	5	4	3	5

Z výše uvedených údajů vyplývá, že nápad insolvenčních věcí v jednotlivých obvodech krajských soudů je pro jednotlivá léta 2012 – 2014 vyrovnaný, když stejné se podává z počtu případů, kdy je způsobem řešení dlužníkovu úpadku konkurs (tento údaj je zdůrazněn z důvodu motivačního charakteru odměny za výkon činnosti insolvenčního správce, kdy právě v případech, když je úpadek dlužníka řešen konkursem, je toto významný faktor rozmístění insolvenčních správců. Nicméně je v této situaci nutné zdůraznit, že v těchto případech je obecně nutné počítat s vyšší aktivitou věřitelů a to i ve smyslu využití možnosti dané ustanovením § 29 insolvenčního zákona, tj. možnosti odvolání takto určeného insolvenčního správce a ustanovení nového insolvenčního správce). Mezi jednotlivými soudními kraji jistě panují značné rozdíly (např. pro případ konkursu v jižních Čechách (obvod Krajského soudu v Českých Budějovicích) se jedná v průměru za zkoumané období o 138 případů, na jižní Moravě (obvod Krajského soudu v Brně) o 421 případů). Obdobné disproporce lze nalézt i v případě řešení dlužníkovu úpadku oddlužením (např. v Praze (obvod Městského soudu v Praze) se jedná v průměru za zkoumané období o 948 případů, na severní Moravě (obvod Krajského soudu v Ostravě) o 4136 případů).

Ve vztahu k rovnoměrnému rozložení insolvenčních správců pro jednotlivé obvody krajských soudů je předně nezbytné zdůraznit, že uvedená čísla budou vypovídat o skutečném stavu v případě přijetí navrhovaného řešení pouze rámcově. Jsou totiž zatížena dvěma významnými nedostatky. Za prvé přidělování insolvenčních věcí bude navázáno na kritérium sídla insolvenčního správce toliko subsidiárně, tedy tehdy nezvolí-li si pro tento účel některou ze svých provozoven, kterou již v současné době má (to lze očekávat zejména v případě insolvenčních správců se sídlem v Praze (obvod Městského soudu v Praze), zvláště výrazně lze toto pozorovat pro případ konkursu (při porovnání průměrného počtu insolvenčních věcí připadajících na jednoho insolvenčního správce). Za druhé, až do přijetí navrhovaného řešení

²⁹ Jedná se o podíl, v jehož čitateli je průměr insolvenčních věcí v jednotlivých obvodech krajských soudů a ve jmenovateli počet insolvenčních správců - fyzických osob a ohlášených společníků insolvenčního správce právnické osoby v jednotlivých obvodech krajských soudů dle kritéria sídla pro rok 2015. Čísla jsou zaokrouhlena na celá čísla nahoru.

neexistuje pro insolvenční správce motivace určit sídlo, resp. provozovnu, v jejímž obvodu budou na insolvenční správce jednotlivé insolvenční případy napadat. Řečené se odráží i v průměrném počtu insolvenčních věcí připadajících na jednoho insolvenčního správce v jednotlivých obvodech krajských soudů. Průměrnému počtu vyplývajícímu z celkových čísel odpovídají pouze některé soudní kraje. Lze se však domnívat, že paralelně s přijímáním navrhovaného řešení budou aktivovány tržní mechanismy, které uvedené disproporce vyrovnají (a to ještě před účinností navrhované změny zákona). Počet insolvenčních správců pro jednotlivé obvody krajských soudů se odvíjí od počtu insolvenčních věcí, které v obvodu krajského soudu napadají, když k rovnováze mezi obojím slouží trh.

Lze tak dojít k závěru, že obslužnost celého systému bude zachována.

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 pro případ obcházení a porušování zákona ze strany insolvenčních správců a porušování povinností při výkonu jejich funkce absence reálné možnosti Ministerstva spravedlnosti na tuto závadnou činnost insolvenčních správců dohlížet a sankcionovat ji.

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

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

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

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

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

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

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

1.6.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

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

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

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

1.6.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

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

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

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

2 Návrh variant řešení

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

2.1 Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí

2.1.1 Varianta 0

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

2.1.2 Varianta 1

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

2.2 *Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce*

2.2.1 Varianta 0

Zachování 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

Řešení nabízené touto variantou, které spočívá v posílení dohledu nad insolvenčními správci ze strany ministerstva, bylo vedeno následující zevrubnou úvahou.

Obecně lze identifikovat tři základní regulační rámce (morální, ekonomický a normativní), které mohou insolvenčního správce motivovat k tomu, aby vykonával svou funkci řádně a pečlivě. Všechny tři rámce jsou nejen seberefrenční v tom smyslu, že povinnost i její vynucení jsou inherentně spojeny s mechanismem fungujícím uvnitř regulačního rámce, ale rovněž otevřené v tom smyslu, že povinnost stanovená jedním regulačním rámcem, může být (spolu)vynucena mechanismem jiného regulačního rámce.

Prvním je morální regulační rámec, který by jakožto seberefrenční mechanismus sám o sobě (bez jiných regulačních rámců) fungoval pouze ve světě ideálním (absentuje zde efektivnost, účinnost). Jeho otevřený mechanismus je sice nepostradatelný v tom smyslu, že zaceluje „prázdná místa“ ostatních regulačních rámců, resp. podpírá jejich vynucovací mechanismy, ty však musejí existovat (jinak by nebylo čeho podpírat).

Druhým je ekonomický regulatorní rámec, který funguje na základě mechanismu trhu. Ten má svůj primární seberefrenční význam všude tam, kde subjekty vystupují v rámci svobodné a volné soutěže, kde existuje konkurence a možnost volby. Pro činnost insolvenčního správce se však tyto tržní mechanismy uplatní pouze velmi omezeně. Omezená působnost tržního mechanismu se může projevit např. v možnosti převolení insolvenčního správce věřiteli dlužníka, popř. určení insolvenčního správce v reorganizačním plánu, jinak se však uplatní netržní distribuční mechanismy, na základě nichž jsou insolvenčním správcům přidělovány jednotlivé insolvenční věci. Existují-li v tomto smyslu určité tržní zákony, a je tak možné na insolvenčního správce v tomto světle nahlížet jako na podnikatelské subjekty, lze spíše hovořit o jakémsi kvazi-ekonomickém regulatorním mechanismu. To vyplývá především ze skutečnosti, že pro činnost insolvenčního správce jsou vytvořeny pevné normativní mantinely, které standardizují jím vykonávanou činnost. Ty jsou legitimizovány veřejným zájmem, resp. pověřením insolvenčního správce veřejný zájem v insolvenčním řízení vykonávat a naplňovat. S tím souvisí i absence cenového mechanismu, který by (jako nikoliv nutně jediný, ale nezbytný) mohl tržní mechanismy aktivovat. Jinými slovy věřitelé v insolvenčním řízení vystupující na straně poptávky vybírají mezi „totožnými“ insolvenčními správci „poskytujícími služby za totožnou cenu“.

Třetím je normativní regulatorní rámec, který spočívá ve vytvoření rámce právních povinností, které by pro případ jejich porušení byly vynucovány formálními sankčními mechanismy. Stanovení veřejnoprávní povinnosti pak předpokládá i vytvoření mechanismu veřejnoprávní sankce. Insolvenční správce je tak perspektivně motivován k plnění právních povinností režimem správně-právní odpovědnosti. Orgánem, kterému již za stávající právní úpravy přísluší bdění nad stavem souladným s právem, je Ministerstvo spravedlnosti. Dohledový orgán může dostát svým povinnostem ve smyslu aktivace normativního vynucovacího mechanismu dvěma způsoby. Prvním je dohled na individuální bázi. Druhým je dohled na bázi agregované.

Dohled ministerstva nad každým jednotlivým insolvenčním správcem zvlášť je již v nynější době přítomen v právní úpravě. Dohledový orgán (při přijetí navrhovaného řešení, které počítá s rozšířením jeho pravomocí, resp. s možností dohledu a sankcionování neplnění povinností i tam, kde toto dle stávající úpravy možné není) tak může bezprostředně, a tedy účinně a efektivně, dohlížet a případně sankcionovat pochybení jednotlivých insolvenčních

správců. Tato již dnes přítomná koncepce však vyžaduje vyšší náklady na obsluhu takového systému.

Dohled ministerstva na agregované bázi by se mohl uplatnit toliko při existenci samosprávné profesní organizace insolvenčních správců, která by sankční mechanismy v případě potřeby aktivovala sama a až v případě kvalifikovaných podmínek by následoval dohled ministerstva, resp. ministerstvo by vykonávalo svou působnost až nad agregovaným výstupem již proběhlé dohledové činnosti. Se samosprávnou profesní organizací předkládaný návrh nepočítá. Předně jde o otázku, která by si vyžádala komplexnější analytickou i legislativní aktivitu, neboť je úzce spojena i s řadou jiných oblastí (např. povinnost členství, regulace vstupu do odvětví samotnou samosprávnou organizací), s otázkami úpravy působnosti orgánů veřejné moci (mezi ministerstvo a samosprávnou profesní organizací), s problematikou autoregulace takové organizace aj. Z řečeného vyplývá, že tato otázka široce přesahuje oblast aktivace sankčních mechanismů při porušování povinností insolvenčních správců, a jde tak nad rámec cílů spojených s předkládanou novelou zákona.

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

Přijetí této varianty bude znamenat naplnění hlavního smyslu a účely revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS, ve vztahu k řádnému plnění povinností insolvenčních správců, ale také ozdravení insolvenčního prostředí v České republice.

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

2.3.1 Varianta 0

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

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

2.3.2 Varianta 1

Tato varianta předpokládá následující úpravy insolvenčního zákona:

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

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

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

2.4 *Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení*

2.4.1 Varianta 0

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

2.4.2 Varianta 1

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

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

2.5 *Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy*

2.5.1 Varianta 0

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

2.5.2 Varianta 1

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

3 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedená zjištění a následná analýza problematických oblastí, k nimž se navrhovaná právní úprava váže, jsou podložena daty z již ukončených insolvenčních řízení, která byla na základě alarmujících zjištění ministerstva vedoucích k přípravě návrhu nové právní úpravy extrahována ze statistických listů pro insolvenční řízení³⁰, dále průběžně shromažďovanými daty z výkazů o insolvenčních řízeních, daty ze statistik ISIR, ale také daty získanými z interních (fakultativních) statistik prováděných jednotlivými krajskými soudy, či daty ze statistik CSLAV. Součástí materiálu je také samostatná Příloha č. 1, která obsahuje data, která nebylo (z důvodu své velikosti) vhodné vkládat přímo do textu, a to jak v listinné podobě, tak na přiloženém CD.

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

3.1 Analýza statistických ukazatelů

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

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.

³⁰ 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.

³¹ Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 1 a v podrobnostech Tabulka č. 7.

V 2 236 případech bylo rozhodnuto o prohlášení konkursu, v 6 případech byla jako způsob řešení dlužníka úpadku vybrána reorganizace a v 21 605 případech bylo povoleno oddlužení. K 31. 12. 2013 bylo vedeno celkem 75 256 řízení. Pro úplnost je třeba dodat, že v 821 případech došlo v řízení, v němž bylo rozhodnuto o schválení oddlužení, k prohlášení konkursu, a v 8 případech došlo k prohlášení konkursu při způsobu řešení dlužníkovy úpadku reorganizací.³²

V roce 2014 činil celkový nápad na krajské soudy v České republice 35 084 nových věcí. V tomto roce bylo celkem vyřízeno 15 556 věcí. Ve 27 870 případech bylo rozhodnuto o úpadku, přičemž v 27 049 případech bylo současně rozhodnuto také o způsobu jeho řešení. V 2 298 případech bylo rozhodnuto o prohlášení konkursu, v 15 případech byla jako způsob řešení dlužníka úpadku vybrána reorganizace a v 24 736 případech bylo povoleno oddlužení. K 31. 12. 2014 již bylo vedeno celkem 95 276 řízení. Pro úplnost je třeba dodat, že v 1 389 případech došlo v řízení, v němž bylo rozhodnuto o schválení oddlužení, k prohlášení konkursu, a v 14 případech došlo k prohlášení konkursu při způsobu řešení dlužníkovy úpadku reorganizací.³³

Při porovnávání výše uvedených statistických dat za rok 2014 se statistikou ISIR³⁴ 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

³² Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 2 a v podrobnostech Tabulka č. 8.

³³ Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 3 a v podrobnostech Tabulka č. 9.

³⁴ Viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 4, č. 5 a č. 6.

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

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

Reorganizace - rok 2013

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

Oddlužení - rok 2013

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

Bylo zjištěno, že v roce 2014 byl celkový počet probíhajících insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen konkursem, 11 137, přičemž 5 022 insolvenčních řízení již v tomto roce probíhalo v časovém rozmezí od 1 roku do 3 let, což je 45%. Celkový počet

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

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

Konkurs - rok 2014

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - konkurzem : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2014 / 31.12.2014									
		Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem	
Dosud v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		71	1 678	1 203	577	1 283	1 464	1 539	1 835	1 558	11 137
v tom:	do 3 měsíců	72	126	70	47	46	66	58	118	114	645
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	73	163	93	36	66	117	120	126	158	879
	přes 6 měsíců do 1 roku	74	206	206	73	196	273	236	315	263	1 848
	přes 1 rok do 3 let	75	700	616	269	659	606	703	853	616	5 022
	přes 3 roky do 5 let	76	292	173	116	256	310	319	318	314	2 098
	přes 5 let do 7 let	77	111	45	36	60	92	103	105	93	645
	přes 7 let	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Reorganizace - rok 2014

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

Oddlužení - rok 2014

Délka řízení podle jednotlivých způsobů řešení úpadku - oddlužením : Krajské soudy											
Datum od/do:		01.01.2014 / 31.12.2014									
		Praha	StC	JC	ZC	SC	VC	JM	SM	Celkem	
Dosud v řízení od rozhodnutí o způsobu řešení úpadku		71	3 208	8 208	5 106	9 055	14 678	11 494	10 035	16 016	77 800
v tom:	do 3 měsíců	72	331	638	552	561	949	824	845	1 139	5 839
	přes 3 měsíce do 6 měsíců	73	325	789	399	564	1 063	797	998	1 256	6 191
	přes 6 měsíců do 1 roku	74	633	1 614	1 016	1 395	2 207	1 533	1 650	2 296	12 344
	přes 1 rok do 3 let	75	1 425	3 856	2 431	4 938	6 929	5 913	4 886	7 157	37 535
	přes 3 roky do 5 let	76	437	1 255	661	1 543	3 299	2 208	1 587	3 885	14 955
	přes 5 let do 7 let	77	57	56	47	54	231	139	69	203	936
	přes 7 let	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0

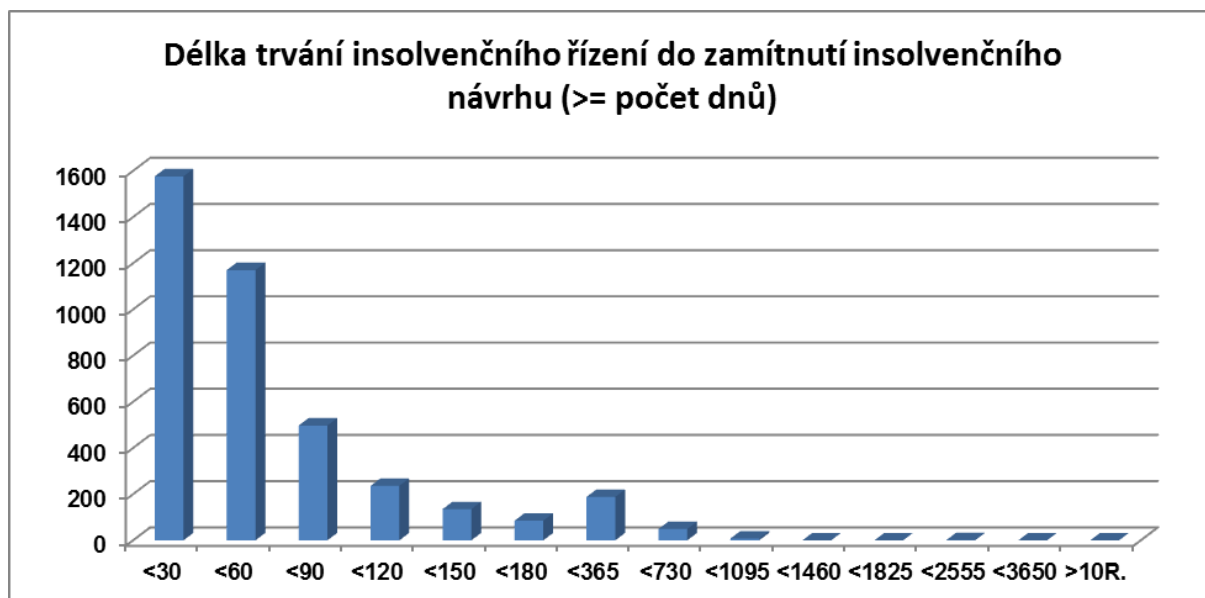
Na základě shromážděných statistických dat je dále možné určit obvyklou délku insolvenčního řízení.

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

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení do zamítnutí insolvenčního návrhu

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

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014



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

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení do okamžiku jeho zastavení

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

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014

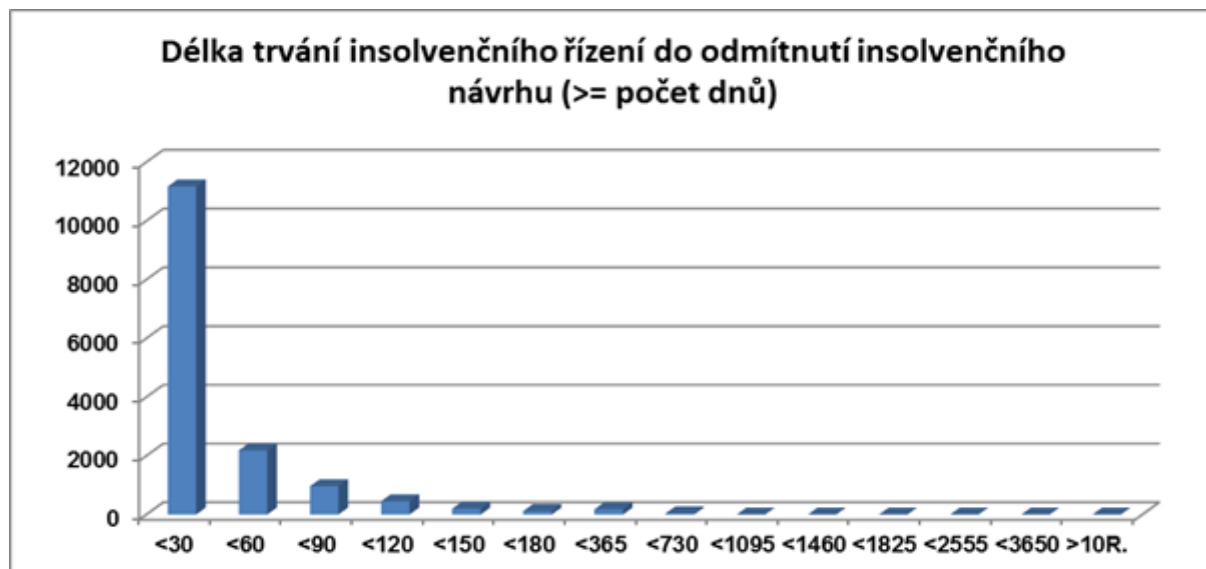


Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že většina (tj. téměř 73 %) insolvenčních řízení, v jejichž průběhu dojde k odmítnutí insolvenčního návrhu, trvá do 30 dnů.

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení do odmítnutí insolvenčního návrhu

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

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014



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

Tabulka – Délka trvání insolvenčního řízení, které skončilo zrušením konkursu 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

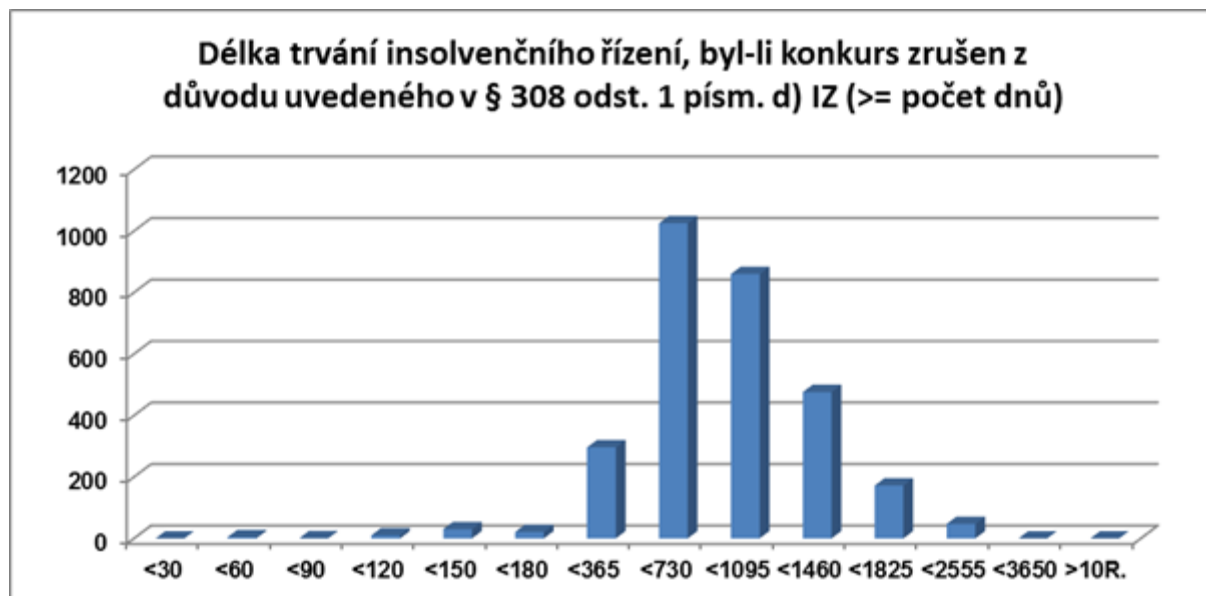


Z níže uvedené přehledové tabulky a grafu je zřejmé, že většina (tj. cca 64 %) insolvenčních řízení, v nichž byl úpadek dlužníka řešen konkursem a v nichž byl konkurs zrušen z důvodu uvedeného v § 308 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, trvá 3 roky ode dne zahájení řízení.

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

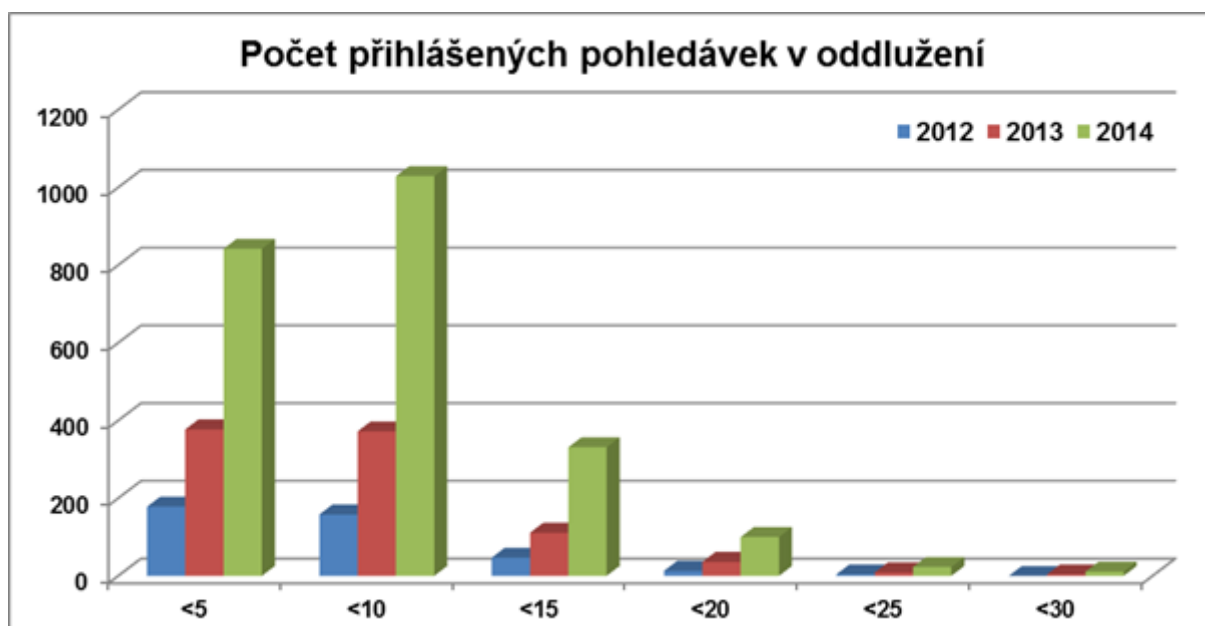
	rok 2012	rok 2013	rok 2014	Celkem	Celkem v %
<30	0	0	0	0	0
<60	4	0	0	4	0,13
<90	1	0	0	1	0,03
<120	2	5	3	10	0,33
<150	11	8	11	30	1,01
<180	2	8	11	21	0,71
<365	98	101	97	296	10,06
<730	249	336	440	1025	34,84
<1095	158	271	431	860	29,23
<1460	42	142	292	476	16,17
<1825	4	54	114	172	5,84
<2555	0	5	42	47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

Graf – sledované období - rok 2012, 2013 a 2014

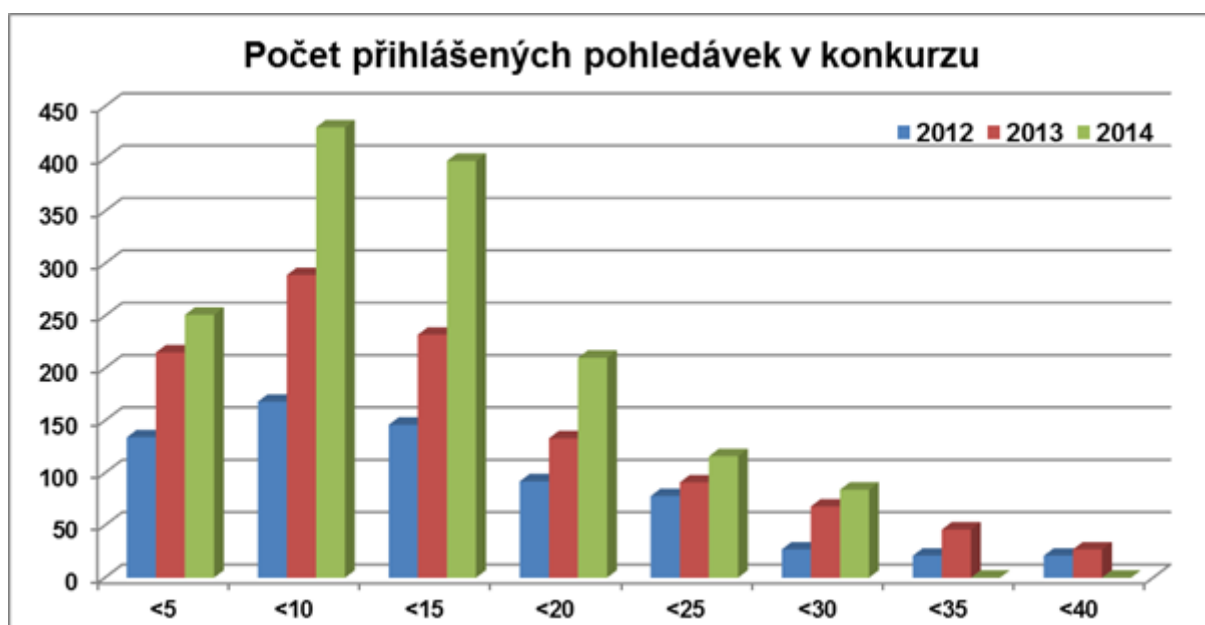


Pro celkové vyhodnocení zatíženosti insolvenčních soudů, ale také dalších stěžejních bodů navrhované právní úpravy, byla za sledované období shromážděna také statistická data týkající se obvyklého počtu přihlašovaných pohledávek do insolvenčního řízení, a to zvláště pro způsob řešení dlužníkovra úpadku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

Zatímco v roce 2012 se počet přihlášených pohledávek do jednoho insolvenčního řízení, v němž byl úpadek dlužníka řešen oddlužením, pohyboval nejčastěji v rozmezí 1 až 5, počet přihlášených pohledávek do takového řízení se v roce 2014 již pohyboval v rozmezí 1 až 10, a to za současného zvýšení nápadu insolvenčních věcí pro tento způsob řešení dlužníkovra 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.³⁵

3.2 Identifikace nákladů a přínosů ve vztahu k dotčeným oblastem

3.2.1 Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí

3.2.1.1 Varianta 0

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

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

3.2.1.2 Varianta 1

Mezi základní přínosy této varianty zcela jistě patří naplnění hlavního smyslu a účelu revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS, jejímž cílem bylo především přiblížit výkon

³⁵ V podrobnostech – viz samostatná Příloha č. 1, Tabulka č. 10, 11 a č. 12.

činnosti insolvenčního správce dlužníkům, úspora nákladů insolvenčního správce a dlužníka a rovnoměrné rozložení insolvenčních správců v tom kterém obvodu podle požadavků trhu.

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

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

3.2.2 *Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce*

3.2.2.1 Varianta 0

Náklady této varianty jsou představovány zejména v podobě cestovních nákladů (rozhodne-li se navštívit provozovnu insolvenčního správce, která je fiktivní) dlužníka vynaložených při snaze o zprostředkování komunikace s insolvenčním správcem, stejně jako škody, která jim může vzniknout z důvodu nezodpovědného přístupu k celému insolvenčnímu řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením, ale také v podobě nákladů vznikajících 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.³⁶

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.

Vzhledem ke koncepční změně nastavení parametrů dohledu nad insolvenčními správci, především novým kompetencím, je nezbytné personální posílení dohledového útvaru, a to zřízením 25 nových systemizovaných míst. Současně je na dohled nad insolvenčními správci určeno 13 systemizovaných míst. Zároveň však pracovníci kromě dohledu zajišťují organizaci zkoušek insolvenčních správců; na samotný dohled pak proto zbývá 10 systemizovaných míst. Tento počet je již v současné době značně poddimenzovaný. V případě nastavení nových kompetencí je tento počet zcela nepostačující pro efektivní výkon státního dohledu, který musí ministerstvo zajišťovat.

Již v současné době působí na území České republiky přes 500 správců, kteří mají zřízeno téměř 1200 provozoven. Na jednoho pracovníka připadá dohled nad 50 správci a 120 provozovnami, což jej výrazně omezuje v možnosti vykonávat dohled efektivně. Rozšíření agendy oddělení o další kompetence pak připívá jen k posílení tohoto neudržitelného stavu.

Kontrola každé provozovny probíhá v souladu s kontrolním řádem a v případě kontrolního zjištění se vede správní řízení o správním deliktu, jedná se tedy o právně a časově velmi náročnou práci. Za současného nastavení bylo za rok provedeno téměř 200 kontrol a je vedeno více než 60 správních řízení o správním deliktu. Uvedená kontrolní a správní řízení spolu s povinností zabezpečit výkon dalších dohledových kompetencí a analytických činností uvedených výše, již nyní představují extrémní vytížení dohledového orgánu, a to již za

³⁶ Materiál je k dispozici např. zde: <http://www.amcham.cz/legal-reform/news/detail/304/> [cit. dne 29. 4. 2015].

situace, kdy byla provedena pouze kontrola 1/6 všech provozoven. Zachování současného stavu by tedy znamenalo, že by kontrola provozovny některého správce nemohla být provedena častěji než jednou za 6 let, což optikou dohledového orgánu nevyhovuje nárokům na výkon efektivního dohledu.

Pokud by byly nově nastavené kompetence ponechány bez personálního posílení, vedlo by to k absolutní paralyze dohledového orgánu a jeho destabilizaci. Nemohly by být vykonávány efektivní kontroly a vedeny správní řízení v přiměřených lhůtách, když už by byly vedeny, hrozilo by promlčení správních deliktů, neboť by dohledový orgán nebyl s to zajistit jejich rozhodnutí v promlčeních lhůtách. Tyto činnosti je nutné efektivně zajišťovat, neboť bez efektivního a účinného dohledu není možná garantovat činnost regulované profese.

Navíc, nově se navrhuje zcela nová kompetence dohledu, a to přezkum zákonnosti, odborné péče a plynulosti v konkrétním insolvenčním řízení, a to po vzoru dohledu nad soudními exekutory. Insolvenční správce by měl v souladu s § 36 insolvenčního zákona při výkonu své funkce postupovat svědomitě a s odbornou péčí. Naopak by se měl vyvarovat jakéhokoli porušení právních předpisů a porušení plynulosti insolvenčního řízení. Zda insolvenční správce postupuje svědomitě a s odbornou péčí, stejně jako zda neporušuje jiné povinnosti stanovené právními předpisy ve vztahu k výkonu jeho funkce, bude nově vedle insolvenčního soudu kontrolováno také Ministerstvem spravedlnosti.

V souvislosti s respektováním jedné ze základních zásad demokratického právního státu, kterou je dělba moci, se však rozhodně nebude jednat o věcné zasahování do probíhajících insolvenčních řízení, ale pouze o přezkoumávání zákonnosti jejich postupu, plynulosti insolvenčního řízení a skutečnosti, zda insolvenční správce při výkonu své funkce postupuje s odbornou péčí. V případě, že bude zjištěno porušení povinností daného insolvenčního správce, bude mít Ministerstvo spravedlnosti pravomoc podat kárnou žalobu nebo zahájit řízení o správním deliktu, a to podle toho, zda se při výkonu činnosti insolvenčního správce dopustí porušení povinnosti v rámci konkrétního insolvenčního řízení, v němž byl ustanoven insolvenčním správcem, nebo mimo konkrétní insolvenční řízení.

Ze stížností agendy ministerstva vyplývá, že každý měsíc je podáno přes 30 stížností nebo podnětů v rámci konkrétních insolvenčních řízení. Za rok se tak jedná více jak 350 stížností

nebo podnětů, a to za situace, kdy ministerstvo v dané věci nemá žádnou kompetenci, tu má v rámci § 10 insolvenčního zákona pouze insolvenční soud. Nyní, lze předpokládat, že nové nastavení této kompetence a vzhledem k počtu aktuálních insolvenčních řízení, bude mít vliv na podstatné zvýšení počtu stížností nebo podnětů. Lze pro potřeby predikce vycházet z dohledu nad soudními exekutory, kdy se počet stížností od roku 2011 téměř zdvojnásobil, v roce 2011 to bylo okolo 600 stížností, nyní počet osciluje kolem 1000, nicméně byly i roky, kdy bylo stížností více jak 1200.

I kdybychom vycházeli ze současného stavu, který má exaktní podklad, počet stížností je vysoký. Nově, kdy se počítá s prověřováním každého řízení, by nebylo absolutně možné tento dohled vykonávat.

Dalším negativním jevem, který se v praxi vyskytuje a který doposud nebyl regulován, je možnost zpracovat insolvenční návrh a návrh na povolení oddlužení a poskytovat případně také jiné služby související s institutem oddlužení komerčními subjekty, tzv. „oddlužovacími společnostmi“. Jen malé procento z těchto subjektů však poskytuje kvalifikované služby. Vzhledem k tomu, že je trh těchto subjektů netransparentní a neregulovaný, existuje zde mnohem větší riziko poškození příjemce těchto služeb v důsledku nekvalitně zpracovaného návrhu na povolení oddlužení. 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.

Navrhuje se proto zpřísnit podmínky poskytování poradenství v oblasti oddlužení tak, aby byly služby týkající se zpracování insolvenčních návrhů často přímo spojených s návrhem na povolení oddlužení poskytovány příjemcům těchto služeb výlučně dvěma skupinami osob, o jejichž kvalifikaci není důvod pochybovat: a) osobami s možností poskytovat tyto služby přímo ze zákona tj. insolvenčním správcem, advokátem, notářem; b) osobami, jimž bude ze strany Ministerstva spravedlnosti udělena akreditace (tzv. akreditovaná osoba).

Předkládaná úprava cílí na poskytování služeb v oblasti oddlužení neziskovými organizacemi. Návrh zákona počítá s tím, že akreditované subjekty budou poskytovat služby v oblasti oddlužení klientům bezplatně, když stanoví, že těmto akreditovaným subjektům právo na odměnu ani na jiná plnění nenáleží. Taktéž upravuje možnost nad akreditovanými 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. Zároveň bude mít ministerstvo i dohled nad subjekty, které poskytují tyto služby bez udělené akreditace. V rámci toho bude mít pravomoc tyto subjekty sankcionovat peněžitými pokutami.

Cílem nové právní úpravy v této oblasti je tak učinit dané prostředí transparentním, 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 primárně bezplatně (za přiměřenou úplatu může službu poskytovat pouze okruh subjektů ze zákona) kvalitní servis.

Lze tedy konstatovat, že za současného personálního obsazení, by nebylo možné dohled vykonávat a mohlo by to vést až k jeho úplné destabilizaci, nehledě na zcela nové kompetence v rámci dohledu a systému akreditací. V tomto kontextu, především pak k efektivnímu výkonu dohledu, který je nezbytnou součástí každé regulované profese, se navrhuje zřízení nového dohledového útvaru za současného personálního posílení. Nový dohledový útvar (odbor), který by byl vytvořen ze stávajících systemizovaných míst a nově zřízených, zároveň by do odboru byla začleněna i kompetence v oblasti akreditací a dohledu nad těmito subjekty. Odbor by byl rozčleněn na 3 oddělení, kdy jedno oddělení by vykonávalo dohled nad insolvenčními správci z hlediska stížností a z vlastních poznatků v konkrétních insolvenčních řízeních – oddělení insolvenčního dohledu. Druhé oddělení by vykonávalo dohled na provozovny insolvenčních správců a dohledu mimo insolvenční řízení – oddělení insolvenční kontroly. Třetí oddělení by mělo na starost oblast akreditací a dohledu - Oddělení akreditací neziskových subjektů v oddlužení. Za tohoto personálního stavu by bylo možné vykonávat efektivní dohled.

Přínos této varianty však náklady výrazně převyšuje, neboť dojde k naplnění hlavního smyslu a účelu revizní novely, resp. insolvenčního zákona a ZIS, ve vztahu k řádnému plnění

povinností insolvenčních správců, ale také k ozdravení insolvenčního prostředí v České republice. Předkladatel též poukazuje na to, že existence dohledového orgánu s pravomocí dohlížet nad výkonem funkce insolvenčních správců je standardem ve vyspělých státech (např. ve Velké Británii nebo Spojených státech amerických), stejně jako u jiných regulovaných profesí v České republice.

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

3.2.3.1 Varianta 0

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

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 „očistění“ 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.³⁷ I nepatrné zvýšení

³⁷ 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>

výtěžnosti insolvenčních řízení tak povede k eliminaci škod na národním hospodářství ve výši stovek miliónů či jednotek miliard korun českých.

V souvislosti s otázkou transparentnosti je potřebné navíc podrobněji upozornit na odstranění tříměsíční lhůty pro žalobu na určení neplatnosti smlouvy o zpeněžení majetku mimo dražbu v případě nedostatku dobré víry. Nově se navrhuje umožnit napadnout platnost smlouvy, již měly být věci z majetkové podstaty dlužníka převedeny prodejem mimo dražbu na nabyvatele, který není v dobré víře (např. aniž insolvenční soud udělil souhlas s prodejem mimo dražbu nebo aniž byly dodrženy jím stanovené podmínky prodeje mimo dražbu podle § 289 odst. 1 insolvenčního zákona. Žalobu však bude nadále možné podat pouze do skončení insolvenčního řízení, a to pouze u insolvenčního soudu, což vyplývá z § 159 odst. 1 písm. f) insolvenčního zákona, když jde vždy o incidenční spor a podmínkou zahájení incidenčního sporu je trvání, resp. pokračování insolvenčního řízení. Nadále tak již nebude chráněn ten, kdo ví nebo vědět mohl o právně významných nedostatcích souvisejících s právním jednáním (k pojmu dobré víry podrobně Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 83). Cílem je postihnout nejen jednání podvodná, ale obecněji i jednání činěná ve zlé víře, a to i na úkor právní jistoty nabyvatele. S tímto opatřením je však ve prospěch spravedlivého uspořádání právních poměrů spojeno zvýšení nákladů na straně nabyvatelů, kterým se zvyšuje riziko zpochybnění uzavřených smluvních transakcí (náklady spojené se soudním řízením), když lze očekávat, že toto zvýšené riziko se promítne do jimi nabízených cen, a tedy nepřímo i do míry uspokojení věřitelů v insolvenčním řízení. Řečené je však mírněno dvěma skutečnostmi, když za první je již dnes možné, byť toliko ve lhůtě tři měsíců, zpochybnit učiněnou transakci (včetně podání toliko taktických žalob) a za druhé platí, že bude vždy na žalobci tvrdit a prokazovat, že dobrá víra nabyvatele dána není, neboť tato je presumována. Vedle toho toto opatření naopak povede k vyššímu uspokojení dlužníků, neboť zamezuje nekalým praktikám při zpeněžování majetkové podstaty, tj. zpeněžování za neodpovídající ceny. Popsané náklady spojené s nejistotou nabyvatelů (včetně podávání taktických žalob) jsou převáženy přínosy spojenými s nabýváním majetkové podstaty mimo dražbu toliko při absenci právně významných nedostatků spojených s právním jednáním (nehledě na přínosy společenského charakteru).

Dalším přínosem je odlehčení insolvenčních soudů od nadbytečné administrativní zátěže související s institutem oddlužení a pečlivější analýza právně a skutkově obtížných

insolvenčních věcí, v nichž je úpadek dlužníka řešen konkursem či reorganizací, ale také úspora nákladů insolvenčních soudů v důsledku posílení doručování písemností do datové schránky.

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

Další náklady souvisí s vytvořením formulářů se strojově čitelnými údaji, do nichž se budou relevantní data z insolvenčního řízení zapisovat tak, aby mohla být shromažďována a dále analyzována. Konkrétně se jedná 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 následně účastníky insolvenčního řízení (dlužníky žádající o povolení oddlužení) vyzývat k opravě svých podání.

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

3.2.4.2 Varianta 1

Základní přínos navrhované varianty spočívá ve výrazném snížení nákladů osob, které se svou tíživou finanční situací snaží řešit prostřednictvím institutu oddlužení. Těmto osobám je nově umožněno přistoupit k oddlužení zcela bezplatně. Odstranění břemene vstupních nákladů rovněž povede k širší dostupnosti tohoto institutu.

Navrhovaná úprava počítá s povinností zastoupení dlužníka dvěma kategoriemi subjektů. Prvními jsou subjekty, které mohou za dlužníka podat návrh na povolení oddlužení, popř. též insolvenční návrh ex lege. Do této kategorie subjektů spadají advokáti, insolvenční správci a notáři. Pro tyto subjekty je vytvořen cenový strop v částce 5 000,- Kč, resp. 7 500,- Kč, když tuto odměnu lze uplatnit pouze v rámci insolvenčního řízení jakožto pohledávku postavenou na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou. Druhou kategorií subjektů jsou tzv. akreditované subjekty, kterými se mají na mysli veřejně prospěšné právnické osoby, které budou výše zmíněný návrh za dlužníka podávat bez nároku na jakoukoliv odměnu.

Na základě kvalifikovaných odhadů (přesná statistická data nejsou v této oblasti nikde evidována) ministerstva působí již dnes v České republice asi 20 takovýchto subjektů, tj. veřejně prospěšných právnických osob, které bez nároku na odměnu poskytují dlužníkům služby v oblasti oddlužení (tj. při 100% financování od jiných osob než dlužníků), z nichž 10 % působí na celostátní úrovni, zbytek na úrovni regionální. Tyto subjekty ročně sepiší zhruba 5 000 návrhů na povolení oddlužení. K tomuto lze dále uvést, že v roce 2012 bylo podáno 25 780 insolvenčních návrhů spojených s návrhem na povolení oddlužení, v roce 2013 bylo toto číslo 30 209 a v roce 2014 bylo takových případů 30 447. Relativně nízký počet návrhů na povolení oddlužení sepisovaných veřejně prospěšnými právnickými osobami lze odůvodnit především omezenou možností těchto subjektů na propagaci daných služeb. Z diskusí se zástupci těchto subjektů vyplynulo, že počet případů, ve kterých by byly schopny poskytnout své služby, je násobně vyšší, ba pokryl by dokonce veškerý nápad nových insolvenčních věcí v této oblasti. K tomu lze navíc dodat, že v rámci konzultací se zástupci České advokátní komory bylo konstatováno, že i přes stanovení cenového stropu by bylo možné zajistit tuto služby výhradně prostřednictvím advokátů. Navrhovanou odměna lze považovat za přiměřenou pro obě strany, tj. poptávající (kteří však mohou zvolit i cestu bezplatnou prostřednictvím akreditované osoby) i pro nabízející (jedná se o cenu, která je srovnatelná s cenou, která by se uplatnila při absenci takovéto úpravy, tj. cenou která by vyplývala z

advokátního tarifu). Stanovením závazné odměny za sepsání a podání návrhu na povolení oddlužení, popř. i insolvenčního návrhu je doplněním ochranných mechanismů ve prospěch dlužníků. Z uvedeného vyplývá, že okruh subjektů, které mohou za dlužníka podat návrh na povolení oddlužení, případně i insolvenční návrh je dostatečný.

Náklady této varianty jsou však výrazně nižší než přínosy, které jsou s ní spojeny. Řečené platí jak v případě vážení ryze ekonomických nákladů, tak ve vztahu poměrování nákladů společenských. Existuje totiž široký společenský konsensus, aby řešení tíživé finanční situace dlužníků bylo široce dostupné, tj. aby byly eliminovány bariéry přístupu k institutu oddlužení (k tomu snížení nákladů pro dlužníky, resp. bezplatnost přístupu k oddlužení). Zároveň však platí, že tyto služby mají být poskytovány v náležitě kvalitě a že mají být minimalizovány možnosti zneužití asymetrie mezi dlužníkem a osobou sepisující návrh na povolení oddlužení k tíži dlužníků, tj. situace překračující nejen základní pravidla slušnosti, ale rovněž morální pravidla spojená s naší kulturou. Ohledně personálního posílení je problematika řešena v rámci posílení dohledu. Počítá se zřízením jednoho oddělení, které bude začleněno do dohledového orgánu nad insolvenčními správci, což je jako nejlepší řešení. Nebude nutné zřizovat nový útvar a zároveň bude mnohem lepší interní komunikace mezi pracovníky v rámci jednoho odboru, tím se zefektivní činnost a podstatným způsobem eliminuje administrativa.

3.2.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

3.2.5.1 Varianta 0

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

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

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

3.2.5.2 Varianta 1

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

Náklady jsou představovány pouze ve formě nákladů na doložení splatné pohledávky proti dlužníkovi, je-li právnickou osobou, podá-li insolvenční návrh věřitel, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci ve smyslu účetních nebo daňových předpisů, neboť tento věřitel bude povinen svou pohledávku doložit jedním z předepsaných způsobů, např. potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce, v němž bude obsaženo, že navrhovatel o pohledávce účtuje nebo vede daňovou evidenci. Celkové agregované náklady jsou odvinuty od počtu věřitelských insolvenčních návrhů a předpokládané odměny auditora, soudního znalce či daňového poradce za tyto služby.

Celkové počty věřitelských insolvenčních návrhů činí:

Období	Celkový počet věřitelských insolvenčních návrhů	Celkový počet věřitelských insolvenčních návrhů spojených s návrhem na prohlášení konkursu
2012	3039	1212
2013	3714	1619
2014	2930	963
Průměr ³⁸	3228	1265

K tomu je však potřebné poznamenat, že vynaložení nákladů na potvrzení pohledávky se nebude dotýkat celkového počtu v tabulce uvedených věřitelských insolvenčních návrhů (první sloupec), neboť povinnost doložit pohledávku je omezena jak ve vztahu k osobě insolvenčního navrhovatele (osoba, která vede účetnictví nebo daňovou evidenci), tak k osobě insolvenčního dlužníka (pouze právnická osoba). Agregované náklady odhadované z výše uvedených čísel věřitelských insolvenčních návrhů (první sloupec) jsou tak jistě vyšší než náklady, které reálně vzniknou. Z opatrnosti jsou však i tyto údaje v analýze uvedeny. Číslo, které se bude realitě přibližovat přesněji, vychází z počtu věřitelských insolvenčních návrhů spojených s návrhem na prohlášení konkursu (druhý sloupec). Dále odpadnou i náklady u věřitelských insolvenčních návrhů, kde povinnost doložit pohledávku bude splněna jiným způsobem než zmíněným potvrzením.

³⁸ Průměrný počet za období 2012 – 2014. Zaokrouhleno na celá čísla nahoru.

Náklad insolvenčního navrhovatele spojený s potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce, že navrhovatel o pohledávce účtuje nebo vede daňovou evidenci, není jednoduché určit. V úvahu je nutné vzít celou škálu faktorů. Jsou jimi: značné rozdíly odměn mezi subjekty, které potvrzení mohou vydat; rozdíly v odměnách v rámci jedné skupiny subjektů (např. auditori nebo daňový poradci), kde je nutné přihlídnout především k regionálním rozdílům a rozdílům vyplývajícím z velikosti či prestiže subjektu; značné rozdíly budou existovat mezi případy dlouhodobé spolupráce insolvenčního navrhovatele s těmito subjekty (např. obchodní korporace, které podléhají povinnému auditu nebo spolupracující s daňovými poradci) a ad hoc jednorázovému vztahu s takovýmto subjektem. Nehledě dále na další ekonomické faktory spojené s působením trhu (např. vzrůst poptávky po službách auditorů, soudních znalců a daňových poradců).

Jednotkové náklady budou s ohledem na výše řečené velmi rozdílné. Orientační odhadované náklady za poskytnutou službu se u daňových poradců pohybují v řádech jednotek tisíc korun českých, naopak v případě prestižního auditora poskytujícího jednorázové potvrzení osobě, s níž dlouhodobě nespolupracuje, se mohou náklady dotýkat až jednotek desetitísíc korun českých.

Pro účely stanovení agregovaných nákladů za jeden kalendářní rok je celkový počet věřitelských insolvenčních návrhů (ať již výše uvedený první či druhý sloupec, vždy však s vědomím přehodnocení tohoto počtu z důvodů výše zmíněných) nutno dislokovat mezi případy, kdy potvrzení bude činěno auditorem, soudním znalcem nebo daňovým poradcem. Šíře rozptylu mezi agregovanými náklady při 100 procentním pokrytí poptávky daňovými poradci (při orientační průměrné ceně 5. 000,- Kč se jedná pro čísla věřitelských insolvenčních návrhů v prvním sloupci o cca 16 miliónů korun českých, ve druhém sloupci o cca 6 miliónu korun českých) a při 100 procentním pokrytí poptávky auditory (při orientační průměrné ceně 50. 000,- Kč se jedná pro čísla věřitelských insolvenčních návrhů v prvním sloupci o cca 160 miliónů korun českých, ve druhém sloupci o cca 60 miliónu korun českých) snižuje vypovídací hodnotu o výši odhadovaných agregovaných nákladů. I přesto lze očekávat, že bude poptávka z velké části pokryta službou daňových poradců a celkové agregované náklady za jeden rok se tak budou přibližovat spíše nižším z výše uvedených čísel (tj. 16, resp. 6 miliónům korun českých).

V této souvislosti lze zmínit rovněž náklady věřitelů, které jsou spojeny s povinným složením zálohy na náklady insolvenčního řízení ve výši 50 000,- Kč (je-li dlužník právnickou osobou) a ve výši 10 000,- Kč (je-li dlužník fyzickou osobou). Náklady v této oblasti není možné přesně kvantifikovat, neboť jsou odvislé od hodnoty majetku v majetkové podstatě dlužníka, když náklady pro věřitele vznikají pouze za předpokladu, že majetek dlužníka je natolik nepostačující, že nejsou (zcela) uspokojeny ani zapodstatované pohledávky, resp. pohledávky jim postavené na roveň. Primárně tak platí, že bude věřiteli záloha navracena, až druhotně může dojít ke vzniku nákladů, jejichž agregovaná výše je však minimální.

Ministerstvo je však toho názoru, že jsou tyto náklady ve vztahu ke škodám, které souvisí s insolvenčním řízením zahájeným na základě tzv. šikanózního insolvenčního návrhu (na této straně rovnice jsou však náklady pouze velice obtížně vyčíslitelné, mj. z toho důvodu, že mohou široce překračovat náklady, jež lze spolehlivě čistě ekonomicky zkalkulovat), výrazně nižší.

3.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

3.3.1 Vyhodnocení obecných dopadů navrhovaných variant

3.3.1.1 Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí

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

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

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

3.3.1.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

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

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

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

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

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

Navrhovaná právní úprava v této oblasti má však dopad na státní rozpočet, který souvisí se zavedením formulářů se strojově čitelnými údaji a s navýšením systemizovaných míst (viz předchozí bod, tj. 3.3.1.2, týkající se vyhodnocování podezřelých praktik v insolvenčních řízeních).

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

3.3.1.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

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

Navrhovaná právní úprava v této oblasti má však dopad na státní rozpočet, neboť je třeba navýšit systemizovaná pracovní místa o cca 15 zaměstnanců ve služebním poměru, kteří budou zajišťovat agendu týkající se udělování a 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.³⁹

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

³⁹ 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>

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

Stav obsazenosti insolvenčních úseků – soudci

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

	oddlužení nápad 2014	ostatní INS nápad 2014	ICm nápad 2014	počet soudců skutečný	počet soudců dle měřítka	obsazenost
MSPH	1612	1083	750	16	21,6	74%
KSPH	3873	483	498	12	20,7	58%
KSCB	1977	282	198	5,5	10,3	57%
KSPL	3316	334	319	7	15,9	44%
KSUL+ KSLB	5076	468	474	17	20,3	84%
KSHK+ KSPA	3607	409	655	10	20,7	48%
KSBR	5052	922	644	16	29,6	54%
KSOS+ KSOL	5936	644	1019	17	33,2	51%
ČR	30449	4625	4557	100,5	176	57%

Stav obsazenosti insolvenčních úseků – asistenti + VSÚ + soudní tajemníci

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

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

Stav obsazenosti insolvenčních úseků – administrativa

- údaje o počtu věcí INS (nápad roku 2014) – z manažerské nadstavby ISIR
 - údaje o počtu věcí ICm (nápad roku 2014) – z CSLAV
 - údaje o počtu administrativy – informace od místopředsedů
- 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 (konkrétně 475 zaměstnanců), z údaje vygenerovaného za dosavadní část roku 2015 je zřejmé, že dojde k celkovému navýšení počtu všech zaměstnanců věnujících se insolvenční agendě až na dvojnásobek.

Vedle výše uvedeného je třeba zmínit také tzv. změnové náklady (costs of change), které však nelze u jednotlivých subjektů insolvenčního řízení nyní relevantně odhadnout. Jde o náklady související se změnou systému přidělování nových insolvenčních věcí, které mohou například insolvenčním správcům vznikat v důsledku redukce velkého počtu jimi zřízených provozoven, ale také s novým zavedením povinné akreditace pro subjekty, které budou chtít zadluženým osobám poskytovat služby související s institutem oddlužení (typicky náklady vážící se k procesu udělování akreditace, tj. odevzdání přihlášky atd.). Za další náklady, které mohou v souvislosti s navrhovanými změnami vzniknout, lze označit náklady, které souvisí s intenzivnější ochranou proti šikanózním insolvenčním návrhům. Bude se jednat o náklady na doložení splatné pohledávky proti dlužníkovi – právnické osobě, podá-li insolvenční návrh věřitel, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci, neboť tento věřitel bude povinen svoji pohledávku doložit např. potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce, které bude obsahovat, že navrhovatel o pohledávce účtuje v souladu s účetními přepisy nebo, vede-li daňovou evidenci, v souladu s daňovými předpisy. Tyto náklady jsou však ve vztahu ke škodám, které mohou v důsledku insolvenčního řízení zahájeného na základě tzv. šikanózního insolvenčního návrhu vzniknout, zcela marginální. Obecně lze říci, že se tedy nejčastěji jedná o náklady, které je třeba v důsledku změny právních předpisů nutně vynaložit.

K úsporám povede také snížení počtu provozoven insolvenčních správců a nový systém přidělování insolvenčních věcí, neboť již nebude jejich počet přímo úměrný velikosti nápadu nových insolvenčních věcí. Úsporu lze spatřovat v úspoře času, který insolvenční správci, vykonávali-li svoji funkci opravdu řádně a svědomitě, strávili přejížděním mezi desítkami

provozoven, v úspoře na zaměstnávání personálu, který měl v případě nepřítomnosti insolvenčního správce chod provozoven zajišťovat, v úspoře nákladů dlužníků, kteří často fiktivně zřízené provozovny marně hledali, ale také v úspoře nákladů ministerstva na personální zajištění plynulého zapisování velkého množství nových provozoven.

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

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

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

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

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

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

4 Návrh řešení

4.1 *Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení*

4.1.1 Změna systému přidělování nových insolvenčních věcí

1. Varianta 1

2. Varianta 0

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

4.1.2 Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

1. Varianta 1

2. Varianta 0

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

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

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

1. Varianta 1

2. Varianta 0

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

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

4.1.4 Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

1. Varianta 1

2. Varianta 0

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

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

4.1.5 Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

1. Varianta 1

2. Varianta 0

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

5 Implementace doporučených variant a vynucování

Za implementaci bude odpovědné Ministerstvo spravedlnosti.

5.1 Vynucování

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

6 Přezkum účinnosti regulace

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

Přezkum účinnosti regulace pak bude ve vztahu k jednotlivým oblastem nové právní úpravy probíhat následovně:

A. Změna systému přidělování insolvenčních věcí

Účinnost regulace prostřednictvím této agendy a prostřednictvím opatření, která jsou v návrhu zákona obsažena, bude možné prověřit téměř okamžitě po nabytí účinnosti této nové právní úpravy (tj. 1. 7. 2016), neboť budou insolvenční správci zajišťovat zákonem stanovené činnosti pouze v těch provozovnách, v nichž budou opravdu usilovat o přiblížení výkonu své funkce dlužníku; zbylé provozovny, v nichž tyto činnosti nezajišťovali buď vůbec, nebo jen částečně, by měly být insolvenčními správci zrušeny, neboť nebude jejich platné zřízení provázáno s nápadem insolvenčních věcí.

B. Posílení dohledu nad výkonem funkce insolvenčního správce

Účinnost regulace prostřednictvím této agendy a prostřednictvím opatření, která jsou v návrhu zákona obsažena, bude možné prověřit v poměrně krátkém časovém horizontu, který by neměl přesáhnout jeden rok, a to na základě analýzy kontrolních zjištění za určitý časový úsek a následným porovnáním počtu zahájených správních řízení s počtem všech provedených kontrol.

C. Zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení

Účinnost regulace prostřednictvím této agendy a prostřednictvím opatření, která jsou v návrhu zákona obsažena, bude možné prověřit opět v poměrně krátkém časovém horizontu, přičemž delší období na sběr a vyhodnocování shromážděných dat samozřejmě není ke škodě podstaty zaváděné změny právní úpravy, není ovšem nezbytný. Nová aplikace umožňující podat soupis majetkové podstaty, seznam přihlášených pohledávek, konečnou zprávu a zprávu o plnění reorganizačního plánu v elektronické podobě prostřednictvím formuláře by měla dokázat téměř ihned ve všech insolvenčních řízeních, v nichž došlo k vyplnění takového formuláře, rozeznat nestandardní jevy.

Lhůta pro následné vyhodnocení shromážděných dat, která však není pro posouzení účinnosti regulace stěžejní, se pak bude odvíjet od personálních možností ministerstva.

D. Omezení administrativních úkonů insolvenčních soudů

Účinnost regulace prostřednictvím této agendy a prostřednictvím opatření, která jsou v návrhu zákona obsažena, bude možné kvalitně prověřit již k 1. 1. 2018, a to přímo ve statistických listech, v nichž bude zaznamenán počet pravomocně skončených řízení za rok 2016 a 2017, ale též z dalších statistických programů (např. statistika CSLAV nebo ISIR), z nichž bude zřejmý počet dosud neskončených věcí u jednotlivých soudů a tedy i míra jejich zatížení.

E. Posílení doručování dokumentů do datových schránek

Účinnost regulace prostřednictvím této agendy a prostřednictvím opatření, která jsou v návrhu zákona obsažena, bude možné vyhodnotit opět zhruba po jednom roce účinnosti návrhu zákona, a to zejména na základě podkladů shromažďovaných insolvenčními soudy.

F. Regulace subjektů poskytujících služby související s institutem oddlužení

Účinnost regulace prostřednictvím této agendy a prostřednictvím opatření, která jsou v návrhu zákona obsažena, bude možné vyhodnotit v průběhu roku 2018 (nebo i dříve), a to opět ze statistických údajů, které má ministerstvo k dispozici, kdy bude porovnán zejména celkový počet návrhů na povolení oddlužení s celkovým počtem vydaných rozhodnutí o povolení oddlužení, z čehož bude zřejmé, jak kvalita zpracovaných návrhů na povolení oddlužení (často spojených s insolvenčním návrhem) ovlivní procento vydaných rozhodnutí o povolení oddlužení a tedy i pravděpodobnost úspěšného řešení úpadků dlužníků formou oddlužení.

G. Intenzivnější ochrana před šikanózními insolvenčními návrhy

Účinnost regulace prostřednictvím této agendy a prostřednictvím opatření, která jsou v návrhu zákona obsažena, bude možné vyhodnotit v průběhu roku 2018, a to především prostřednictvím aktualizace statistických dat shromážděných externími odborníky, se kterými byla tato problematika konzultována.

7 Konzultace a zdroje dat

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

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

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

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

8 Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. Pavla Plachá

odbor legislativní

Ministerstvo spravedlnosti ČR

Vyšehradská 16, 128 10, Praha 2

Tel.: +420 221 997 427

E-mail: pplacha@msp.justice.cz

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

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

Opatřeními k zajištění rychlého efektu insolvenčního řízení a současně zárukami proti jeho zneužití, které navrhovaná úprava zakotvuje, jsou dotčena některá ústavně garantovaná práva. Přesto z hlediska posouzení jejich souladu s ústavou tato opatření obstojí, když buď nepředstavují omezení ústavně zaručeného práva vůbec, nebo jeho omezení nezakládá rozpor s ústavou, neboť je takové omezení nezbytné k dosažení vytyčeného legitimního cíle a přiměřené vzhledem k významu zájmu, jehož ochraně slouží. Navrhovaná úprava tak nepředstavuje nepřiměřený zásah do práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listiny“), práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny) nebo vlastnického práva (čl. 11 Listiny). Podrobuje-li navrhovaná úprava skupiny určitých subjektů rozdílnému režimu zacházení, nečiní tak bez vážného důvodu, a jako taková se nezpronevňuje imperativu zákazu diskriminace (čl. 1 Listiny, příp. čl. 3 odst. 1 Listiny). Navrhovaná změna mechanismu přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům neomezuje insolvenční správce v právu svobodně podnikat (čl. 26 Listiny). Posílením dohledové pravomoci Ministerstva spravedlnosti nad insolvenčními správci a zakotvením nástrojů pro výkon dohledu nedochází k překročení limitů vyplývajících z principu dělby moci. Meze stanovené zákonem pro výkon dohledové pravomoci v praxi a prostředky právní ochrany v případě jejího zneužití představují dostatečné záruky práva na nedotknutelnost obydlí (čl. 12 Listiny, resp. čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů, dále jen „Úmluva“).

Ve snaze eliminovat prostor pro manipulaci s insolvenčním řízením účelovým přemístěním sídla podnikatele do obvodu jiného soudu (buď v rámci forum shoppingu, nebo - v předtuše, že je proti němu podáván věřitelský insolvenční návrh - za účelem pozdržení insolvenčního řízení vyvoláním řízení o určení místně příslušného soudu), navrhovaná úprava v § 7b odst. 1 zavádí pravidlo, podle kterého je místně příslušným insolvenčním soudem dlužníka, který je zapsán do obchodního rejstříku, insolvenční soud, v jehož obvodu měl dlužník sídlo ke dni, který předchází o šest měsíců dni zahájení insolvenčního řízení.

Ustanovení § 7b odst. 1 věta druhá nemodifikuje pravidlo, podle kterého se určí místně příslušný insolvenční soud, pouze ve vztahu k dlužníku – podnikateli bezdůvodně. K realizaci účelové změny sídla těsně před zahájením insolvenčního řízení dochází v praxi typicky právě ze strany podnikatelů.

S ohledem na dynamiku obchodních vztahů lze předpokládat, že došlo-li ke změně sídla podnikatele v posledních šesti měsících před zahájením insolvenčního řízení, centrum jeho obchodních vztahů se stále nachází v místě původního sídla. Z hlediska ochrany práv věřitelů se tak jeví zcela legitimním, aby insolvenční řízení proběhlo u insolvenčního soudu v tomto místě, i kdyby se tento insolvenční soud stal pro dlužníka – podnikatele obtížněji dostupným z důvodu vzniku potřeby dojíždět. Na rozdíl od dlužníka – nepodnikatele, lze na dlužníka – podnikatele, jakožto profesionála, klást v tomto ohledu přísnější požadavky. Koneckonců zatímco se v případě účelové změny sídla podnikatele jedná často toliko o formální změnu nezávislou na tom, kde se nachází skutečné centrum jeho podnikatelských aktivit, dlužník nepodnikatel by změny místně příslušného soudu mohl dosáhnout jen s nepoměrně většími obtížemi – faktickou změnou svého bydliště (§ 7b odst. 1 věta první ve spojení s § 85 odst. 1 občanského soudního řádu). Z hlediska možnosti manipulovat s místní příslušností insolvenčního soudu změnou formálního sídla se dlužníci - podnikatelé nacházejí ve zcela jiné situaci než dlužníci – nepodnikatelé. Ustanovení § 7b odst. 1 věta druhá tak sice zakládá odlišný režim určování místní příslušnosti ve vztahu k podnikatelům, avšak v souladu s pravidlem, podle kterého se má se stejným zacházet stejně a s různým různě, tak nečiní v rozporu s čl. 1 Listiny.

Z praktických důvodů se pravidlo § 7b odst. 1 uplatní pouze ve vztahu k podnikatelům zapsaným v obchodním rejstříku. V obchodním rejstříku jsou dostupné i údaje o změně sídla zapsaných osob. Evidence historických údajů o sídle dlužníka v obchodním rejstříku dovoluje insolvenčnímu navrhovateli předem určit, který insolvenční soud je místně příslušným k projednání jeho insolvenčního návrhu. Vzhledem k tomu, že na základě kritérií rozhodných pro určení místně příslušného soudu, mohou jak insolvenční navrhovatel, tak dlužník předvídat, který insolvenční soud je příslušný k rozhodnutí ve věci, vyhovuje § 7b odst. 1 požadavkům čl. 38 odst. 1 věta druhá Listiny. To platí i pro pravidlo v § 7b odst. 5, podle něhož je příslušným k rozhodnutí o určitých otázkách také jiný věcně příslušný insolvenční soud než ten, jenž je místně příslušným podle § 7b odst. 1. Takový insolvenční soud je ještě

před konečným rozhodnutím o místní příslušnosti příslušný k rozhodnutí v taxativně stanovených případech, avšak jen za podmínky, že by v důsledku prodlení s vydáním takového rozhodnutí mohla vzniknout účastníkovi řízení vážná škoda. Oprávnění insolvenčního soudu jiného než toho určeného podle § 7b odst. 1 se navíc omezuje pouze na rozhodnutí nemeritorní povahy. Ochrana práv účastníků řízení je tak zajištěna. Nemeritorní rozhodnutí, kterým se řízení nekončí, může místně příslušný soud změnit. Nemeritorní rozhodnutí, kterým se řízení končí, nezakládá překážku věci rozhodnuté. Ustanovení § 7b odst. 5 zakládá příslušnost jiného insolvenčního soudu jen ve vztahu k rozhodnutím, která představují prostředek zajištění rychlého efektu insolvenčního řízení nebo prostředek účinné ochrany dlužníka (ale i jeho ostatních věřitelů) před efekty insolvenčního řízení zahájeného bezdůvodně. Požadavek na zákonného soudce (kterým se stane v rozsahu stanoveném navrženým ustanovením i místně nepřísušný soud) zde musí být vážen oproti ostatním hodnotám, které má insolvenční právo hájit, a to zejména zájem na co nejvyšším uspokojení věřitelů, kterému zpravidla v úvodní fázi řízení odpovídá potřeba zajistit majetek dlužníka (tedy i potřeba jmenovat předběžného insolvenčního správce, popřípadě prozatímní věřitelský výbor). Naopak, v případě nedůvodných návrhů je namístě, aby bylo co nejrychleji rozhodnuto o ochraně dlužníka formou odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost či předběžného opatření odnímajícího návrhu účinky.

Navrhovaná úprava obsahuje řadu dalších prvků, které mají napříště zabránit tomu, aby bylo insolvenční řízení zneužíváno jako nástroj konkurenčního boje. Insolvenčnímu navrhovateli se proto ukládá ve stanovených případech povinnost spolu s insolvenčním návrhem zaplatit zálohu na náklady řízení (§ 108 odst. 1) a doložit pohledávku uplatněnou spolu s insolvenčním návrhem způsobem stanoveným (§ 105 odst. 1 a 2). Současně se stanoví, že věřitel nemůže v krátkém časovém intervalu zahájit insolvenční řízení proti témuž dlužníku, byl-li jeho dřívější insolvenční návrh odmítnut jako zjevně bezdůvodný (§ 128a odst. 4).

Zájem na ochraně osob dlužníků - jejich vlastnického práva, práva na ochranu dobrého jména a pověsti a práva na podnikání (a v této souvislosti nelze opomenout ani zájem na ochraně zaměstnanců a smluvních partnerů takové právnické osoby) - před závažnými a nezákonnými zásahy formou šikanózně vyvolaného insolvenčního řízení a s ním spojených účinků představuje hodnotu hodnou právní ochrany, která plně vyvažuje případné dopady účinků uvedených opatření do právní sféry věřitele, neboť jejich závažnost a význam jsou

nesrovnatelně menší. Potenciální omezení možnosti zahájit insolvenční řízení, resp. omezení práva na přístup k soudu, je třeba poměřovat proti zájmu na ochraně dlužníka, ale i jeho ostatních věřitelů, před účinky spojenými se zahájením insolvenčního řízení. Vzhledem k tomu, že jsou terčem šikánozních insolvenčních návrhů zpravidla právnické osoby, věnuje tato novela zvláštní pozornost především insolvenčním návrhům směřujícím proti dlužníku - právnické osobě. Rozdílná úroveň ochrany fyzických a právnických osob v postavení dlužníka vyplývá z rozdílu v míře, v jaké jsou vystaveny riziku šikánozních insolvenčních návrhů. Pro odlišný přístup k jednotlivým skupinám dlužníků v tomto ohledu existuje rozumný důvod, proto je navrhovaná úprava plně v souladu s ústavněprávním principem rovného zacházení.

Smyslem § 105 je posílit ochranu dlužníka před šikanózními insolvenčními návrhy, které se opírají o fiktivní pohledávky. Navrhovaná úprava vyžaduje osvědčení určité míry kvality pohledávky uplatňované insolvenčním navrhovatelem spolu s insolvenčním návrhem.

Povinnost doložit pohledávku uznáním dlužníka, vykonatelným rozhodnutím, notářským zápisem se svolením k vykonatelnosti nebo potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce však zákon ukládá pouze insolvenčnímu navrhovateli, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci. Takový věřitel může doložit svoji pohledávku kterýmkoliv z uvedených způsobů.

Potvrzení o tom, že insolvenční navrhovatel o pohledávce účtuje nebo že ji vede v daňové evidenci, představuje z hlediska sledovaného účelu rovnocennou alternativu k jiným dokladům, jimiž lze podle § 105 doložit pohledávku. Důvodem je předpoklad, že na zaúčtovanou pohledávku lze hledět s větší důvěrou ohledně její pravosti, neboť by její fiktivní vytvoření s sebou neslo pro věřitele určité negativní důsledky (např. vznik zvláštní daňové povinnosti vůči státu nebo riziku trestněprávního postihu).

Doklad o tom, že věřitel pohledávku vede ve svém účetnictví nebo ve své daňové evidenci, je prostředkem k osvědčení pohledávky poměrně dostupným, s jehož pořízením nejsou spojeny nadměrné náklady. Na rozdíl od ostatních věřitelů, skutečnost, že nemá exekuční titul, nebrání věřiteli, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci, v zahájení úspěšného insolvenčního řízení. Z toho důvodu povinnost doložit pohledávku způsobem stanoveným v § 105 dopadá

pouze na omezený okruh subjektů, a to na věřitele, kteří vedou účetnictví nebo daňovou evidenci. Ustanovení § 105 tak pouze zohledňuje skutečnost, že se insolvenční navrhovatelé nacházejí z hlediska jejich možností doložit pohledávku uplatňovanou s insolvenčním návrhem v nesrovnatelných situacích a tomu přizpůsobuje i požadavky na ně kladené. Rozdílný režim zacházení s různými skupinami věřitelů, proto nelze interpretovat jako porušení ústavního principu rovnosti.

Zdánlivý nepoměr mezi požadavky kladenými na prokázání pohledávky uplatňované při zahájení insolvenčního řízení a uplatňované přihláškou v již zahájeném řízení je odůvodněn rozdílným charakterem obou úkonů z hlediska jejich dopadů do právní sféry dlužníka i dalších osob. Přísnější požadavky kladené na insolvenční návrh reflektují závažnost účinků zahájení insolvenčního řízení jak pro dlužníka, který je v jejich důsledku omezen v nákladní se svým majetkem a diskreditován jako spolehlivý obchodní partner v očích svých klientů i dodavatelů, tak pro dlužníkovy věřitele, kteří jsou v jejich důsledku omezeni v možnosti vymáhat své pohledávky. Jeví se proto zcela legitimním požadovat po insolvenčním navrhovateli, aby pohledávku, kterou osvědčuje důvodnost insolvenčního návrhu, náležitě prokázal buďto exekucním titulem nebo potvrzením o tom, že o pohledávce účtuje. Věřitel, který nemůže pohledávku doložit způsobem stanoveným v § 105, však není zbaven práva na přístup k soudu, když tuto může vymáhat v nalézacím, vykonávacím nebo exekucním řízení nebo ji uplatnit přihláškou v insolvenčním řízení zahájeném na základě insolvenčního návrhu podaného jiným věřitelem.

Z týchž důvodů je za ústavně konformní považován také další z nástrojů prevence zneužití insolvenčního řízení. Ten představuje povinnost insolvenčního navrhovatele složit zálohu na náklady insolvenčního řízení. Zaplacením této zálohy je podmíněno projednání věřitelského insolvenčního návrhu (§ 108 odst. 1 ve spojení s § 128a odst. 2 písm. d)). Navrhovaná úprava vychází z předpokladu, že by se na nákladech na provoz infrastruktury insolvenčního řízení měl podílet dlužník a - v případě nedostatku prostředků v majetkové podstatě dlužníka - věřitelé, jimž insolvenční řízení slouží především. Předpokládá se také, že vyšší finanční náročnost zahájení insolvenčního řízení v kombinaci s perspektivou vyměření peněžité sankce za zjevně bezdůvodný insolvenční návrh (§ 128a odst. 3) odradí věřitele, kteří insolvenčního řízení využívají jako formy nátlaku na dlužníka, případně jako nástroje konkurenčního boje, od jeho iniciace. Současně nelze považovat výši obligatorní zálohy

na náklady insolvenčního řízení za prohibitivní. Výše obligatorní zálohy je navíc odstupňována v závislosti na povaze uplatňované pohledávky a v závislosti na četnosti výskytu šikanózních insolvenčních návrhů směřovaných proti té které skupině osob dlužníků.

S ohledem na závažnost dopadů účinků spojených se zahájením insolvenčního řízení do právního postavení dlužníka i právního postavení jeho dalších věřitelů je legitimní podrobit věřitele, který je insolvenčním navrhovatelem, požadavku na zaplacení zálohy na náklady řízení. Prostřednictvím požadavku na složení zálohy je mimo jiné testována vážnost úmyslu věřitele ve vztahu k insolvenčnímu řízení. Odmítnutí insolvenčního návrhu jako zjevně bezdůvodného pro nezaplacení zálohy nezbavuje věřitele možnosti podat nový insolvenční návrh neprodleně poté, co získá potřebné peněžní prostředky (§ 128a odst. 4 *in fine*). Omezením práva na projednání insolvenčního návrhu věřitele z důvodu nezaplacení zálohy v insolvenčním řízení jakožto zvláštním druhu kolektivního řízení, nedochází ani k odepření práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť i nadále zůstává věřiteli zachováno právo vymáhat pohledávku v nalézacím, vykonávacím nebo exekučním řízení, resp. právo uplatnit pohledávku přihláškou v insolvenčním řízení zahájeném na základě insolvenčního návrhu podaného jiným věřitelem či dlužníkem samým.

Vzhledem k tomu, že dosavadní úprava nedává sama o sobě záruky účinné ochrany dlužníka (potažmo jeho věřitelů) před opakovaným podáváním zjevně bezdůvodných insolvenčních návrhů, neboť i v případě, že jde o opakovaný insolvenční návrh, dochází okamžikem jeho doručení insolvenčnímu soudu k zahájení insolvenčního řízení, navrhovaná úprava § 128a odst. 4 napříště vyloučí účinky insolvenčního návrhu podaného věřitelem, jehož insolvenční návrh proti témuž dlužníku byl v posledních šesti měsících odmítnut pro zjevnou bezdůvodnost.

K takovému insolvenčnímu návrhu insolvenční soud nepřihlíží. Uvedené antišikanózní opatření nepředstavuje nelegitimní a nepřiměřený zásah do ústavně garantovaného práva na přístup k soudu. Na dřívější zneužití insolvenčního návrhu věřitelem reaguje pouze tím, že odepře věřiteli možnost opětovným podáním insolvenčního návrhu vyvolat nové insolvenční řízení. Jeho právo uplatnit pohledávku přihláškou v insolvenčním řízení zahájeném na návrh jiného věřitele či samotného dlužníka nebo v civilním řízení jiného druhu však zůstává nedotčeno. Dopady uvedeného omezení do právní sféry věřitele vyvažuje zájem na ochraně

dlužníka před negativními jevy spojenými s dalším insolvenčním řízením zahájeným na základě opětovného insolvenčního návrhu, jenž si vyžádá vynaložení dalších nákladů nejen na právní obranu proti opakovanému návrhu, ale na znovuzískání reputace dlužníka a očištění jeho dobrého jména, které bylo opětovně vystaveno negativní publicitě.

Přestože se výše zmiňovaná antišikanózní opatření soustřeďují na zneužití insolvenčního řízení věřitelem, stranou pozornosti tohoto návrhu nezůstává ani problematika šikanózních insolvenčních návrhů podaných dlužníkem; fyzické osoby nezřídka využívají (vadný) dlužnický insolvenční návrh jako nástroj maření exekučního řízení (resp. nařízené dražby). Na tyto případy pamatuje § 390a, když sepsání a podání insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení podle § 390 odst. 1 svěřuje do rukou kvalifikovaných subjektů podle § 390a odst. 1. Lze předpokládat, že kvalifikovaný subjekt v případě, že dlužník nesplňuje podmínky úpadku, dlužníku nedoporučí podání účelového insolvenčního návrhu. Stejně tak lze očekávat, že by kvalifikovaný subjekt podáním záměrně vadného insolvenčního návrhu neriskoval kárný postih podle zvláštního zákona (to v případě, že by šlo o advokáta, notáře či insolvenčního správce) či postih za spáchání správního deliktu podle insolvenčního zákona (to v případě, že by šlo o akreditovanou osobu).

Samotný fakt, že § 390a neumožňuje dlužníku (až na stanovené výjimky) podat návrh na povolení oddlužení nebo i insolvenční návrh podle § 390 odst. 1 jinak než prostřednictvím kvalifikovaného subjektu ve smyslu § 390a odst. 1, nepředstavuje rozpor s jeho právem na přístup soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle judikatury Ústavního soudu ČR lze v zájmu zajištění ochrany soudního systému před zavalením nekvalifikovanými či neopodstatněnými návrhy podmínit přístup k soudu požadavkem obligatorního zastoupení advokátem. Vzhledem k celkovému počtu návrhů na povolení oddlužení podaných dlužníky každý rok, je požadavek na sepsání a podání insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení kvalifikovaným subjektem rozumný a odůvodněný, přestože jde o podání směřovaná toliko vůči soudu prvního stupně. Tím spíše, když neznalost právní úpravy a mnohdy pouze matná představa o vlastní finanční situaci dlužníku brání odhadnout, zda splňuje podmínky povolení oddlužení či nikoliv. Podáním návrhu podle § 390 odst. 1 se tak - často nevědomky a nechtěně - dlužník vystavuje riziku, že na jeho majetek bude nařízen konkurs. Potřeba kvalifikované pomoci je tím větší, čím drastičtější jsou dopady neúspěšného návrhu na povolení oddlužení do právního postavení dlužníka. Povinnost obrátit se v takovém

případě s prosbou o sepis a podání návrhu podle § 390 odst. 1 na kvalifikovaný subjekt je součástí práva na kvalifikovanou právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny.)

Co týče úpravy samotného insolvenčního řízení, lze z hlediska ústavněprávní relevance považovat za významná pravidla upravující postavení účastníků v řízení nebo pravidla, která mají zajistit řádný průběh insolvenčního řízení.

Navrhovaná úprava stanovuje pro případ, že je způsobem řešení úpadku dlužníka oddlužení, odlišné podmínky pro svolání schůze věřitelů (§ 47 odst. 1, § 399 odst. 1) a „převolení“ insolvenčního správce (§ 29), než je tomu v případě, kdy je úpadek řešen jiným způsobem.

Odlišné postavení věřitele v takovém řízení je dáno specifiky institutu oddlužení, jakožto nástroje řešení tíživé finanční situace (většinou) nepodnikajících fyzických osob. Patrně díky relativně nízké hodnotě pohledávek, které věřitelé uplatňují vůči takovému dlužníku, je pro oddlužení typická nízká angažovanost věřitelů. Protože se s takovou mírou racionální apatie na straně věřitelů zpravidla nesetkáváme, je-li úpadek řešen jiným způsobem, volí navrhovaná úprava pro takový případ odůvodněně jiný přístup.

Přestože věřitelé v případě, že je způsobem řešení úpadku dlužníka oddlužení, nejeví zájem o účast na schůzi věřitelů, musí být podle stávající úpravy schůze svolána, a to navzdory tomu, že je její organizace časově náročná a její konání negeneruje nic jiného než vysoké náklady. Proto napříště - v souladu se zásadou procesní ekonomie a zájmem na zajištění rychlého postupu v řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny) - insolvenční soud schůzi věřitelů nesvolá, neprojeví-li o její konání zájem reprezentativní počet věřitelů v souladu s § 47 odst. 1.

Z téhož důvodu podmiňuje § 399 odst. 1 svolání schůze věřitelů k projednání způsobu oddlužení návrhem kvalifikované většiny nezajištěných věřitelů. Nesplnění této podmínky však nebrání nezajištěným věřitelům v uplatnění jejich práva podílet se na rozhodnutí o přijetí způsobu oddlužení formou hlasování mimo schůzi věřitelů.

Rozdílná úprava práv zajištěných a nezajištěných věřitelů při rozhodování o přijetí způsobu oddlužení reflektuje jejich odlišné postavení ve vztahu k možnosti dosáhnout uspokojení pohledávek vůči dlužníku. Vzhledem k tomu, že se zajištěný věřitel uspokojuje nezávisle

na přijatém způsobu oddlužení z majetku, který je předmětem zajištění, ponechává se volba způsobu oddlužení na nezajištěných věřitelích. Vzhledem k tomu, že situace uvedených skupin věřitelů není srovnatelná a pro rozdílný způsob zacházení s nimi existuje rozumný důvod, navrhovaná úprava neodporuje čl. 1 Listiny.

Jednu ze záruk řádného průběhu insolvenčního řízení ve společném zájmu všech věřitelů (§ 5 písm. a)) lze spatřovat v zákazu výkonu hlasovacích práv pro případ, že je osoba věřitele ve zjevném střetu zájmů (§ 53). Efektivní uplatňování pravidla v § 53 předpokládá, že je v možnostech insolvenčního soudu odhalit, zda mezi osobami věřitelů existují vztahy propojení, a posoudit riziko realizace potenciálního střetu zájmů. K tomu účelu zakotvuje § 177 povinnost věřitele doložit spolu s přihláškou pohledávky rovněž údaj o svém skutečném majiteli. Vzhledem k tomu, že se k překlenutí problému zákazu výkonu hlasovacích práv využívá institutu postoupení pohledávky na zdánlivě neutrální osobu, která bude ovlivňovat průběh řízení ve prospěch osoby postižené zákazem hlasování na úkor společného zájmu věřitelů či na úkor zájmu dlužníka, je skutečnost, že došlo k postoupení pohledávky těsně před zahájením insolvenčního řízení nebo po jeho zahájení, indikátorem zvýšeného rizika výskytu takového střetu zájmů. Transparentnost vlastnické struktury je proto zvláště důležitá právě v případě věřitelů, kteří nabyli pohledávku postoupením v posledních šesti měsících před zahájením insolvenčního řízení nebo po jeho zahájení. Neznamená to však, že by vlastnické právo těchto věřitelů požívalo právní ochrany v jiném rozsahu než vlastnické právo věřitelů, jejichž pohledávky vznikly přímo z právního vztahu s dlužníkem nebo kteří nabyli pohledávku postoupením dříve než 6 měsíců před zahájením insolvenčního řízení. Věřitelé, na které se ustanovení § 177 vztahuje, se od ostatních věřitelů odlišují navíc tím, že jako postupníci vstoupili do postavení věřitelů dlužníka dobrovolně na základě smlouvy o cesi pohledávky, a to v období předcházejícím zahájení insolvenčního řízení, tedy zpravidla s vědomím, že se dlužník nachází v tíživé finanční situaci a že lze očekávat jeho úpadek. Stanovením různých požadavků na doložení pohledávky pro různé skupiny věřitelů navrhovaná úprava pouze odráží specifitu situací, v nichž se tyto věřitelé nacházejí, a míru rizika z nich vyplývající, a není tak v rozporu s právem na rovné zacházení zakotveném v čl. 1 Listiny. Požadavek uvedený v § 177 nelze považovat za excesivní a nadměrně zatěžující ani z hlediska práva věřitele na přístup k soudu, neboť spočívá pouze v povinnosti doložit čestným prohlášením jediný údaj, a to o skutečném majiteli věřitele.

Prostředkem ochrany práv účastníků řízení představuje rovněž § 182a, který insolvenčnímu soudu umožňuje, aby na návrh insolvenčního správce nebo účastníka insolvenčního řízení uložil věřiteli, který je cizincem nebo zahraniční právnickou osobou, povinnost zaplatit zálohu na náklady řízení nebo zálohu na náhradu škody. Uvedené opatření stíhá cizince jen v nezbytném rozsahu, tedy jen tehdy, nelze-li zajistit, že nárok na náhradu škody bude možné spolehlivě vymoci jinými prostředky. Znevýhodnění cizince v insolvenčním řízení před českými soudy je odůvodněno jen v případě neochoty cizích soudů vykonat rozhodnutí českého soudu jako rozhodnutí tuzemského soudu. Povinnost složit jistotu podle § 182a proto nelze cizinci uložit v případě, že evropské předpisy nebo mezinárodní smlouvy zaručují, že bude český rozsudek uznán a vykonán soudy ve státu původu věřitele, v případě, že podobnému opatření nejsou ve státu původu věřitele podrobeny české subjekty, nebo v případě, že je možno dosáhnout uspokojení případného nároku postižením nemovitosti věřitele umístěné na území České republiky. Případné omezení práva na rovné zacházení cizince je vyváжено zájmem na ochraně nároku jiného účastníka řízení, jemuž § 182a poskytuje garanci uspokojení nároku na náhradu škody alespoň ve výši stanovené zálohy. Odlišný přístup navrhované úpravy k věřitelům, kteří jsou cizinci, není vzhledem k sledovanému cíli a významu chráněných zájmů bezdůvodný a jako takový nezakládá rozpor s čl. 1 Listiny. Maximální výše zálohy přitom není prohibitivní. Důsledky spojené s nezaplacením zálohy nejsou na překážku účasti věřitele v insolvenčním řízení a nevylučují tedy ani právo věřitele na přístup k soudu.

Navrhovaná úprava se v několika ohledech dotýká také postavení insolvenčních správců a změn spojených s nároky na výkon dohledu nad výkonem činnosti insolvenčního správce. Navrhovaná změna mechanismu přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům neomezuje insolvenční správce v právu svobodně podnikat (čl. 26 Listiny). Posílením dohledové pravomoci Ministerstva spravedlnosti nad insolvenčními správci a zakotvením nástrojů pro výkon dohledu nedochází k překročení limitů vyplývajících z principu dělby moci. Meze stanovené zákonem pro výkon dohledové pravomoci v praxi a prostředky právní ochrany v případě jejího zneužití představují dostatečné záruky práva na nedotknutelnost obydlí (čl. 12 Listiny, resp. čl. 8 Úmluvy).

Ve snaze nastavit spravedlivější algoritmus přidělování insolvenčních věcí mezi jednotlivé insolvenční správce navrhovaná úprava § 25 insolvenčního zákona ve spojení s § 17 zákona

o insolvenčních správcích napříště stanoví, že rozhodným kritériem pro ustanovení insolvenčního správce do funkce insolvenčního správce v konkrétním řízení bude pouze údaj o dni zápisu sídla insolvenčního správce do příslušné části seznamu insolvenčních správců, případně – na přání insolvenčního správce – pouze údaj o dni zápisu jedné z jeho provozoven do tohoto seznamu. Navrhovaná úprava neomezuje insolvenčního správce v možnosti vykonávat činnost ve více provozovnách, avšak vzhledem k tomu, že četnost insolvenčních věcí přidělených tomu kterému insolvenčnímu správci nebude napříště závislá na počtu jeho provozoven zapsaných do příslušné části seznamu, lze očekávat, že insolvenční správci upustí od praxe zřizování provozoven pouze co by nástroje k zvýšení nápadu insolvenčních věcí. Vzhledem k tomu, že nestanovuje nové podmínky přístupu k povolání insolvenčního správce ani nevytváří překážky pro vstup na tzv. trh služeb insolvenčních správců, nepředstavuje nová úprava způsobu přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům omezení práva na svobodnou volbu povolání a práva svobodně podnikat garantovaného v čl. 26 odst. 1 Listiny.

S cílem zajistit efektivní dohled nad výkonem činnosti insolvenčního správce se navrhuje posílit dohledové pravomoci Ministerstva spravedlnosti mimo jiné o možnost iniciovat kárné řízení proti insolvenčnímu správci, který se porušením povinnosti vyplývajících pro něj z výkonu funkce insolvenčního správce v konkrétním insolvenčním řízení dopustil kárného deliktu. Vzhledem k tomu, že se skutkové podstaty kárných deliktů a správních deliktů vymezené v § 36b a 36e zákona o insolvenčních správcích nepřekrývají, nehrozí, že by za jeden a týž skutek mohl být insolvenční správce potrestán v kárném i správním řízení. Přestože navrhovaná úprava činí insolvenčního správce kárně odpovědným za porušení povinnosti při výkonu funkce v konkrétním řízení vedle toho, že za obdobná provinění může být postižen insolvenčním soudem, závěru o rozporu takové úpravy se zásadou *ne bis in idem* brání fakt, že kárný delikt a provinění postihovaná insolvenčním soudem slouží k ochraně rozdílných objektů. Kromě toho se liší i co do povahy sankcí, které lze za tyto uložit. Pořádková pokuta, kterou insolvenční soud ukládá insolvenčnímu správci, aby jej donutil plnit jeho procesní povinnosti, neplní ve své podstatě funkci represivní, nýbrž funkci zajišťovací; směřuje k zajištění průběhu a účelu probíhajícího insolvenčního řízení. Naopak, sankce za kárné delikty se ukládá za závažné porušení povinností při výkonu funkce insolvenčního správce a plní především represivní funkci, přičemž objektem kárných deliktů je výhradně zájem na řádném, svědomitém a odborném výkonu funkce insolvenčního správce.

Kárná pravomoc ministerstva tudíž nepředstavuje z hlediska dodržení zásady dělby moci problém, když nijak neomezuje dohlédací pravomoc insolvenčního soudu, ani do ní jinak nezasahuje. Navíc i rozhodnutí o tom, zda insolvenční správce spáchal kárný delikt či nikoliv, náleží soudu.

Úprava dohledové pravomoci ministerstva nad insolvenčními správci nachází svoji předlohu v exekučním řádu. Nezbytnost jejího posílení vyplývá z potřeby zachovat důsledný dohled státu nad soukromými subjekty, kterým byl svěřen výkon veřejné moci, neboť podle Ústavního soudu ČR stát i nadále zůstává tím, kdo v konečném důsledku odpovídá za výsledek realizace přenesené pravomoci (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS. 51/05). K posouzení úpravy prostředků k výkonu kontroly nad insolvenčním správcem z hlediska souladu s právem na nedotknutelnost obydlí, které zakotvuje čl. 12 Listiny, resp. čl. 8 Úmluvy, viz níže.

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 v souladu s požadavky vyhlášených mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Návrh nemá dopad na závazky vyplývající pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii. Při přípravě právní úpravy bylo zohledňováno nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 ze dne 20. května 2015 o insolvenčním řízení. Nejedná se však o návrh, jenž by v návaznosti na přijetí tohoto nařízení právní řád adaptoval.

Při přípravě návrhů změn v úpravě postupu při ustanovování insolvenčních správců pro konkrétní řízení (§ 25 odst. 2 návrhu) byl zohledňován její vztah k úpravě Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a směrnice Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále též jen „směrnice“). Ustanovení čl. 56 SFEU zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Tato úprava požaduje *„odstranění jakéhokoli omezení volného pohybu služeb, byť uplatňovaného bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, je-li*

takové povahy, že může zakazovat činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby, být na překážku těmto činnostem nebo je činit méně atraktivními.“ (Rozsudek Soudního dvora ve věci C-42/07 – Liga Portuguesa de Futebol Profissional). Podle čl. 16 směrnice členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území žádnými požadavky, které nedodržují zásady a) nepřípustnosti diskriminace, ať již přímé nebo nepřímé, na základě státní příslušnosti, b) nezbytnosti, přičemž případné požadavky musejí být opodstatněny důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí, a c) přiměřenosti.

Obsahem navrhované změny je změna rozhodujícího kritéria pro ustanovení insolvenčního správce pro konkrétní řízení. Zachován má být i nadále dosavadní rotační princip, přičemž rozhodujícím kritériem pro přidělování insolvenčních věcí má být okamžik, k němuž je do příslušné části seznamu zapsáno sídlo insolvenčního správce, ledaže si insolvenční správce zvolí, že má být do příslušné části seznamu pro účely přidělování insolvenčních věcí zapsán nikoliv podle sídla, ale podle jedné ze svých provozoven.

Úprava směrnice se týká podmínek vstupu na trh a přístupu k povolání. Současně se nevztahuje na činnosti spojené s výkonem veřejné moci (srov. čl. 2 odst. 2 písm. i) a l) uvedené směrnice). V tomto ohledu se navrhovaná úprava směrnici nepříčí, neboť nevytváří překážky vstupu na trh ani nestanoví žádné nové podmínky přístupu k povolání insolvenčního správce. Navrhovaný systém ustanovování insolvenčních správců pro konkrétní řízení je současně otázkou spojenou s úpravou pravidel pro výkon veřejné moci.

Zachován zůstává stávající režim přístupu k činnosti insolvenčního správce, který zahrnuje též možnost výkonu funkce hostujícím insolvenčním správcem. Navrhovaná úprava rovněž nezakazuje insolvenčním správcům zřizovat provozovny ani působit v obvodu jiného insolvenčního soudu. Za součást práva na výkon činnosti podle směrnice nelze považovat právo na „zakázky“ vůči státu, pouze právo nebýt diskriminován v přístupu k profesi a jejímu výkonu. I přesto lze uvést, že samotný systém přidělování věcí insolvenčním správcům je postaven na základě objektivního, jasného a nediskriminujícího kritéria. Dané opatření je rovněž z hlediska místa usazení poskytovatele služby neutrální, přičemž není činnosti

poskytovatele služby usazeného v jiném členském státě na překážku ani ji nečiní méně atraktivní.

Úprava směrnice Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu byla brána v úvahu také při přípravě návrhu úpravy, jíž se stanoví okruhu osob, které jsou oprávněny sepsat a podat za dlužníka návrh na povolení oddlužení anebo také insolvenční návrh. Tento okruh se navrhuje omezit na advokáty, notáře a insolvenční správce, jakož i tzv. akreditované osoby. Na rozdíl od ostatních oprávněných subjektů nenáleží akreditované osobě za sepsání a podání návrhu na oddlužení nebo insolvenčního návrhu žádná odměna nebo jiné plnění.

Podle čl. 2 bodu 2 písm. j) se směrnice nevztahuje na sociální služby v oblasti podpory osob, které se trvale nebo dočasně nacházejí ve stavu nouze, poskytované státem, státem pověřenými poskytovateli nebo státem uznávanými charitativními organizacemi. Akreditovaná osoba je návrhem vymezena jako veřejně prospěšná právnická osoba, která od ministerstva získá akreditaci pro poskytování úzkého okruhu služeb v oblasti řešení úpadku oddlužením. S ohledem na popsané vymezení akreditované osoby a okruhu poskytovaných služeb lze uvést, že se směrnice na otázku podmínek pro výkon dané činnosti těmito osobami nevztahuje.

Při přípravě navrhovaných změn zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, jimiž se mají stanovit oprávnění ministerstva při výkonu dohledu nad činností insolvenčního správce, byl zohledňován jejich vztah k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů (dále jen „Úmluva“). Tento vztah byl shledán mezi úpravou dohledu ministerstva nad insolvenčními správci a právem na ochranu obydlí garantovaným čl. 8 Úmluvy. Součástí dohledu je také provádění kontrol sídla a provozoven. Při přípravě této úpravy bylo proto přihlíženo k relevantní judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), jenž v rámci tohoto práva přiznává ochranu také profesním prostorům podnikajících fyzických osob (*Niemietz proti Německu* – rozsudek ze dne 16. 12. 1992, č. 13710/88). Jako spíše ojedinělé lze hodnotit pokusy ESLP rozšířit danou ochranu také na prostor sídla právnické osoby, její pobočky či obchodních prostor (*Société Colas Est. v. Francii* - rozhodnutí ze dne 16. 4. 2002, č. 37971/97). Za základní východisko pro ochranu obydlí je třeba pokládat vymezení obydlí (domova) jako místa, kde se rozvíjí rodinný

a soukromý život. Tato ochrana tedy z povahy věci může svědčit pouze fyzickým osobám. Široké pojetí, které pod pojem obydlí (domov) zahrnuje také profesní prostory podnikajících fyzických osob, se zakládá na přesvědčení, že „činnosti, které se vztahují k výkonu povolání nebo podnikání mohou být prováděny v soukromém obydlí, a činnosti, které se k povolání nevztahují, mohou být vykonávány v kanceláři nebo v komerčních prostorách. Úzký výklad slova „domov“ a „domicile“ by proto mohl vést ke stejnému riziku nerovného zacházení jako úzký výklad pojmu „soukromí“ (...).“ (Niemietz proti Německu).

Případný zásah do práva na ochranu obydlí přípustný pouze tehdy, děje-li se (1) v souladu se zákonem, (2) sleduje-li se jím legitimní cíl a (3) jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné (proporcionální). Právní úprava, na jejímž základě k zásahu dochází, musí být předvídatelná a skýtat záruky proti svévoli. Taxativní vymezení cílů obsahuje čl. 8 odst. 2 Úmluvy, mezi nimi zájem na ochraně pořádku a předcházení zločinnosti, jakož i ochraně práv a svobod jiných. Podmínka nezbytnosti v opatření demokratické společnosti souvisí s principem proporcionality – sledovaný legitimní cíl musí být dostatečně závažný, aby převážil nad zájmem jednotlivce podle čl. 8 Úmluvy. V rámci této podmínky se rovněž zkoumá existence účinných záruk proti zneužití, které by měly mít podobu soudního přezkumu, a to i následného (*Smirnov proti Rusku*, rozsudek, 7. 6. 2007, č. 71362/01).

Rozsah pravomoci ministerstva při výkonu dohledu má spočívat v oprávnění vstupovat do prostor sídla či provozovny insolvenčního správce, nahlížet do spisů, informačních systémů, listin a evidenčních pomůcek, do účetnictví nebo daňové evidence dlužníka a pořizovat si z nich výpisy a kopie. Neopravňuje však ministerstvo k tomu, aby mohlo zmíněné dokumenty nebo předměty zabavit. Při provádění kontroly má ministerstvo postupovat podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Tento zákon podrobně upravuje pověření ke kontrole, průběh kontroly a práva a povinnosti kontrolujícího.

Legitimním cílem k zakotvení dohledu nad insolvenčními správci v podobě oprávnění ministerstva vstupovat do prostor sídla a provozovny insolvenčního správce je veřejný zájem na řádném provádění jejich činnosti a ochraně práv a oprávněných zájmů osob. Možnost vstupovat do prostor insolvenčních správců a nahlížet do spisů, informačních systémů a listin je ostatně jediným možným způsobem, jak spolehlivě přezkoumat plnění jejich povinností.

Kontrolní řád dále stanovuje práva a povinnosti kontrolované osoby (§ 10), které zahrnují právo seznámit se s protokolem o kontrole a podávat námitky proti kontrolním zjištěním. Způsob vyřizování námitek je stanoven v ustanovení § 14. Zabezpečen je soudní přezkum kontroly prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů).

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 provedené podle metodiky CIA

Předkladatel provedl zhodnocení korupčních rizik, jak stanoví čl. 9 odst. 2 písm. i) Legislativních pravidel vlády.

Navrhovaná novela se dotýká – jak již bylo výše podrobně popsáno – pěti základních oblastí: A) způsobu přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správčům; B) posílení dohledu nad insolvenčními správci ze strany Ministerstva spravedlnosti; C) zvýšení transparentnosti insolvenčních řízení, omezení administrativní zátěže insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek; D) zpřísnění podmínek, za nichž lze poskytovat služby související s institutem oddlužení (konkrétně se zpracováním insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení); E) zintenzivnění ochrany před šikanózními insolvenčními návrhy. Přijetím novely dojde ke spravedlivější distribuci nových insolvenčních věcí insolvenčním správčům, bude zintenzivněn dohled a budou zpřísněny sankce ve vztahu k plnění povinností insolvenčními správci, budou posíleny prvky transparentnosti v rámci insolvenčního řízení, dojde k eliminaci možnosti zneužívat tíživé životní situace osob řešících svou finanční situaci prostřednictvím institutu oddlužení, budou posíleny prvky, jejichž cílem je zamezit zneužití insolvenčního řízení k difamací jiných osob (především v rámci konkurenčního podnikatelského prostředí). Cílem této kapitoly je především poukázat na instituty a oblasti navrhovaných řešení, které mohou být s korupčním rizikem spojeny. Právě v těchto vybraných oblastech budou korupční rizika zevrubně analyzována a zhodnocena.

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

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

1) *Přiměřenost*

Návrh je ve vztahu k cíli co do formy i obsahu přiměřený. Omezuje se toliko na úpravu těch problémů, které vyžadují rychlý legislativní zásah a na jejichž způsobu řešení v zásadě panuje shoda mezi odbornou veřejností, praxí a dotčenými orgány veřejné moci.

Návrh je ve všech pěti základních oblastech uvedených výše svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má upravovat. Bez výhrad se toto týká oblastí A) až D) (viz výše), kdy

je cílem navrhované změny postihnout nedostatky na systémové úrovni novým systémovým pravidlem [např. v oblasti A), tj. při určení způsobu přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům, je, s cílem spravedlivé distribuce nápadu insolvenčních věcí a zlepšení kvality výkonu činnosti insolvenčního správce, vytvořen nový algoritmus přidělování insolvenčních případů, který nahrazuje stávající algoritmus, jenž těmto cílům není schopen dostát].

Jistá rizika v naplnění tohoto kritéria se mohou vyskytnout v páté oblasti E) zintenzivnění ochrany před podáváním tzv. šikanózních insolvenčních návrhů. Z předchozího textu se podává, že se jedná o situace vyskytující se zhruba v 1 % insolvenčních řízení, která jsou zahajována na návrh věřitele. Cílem je v tomto případě zamezit závadným vztahům, které vznikají v 1 % případů, nýbrž cesta vedoucí k tomuto cíli je činěna na systémové úrovni. Bude se tedy dotýkat všech případů, kdy je insolvenční řízení zahajováno na základě věřitelského insolvenčního návrhu. Kritérium přiměřenosti navrhovaného řešení (týkající se zásadně tří nově navrhovaných institutů, tj. předběžného posouzení insolvenčního návrhu podle § 100a IZ, doložení pohledávky insolvenčním navrhovatelem podle § 105 IZ a povinné zálohy na náklady insolvenčního řízení podle § 108 IZ) je možné hodnotit z hlediska tří po sobě následujících prvků: i.) vhodnosti, tj. posouzení otázky, zda změna směřuje ke sledovanému cíli, ii.) potřebnosti, tj. posouzení otázky, zda neexistuje jiná méně zatěžující cesta vedoucí k těmto cílům a iii.) přiměřenosti *stricto sensu*, tj. posouzení, zda přínosy této změny převáží náklady na ní.

Ad i.) V důsledku posílení ochranných prvků v úvodní fázi insolvenčního řízení před účinky spojenými s podáním tzv. šikanózního insolvenčního návrhu se sleduje zamezení možnosti zneužití insolvenčního řízení ke konkurenčnímu boji mezi soutěžícími subjekty, když tyto využívají institutu zveřejnění oznámení o zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku k poškození svých konkurentů. Návrh užívá již existující institut odmítnutí pro zjevnou bezdůvodnost, když nově umožňuje jeho využití ve lhůtě 1 dne (popř. na základě rozhodnutí soudu ve lhůtě 7 dnů) v režimu tajnosti, tj. aniž by byla insolvenčním soudem zveřejněna vyhláška, jíž se oznamuje zahájení insolvenčního řízení. Navrhované řešení tak vede ke sledovanému cíli. Ad ii.) Již zavedené antišikanózní prvky, tj. především možnost odmítnout návrh pro zjevnou bezdůvodnost (§ 128a), stanovení pořádkové pokuty za podání zjevně bezdůvodného návrhu (§ 128a odst. 3), možnost stanovit povinnost složit jistotu k

zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla nedůvodným zahájením insolvenčního řízení (§ 82 odst. 2 písm. c)), anebo možnost předběžným opatřením eliminovat některý z účinků spojených se zahájením insolvenčního řízení uvedených v § 109 odst. 1 písm. b) a c), neodporuje-li to společnému zájmu věřitelů (§ 82 odst. 2 písm. b), se neukázala v praxi dostatečná pro to, aby zamezila zneužití insolvenčního řízení k účelům výše nastíněným. Navrhované řešení tak doplňuje stávající instituty, aby sledovaného cíle bylo dosaženo. Předchozí analýza kritéria potřebnosti se ukázala nedostatečná, neboť méně zatěžující opatření k cíli nevedla. Navrhovanými instituty tak ve skutečnosti dochází k revizi analýzy kritéria potřebnosti, která byla provedena již dříve. K přiměřenosti stricto sensu, tj. k porovnání nákladů a přínosů viz výše.

2) Efektivita

Navrhovaná regulace umožňuje efektivní implementaci stanovených opatření do praxe. Insolvenční věci budou spravedlivě distribuovány v souladu s požadavky trhu, insolvenční správci budou motivováni k řádnému výkonu své funkce. Dále dojde k odlehčení insolvenčních soudů a posílení možnosti evidence relevantních dat upozorňujících na excesy v řízení. Subjektům uvažujícím o využití institutu oddlužení budou poskytovány kvalifikované služby bezplatně, popř. za přiměřenou odměnu. Rovněž dojde k eliminaci účelově zahájených insolvenčních řízeních, nedojde tedy k poškození soutěžícího subjektu, který bude v insolvenčním návrhu označen za dlužníka.

Bližší pozornost je nutné věnovat několika nástrojům v některých z oblastí zmíněných úvodem, kde lze seznat určitá rizika spojená s korupcí.

Za prvé v oblasti B) posílení dohledu nad insolvenčními správci ze strany Ministerstva spravedlnosti se preferovaná varianta přiklání k řešení v podobě normativního regulatorního mechanismu založeném na individuální dohledové pravomoci ministerstva (viz výše). S tímto se pojí otázka možnosti existence korupčního rizika v prostředí vztahů mezi insolvenčními správci a úředníky státní správy, kteří jsou povinni vykonávat nad činností insolvenčních správců dohled. Uvedené riziko se umocňuje především při porovnání řádově odlišného finančního ohodnocení mezi insolvenčními správci a úředníky státní správy. K řešení tohoto druhu rizika, které je ostatně s činností veřejné správy v obdobných situacích takřka imanentně spjato, slouží celé spektrum nejrozumnějších nástrojů. V tomto smyslu lze poukázat

na protikorupční nástroje ve veřejné správě preventivního i represivního charakteru, protikorupční záruky legislativní i organizační.⁴⁰

Za druhé v oblasti C) zvýšení transparentnosti insolvenčních řízení, omezení administrativní zátěže insolvenčních soudů a posílení doručování dokumentů do datových schránek je s některými systémovými změnami a nově zaváděnými instituty spojena možnost existence korupčního rizika.

- V oblasti zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení se jedná o institut znemožňující hlasovat těm věřitelům, jejichž zájmy se kryjí se zájmy dlužníka (§ 53 odst. 1 insolvenčního zákona) nebo v případech, kdy by věřitel hlasoval ve vlastní věci (§ 53 odst. 2 insolvenčního zákona, s rozšířením osobní působnosti v odstavci 3 téhož ustanovení). Je přitom vhodné zdůraznit, že navrhované ustanovení § 53 odst. 1 insolvenčního zákona je formulováno velice úzce, když v případě právnických osob dopadá toliko na koncern, tj. nejvyšší formu podnikatelského seskupení, a pro případ fyzických osob se týká osob dlužníkovi blízkých.

V ustanovení § 53 odst. 4 a 5 insolvenčního zákona je ponechána soudu diskrece, která mu při splnění kvalifikovaných předpokladů zde uvedených, umožňuje působnost výše popsaného pravidla (tj. zákaz pro vyjmenované věřitele vykonávat hlasovací práva) rozšířit či zúžit. Zmíněné kvalifikované podmínky jsou z důvodu nepředvídatelnosti veškerých budoucích stavů světa formulovány za použití obecných právních pojmů (důvody zvláštního zřetele hodné, neexistence rozporu se společným zájmem věřitelů, není-li dána hrozba střetu zájmů). Tyto podmínky vymezují rozsah diskreční pravomoci insolvenčního soudu, který o dané věci rozhoduje. Stanovení rozsahu diskreční pravomoci insolvenčního soudu abstraktnějšími právními kritérii nemění nic na skutečnosti, že jeho rozhodovací působnost je v této věci vymezena zákonem jasně danými mantinely.

⁴⁰ K tomu např. skripta Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě vydaná ke stejnojmennému vzdělávacímu programu Transparency International v únoru 2005, dostupné z: http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika_2.pdf

Obecně platí vztah přímé úměry mezi rozsahem diskreční pravomoci (odvislé od šíře mantinelů daných insolvenčnímu soudu zákonem) a existencí korupčního rizika. Úvahy o míře korupčního rizika vznikají v této situaci nejen při hodnocení šíře mantinelů dané insolvenčnímu soudu, ale i z důvodu omezeného přezkumu takového rozhodnutí odvolacím soudem. Korupční riziko je minimalizováno dostatečně silnými motivačními faktory a zárukami spojenými s osobou soudce.

Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí českého právního řádu (čl. 95 věta první Ústavy). V čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky je dále stanoveno, že soudci jsou při výkonu funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Nezávislost soudců znamená v první řadě nezávislost na ostatních složkách státní, resp. veřejné moci. V druhé řadě se jedná o nezávislost na složkách politického systému a také nezávislost v rámci soudní moci, v rámci daného soudu. Nezávislost soudců je předpokladem jejich nestrannosti. Zajistit nezávislost soudců znamená vytvořit takové podmínky, aby soudce byl při své rozhodovací činnosti vázán jen zákonem a ne jinými příkazy nebo vlivy. Nezávislost soudců zahrnuje i jejich ekonomickou nezávislost a ekonomickým předpokladem jejich nezávislosti je také hmotné zajištění.⁴¹

Z hlediska záruk působících ex post platí, že soudci jsou kárně odpovědní za kárné provinění (§ 86 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích – dále jen „ZSS“). Kárným proviněním soudce je zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů (§ 87 ZSS). Soudci může být za kárné provinění podle jeho závažnosti uloženo některé z těchto kárných opatření - důtka, snížení platu až o 30 % na dobu nejvíce 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se soudce dopustil v době před zaházením kárného opatření, na dobu nejvíce 2 let, odvolání z funkce soudce (§ 88 odst. 1 ZSS). Kárným soudem pro kárné řízení soudců je Nejvyšší správní soud (§ 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů – dále jen „ŽRSSZSE“). Řízení se zahajuje pouze na návrh,

⁴¹ Odstavec týkající se nezávislosti soudců převzat z Hendrych, D. a kol. Právnícký slovník. Praha: C. H. Beck, 2009, dostupné z Beck-online.

který může proti soudci podat ministr spravedlnosti, prezident republiky nebo předseda daného soudu (§ 8 odst. 1 a 2 ZŘSSZSE). V úvahu přichází i trestně-právní odpovědnost, když soudce lze trestně stíhat nebo vzít do vazby pro činy spáchané při výkonu funkce soudce nebo v souvislosti s výkonem této funkce jen se souhlasem prezidenta republiky (§ 76 odst. 1 ZSS).

- v oblasti omezení administrativní zátěže insolvenčních soudů se jedná o přesun části pravomocí z insolvenčního soudu na osobu insolvenčního správce. Přesun těchto pravomocí je přirozeně spjat s větším vlivem a vyšší odpovědností insolvenčního správce v insolvenčním řízení, kde je způsobem řešení dlužníkovy úpadku oddlužení (např. institut zprávy pro oddlužení). S přesunem těchto pravomocí je spojeno riziko zneužití tohoto vlivu insolvenčním správcem. K tomu je však nutné dodat, že výkon funkce insolvenčního správce je spojen s řadou motivačních mechanismů, které toto riziko snižují. Příkladem lze jmenovat povinnost insolvenčního správce jednat s odbornou péčí, dohled ministerstva nad insolvenčními správci, navrhované řešení spojené s kárnou odpovědností insolvenčního správce.

Za třetí v oblasti E) zintenzivnění ochrany před šikanózními insolvenčními návrhy je s institutem tzv. předběžného posouzení insolvenčního návrhu (navrhovaný § 100a IZ) spojena možnost existence korupčního rizika. Soudu je dána možnost využít již existující institut odmítnutí pro zjevnou bezdůvodnost, když nově se navrhuje tohoto institutu využití ve lhůtě 1 dne (popř. na základě rozhodnutí soudu ve lhůtě 7 dnů) v režimu tajnosti, tj. aniž by byla insolvenčním soudem zveřejněna vyhláška, již se oznamuje zahájení insolvenčního řízení. S tím je spojena skutečnost, že ochranné účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení podle § 109 IZ jsou až do zveřejnění vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení, odloženy (tj. až na 7 dní od zahájení insolvenčního řízení). S rozhodnutím o prodloužení doby tajnosti z 1 dne na 7 dní je tak spojeno korupční riziko vyplývající z pravomoci soudu rozhodovat s vyšší mírou soudní diskrece a při vyloučení instančního přezkumu. K eliminaci tohoto rizika bylo podrobně pojednáno výše.

3) Odpovědnost

Kompetence orgánů veřejné moci jsou návrhem zákona upraveny v souvislosti s posílením dohledových pravomocí ministerstva ve vztahu k insolvenčním správcům. Dále je v

souvislosti s návrhem spočívajícím v možnosti podat kárnou žalobu proti insolvenčnímu správci vymezena pravomoc ministra spravedlnosti jakožto kárného žalobce a pravomoc kárného soudu k posouzení této kárné žaloby. K posílení pravomoci ministerstva dochází i v souvislosti s udělováním akreditací a dohledem nad akreditovanými subjekty. Ve všech případech dochází k posílení pravomocí v souladu s účelem sledovaným navrhovaným řešením a pouze v nezbytném rozsahu. Jedná se o logické posílení kompetencí ministerstva spojené s možností, účinností a efektivností kontroly nad činností insolvenčních správců a nad tzv. akreditovanými osobami. V souvislosti se změnami, které se týkají institutu oddlužení, rovněž dochází k přenosu části pravomocí z insolvenčních soudů na insolvenční správce (viz výše).

4) Opravné prostředky a kontrolní mechanismy

V tomto směru návrh nepředstavuje oproti současné úpravě změnu, postupuje se podle stávající úpravy, kde jsou již vymezeny opravné prostředky. Kontrolní mechanismy jsou návrhem posíleny. Veřejná správa bude nově schopna účinněji a efektivněji kontrolovat a vynucovat dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů (včetně navrhované regulace).

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

ČÁST PRVNÍ

Změna insolvenčního zákona

K bodu 1 a 2 (§ 7b odst. 1 a 5)

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

Navrhuje se stanovit obdobné pravidlo, avšak jednodušší, a to s ohledem na to, že v rámci jednoho státu lze předpokládat přesuny dlužníků směrem k soudům, kde bude výkon práv věřitelů obtížnější. Takové jednání je nejčastější především u dlužníků, kteří jsou podnikateli.

V zájmu prevence účelové změny sídla podnikatele v rámci tzv. forum shoppingu uvedené pravidlo fixuje místní příslušnost insolvenčního soudu na obecný soud, v jehož obvodu měl dlužník zapsaný do obchodního rejstříku (neboť každý takový se považuje za podnikatele podle § 421 odst. 1 občanského zákoníku) sídlo ke dni, který o šest měsíců předchází okamžik zahájení insolvenčního řízení; i tento „historický“ údaj je snadno zjištělný a široké veřejnosti dostupný v obchodním rejstříku. Zároveň se navrhuje stanovit pravidlo pro případy, kdy takový dlužník v rozhodné době neměl vůbec obecný soud (např. v případě přeměny právnických osob) anebo jej neměl v České republice (např. u přeshraniční fúze nebo přemístění sídla).

Vztahy dlužníka a věřitelů zpravidla vznikají delší dobu před zahájením insolvenčního řízení a tyto vztahy jsou často určitým způsobem vázány k lokalitě sídla dlužníka, zejména pokud

např. věřitel podniká pouze v oblasti, kde se nachází sídlo dlužníka. Uvedené vztahy pouze s určitým zpožděním kopírují případné změny sídla dlužníka, takže dlužník, který změnil sídlo do obvodu jiného soudu, bude mít zpravidla řadu věřitelů v lokalitě svého předchozího sídla. V posledních letech lze přitom sledovat několik poměrně významných případů, kde dlužník formální změnou sídla těsně před zahájením insolvenčního řízení dosáhl změny místně příslušného insolvenčního soudu. Takový postup nelze označit za legitimní, když k reálnému přesunu podnikatelské činnosti dlužníka nedošlo. Výkon práv věřitelů před takto dlužníkem zvoleným soudem může být zásadně ztížen, ať již potřebou dojíždět, anebo samotným faktem, že dlužník poměrně jednoduchou operací zvolil soud, který bude rozhodovat o jeho úpadku (čímž de facto obešel pravidlo zákonného soudce).

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

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

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

Výjimku z pravidla, že v řízení může rozhodovat jen místně příslušný soud, představuje § 7b odst. 5, když vymezuje okruh věcí, o nichž může v případě, že hrozí nebezpečí z prodlení, rozhodnout i soud, která není místně příslušný. Navrhuje totiž stanovit, aby insolvenční soud, u něhož bude insolvenční řízení probíhat, učinil některá opatření, která nesnesou odkladu, i před konečným rozhodnutím o místní příslušnosti, například rozhodl o jmenování prozatímního věřitelského výboru, o jmenování předběžného správce, o tom, že se insolvenční návrh ani jiné dokumenty v insolvenčním rejstříku nezveřejňují, o odmítnutí insolvenčního návrhu anebo o odmítnutí insolvenčního návrhu pro jeho zjevnou bezdůvodnost.

Dle judikatury nemůže místně nepříslušný soud v insolvenčním řízení vydat nemeritorní rozhodnutí. I když jsou dány důvody pro odmítnutí insolvenčního návrhu pro jeho vady nebo pro jeho zjevnou bezdůvodnost, insolvenční řízení často trvá řadu měsíců, protože je v první řadě nezbytné vyřešit otázku místní příslušnosti (která je předmětem zdlouhavého řízení) a určit insolvenční soud příslušný k takovému rozhodnutí. Dlužníkům se často daří zdržovat postup insolvenčního řízení právě tím, že podají (účelově) insolvenční návrh k místně nepříslušnému soudu. Navrhované ustanovení prostor pro uvedené praktiky eliminuje. Ustanovení § 7b odst. 5 výslovně ukládá insolvenčnímu soudu, u kterého řízení probíhá (tedy ať již jde o soud, jemuž insolvenční návrh došel, nebo soud, kterému byl návrh postoupen, pokud se tento za místně příslušný nepovažuje), aby i před konečným rozhodnutím o místní příslušnosti (tedy buď před právní mocí rozhodnutí o postoupení věci anebo před rozhodnutím nadřízeného soudu v případě nesouhlasu soudu, jemuž má být věc postoupena, s postoupením věci) učinil opatření a přijal rozhodnutí, která nesnesou odkladu; z výše uvedeného se tedy podává, že není nutné, aby vyjmenovaná rozhodnutí vydával místně příslušný soud.

Místně nepříslušný soud rozhoduje soudcem řádně určeným dle rozvrhu práce. Místně nepříslušný soud nerozhoduje ve věci samé; nemeritorní rozhodnutí, jimiž se insolvenční řízení nekončí, může místně příslušný soud (poté, co bude definitivně určen) následně revidovat, nemeritorní rozhodnutí, jimiž se insolvenční řízení končí, nezakládá překážku *res iudicata*. Požadavek na zákonného soudce (kterým se v rozsahu stanoveném navrženým ustanovením i místně nepříslušný soud stane) zde musí být vážen oproti ostatním hodnotám, které má insolvenční právo hájit; jde zejména o zájem na co nejvyšším uspokojení věřitelů,

kterému zpravidla v úvodní fázi řízení odpovídá potřeba zajistit majetek dlužníka, tedy jmenovat předběžného insolvenčního správce, popřípadě jmenovat prozatímní věřitelský výbor. Naopak, v případě nedůvodných návrhů je namístě, aby bylo co nejrychleji rozhodnuto o ochraně dlužníka formou odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost či předběžného opatření odnímajícího návrhu účinky. Pokud zde jsou věcné důvody, nelze totiž s ohledem na závažnost situací, které jsou insolvenčním řízením řešeny, čekat na vyřešení poměrně formální otázky, který soud je místně příslušný.

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

K bodu 3 a 4 (§ 18)

Dále se navrhuje upravit, že se prostřednictvím formuláře zasílá také návrh věřitele - nabyvatele přihlášené pohledávky – na vstup do insolvenčního řízení namísto původního věřitele ve smyslu ustanovení § 18, a to za účelem zjednodušení a souvisejícího zrychlení soudního řízení. Pro případ, že návrh podle § 18 není insolvenčnímu soudu podán na předepsaném formuláři, nebo pro případ, že osoba (ať už jde o osobu účastníka, který činí takové podání, nebo osobu právního zástupce účastníka, který činí takové podání jeho jménem), které se datová schránka zřizuje *ex lege* bez žádosti, nedoručila návrh insolvenčnímu soudu řádně způsobem stanoveným v § 80a odst. 1, se v § 18 odst. 3 stanoví, že se třídenní lhůta pro rozhodnutí insolvenčního soudu o návrhu, počítaná ode dne doručení návrhu insolvenčnímu soudu, přerušuje, resp. nezačne běžet dříve než je insolvenčnímu soudu doručen návrh, který vyhovuje požadavkům na jeho formu a způsob doručení. Trpí-li návrh podle § 18 odst. 1 popsány nedostatkem, insolvenční soud tedy nejpozději do tří dnů od dne, kdy mu byl takový návrh doručen, vyzve navrhovatele usnesením podle § 43 občanského soudního řádu k opravě návrhu. Ustanovení § 18 odst. 3 stanoví tento postup nezávisle na postupu, který pro tento případ předpokládá obecné ustanovení § 80a odst. 2; ustanovení § 18 odst. 3 se tak použije jako *lex specialis* přednostně.

K bodu 5, 32, 53 a 54 (§ 19 odst. 2, § 105 odst. 3 a § 177)

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

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

Omezení se záměrně nevztahuje na případného dalšího postupníka dotčené pohledávky, který již povinnost splní (dle § 19 odst. 2). Zároveň jsou tím, že je povinnost podmíněna existencí povinnosti provést kontrolu, z této povinnosti vyloučeny subjekty – postupníci (např. banky), pohledávky vzešlé z transakce (viz § 2 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti) realizované mezi věřitelem a povinnou osobou ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (viz § 4 odst. 1 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti), na kterou se jinak kontrola dle uvedeného zákona nevztahuje (např. transakce o hodnotě pod 15 000 EUR; dále viz § 9 a 13 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti), nebo z transakce uzavřené věřitelem a jinou než povinnou osobou, kde hodnota plnění odpovídá ekvivalentu obchodu uzavřeného mezi věřitelem a povinnou osobou, pro které nemusí být podle zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti provedena kontrola podle § 9 odst. 1 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, tedy nedosahuje částky 15 000 EUR (viz § 177 odst. 3).

Při posuzování, zda by bylo provedení kontroly povinné, se nepřihlíží k tomu, že dlužník není povinnou osobou, a posuzuje se, zda by bylo provedení kontroly povinné, pokud by dotčený obchod s původním věřitelem pohledávky činila povinná osoba dle citovaného zákona. Zároveň povinnost doložit skutečného majitele není vyloučena tím, že původní věřitel byl

osobou, na kterou se povinnost provést kontrolu nevztahovala (např. bankou), pokud by se na nového věřitele tato povinnost vztahovala (protože není regulovaným subjektem).

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

Zároveň toto pravidlo umožní insolvenčnímu soudu odhalit případy, kdy věřitel v zájmu zajištění plurality věřitelů, resp. vytvoření předpokladů prohlášení úpadku dlužníka, účelově postupuje své pohledávky nebo jejich části na jiné osoby, a adekvátně na takové zneužití práva reagovat (např. postupem podle § 143 odst. 2 věta druhá).

Požadavek na transparentnost vlastnické struktury věřitelů dovolí plně se uplatnit základním principům insolvenčního řízení, jakožto kolektivního řízení, v němž má být prosazován společný zájem věřitelů. Uvedené pravidlo předchází tomu, aby v insolvenčním řízení docházelo k prosazování partikulárních zájmů skupiny věřitelů, a to tím, že insolvenčnímu soudu vkládají do rukou nástroj (v podobě dokladů doložených k přihlášeným pohledávkám) ke zjištění vazeb mezi jednotlivými věřiteli. Bez povinnosti dokládat pohledávku prohlášením o skutečném majiteli by bylo obtížné naplnit účel pravidla v § 53, které postihuje věřitele zákazem hlasování o věcech jiných účastníku insolvenčního řízení, kteří pro střet zájmů nemohou hlasovat v dané věci sami, jsou-li tyto osoby členy téhož koncernu, jsou-li propojeny vztahy ovládání nebo ovlivnění nebo které jsou-li si navzájem osobami blízkými. Pokud hrozí, že by někteří z věřitelů- prosazovali zájmy osob, které samy nemohou ve vlastní věci hlasovat pro střet zájmů, jsou z hlasování v insolvenčním řízení tito věřitelé vyloučeni *ex lege* (§ 53 odst. 3), popřípadě je jim zákaz hlasování uložen *ex actu* (§ 53 odst. 5). Zejména v případech, kde na vzájemné vztahy mezi účastníky insolvenčního řízení není možno

usuzovat z veřejně dostupné evidence (např. z veřejného rejstříku), hraje požadavek na doložení skutečného majitele významnou roli. Využívají-li věřitelé struktury zahraničních společností, zpravidla založených v jurisdikcích, které neposkytují dostatečně transparentní informace o vlastnické struktuře společností, příslušný věřitel by tak mohl hlasovat navzdory existujícímu střetu zájmů, aniž by insolvenční soud mohl potenciál střetu zájmů zjistit. Uvedené pravidlo takové situaci předchází, když pod sankcí nemožnosti výkonu hlasovacího práva spojeného s pohledávkou požaduje, aby tato byla doložena prohlášením o skutečném majiteli i zahraniční osobou se sídlem v cizí jurisdikci. Také proto se pro případy, které skýtají největší riziko - tedy případy, kdy dojde v průběhu insolvenčního řízení anebo těsně před ním k postoupení pohledávky z věřitele, v jehož neprospěch je stanoven zákaz ve vlastní věci hlasovat (§ 53 odst. 2), na propojené osoby, které budou moci hlasováním ve prospěch spřízněného věřitele fakticky překonat uvedené omezení - stanoví požadavek, aby věřitel s přihláškou své pohledávky doložil svého skutečného majitele.

Není-li pohledávka věřitelem, kterému je uložena povinnost doložit svého skutečného majitele (§ 177 odst. 2, srov. § 177 odst. 3), doložena čestným prohlášením o jeho skutečném majiteli, nemůže takový věřitel vykonávat do doby, než svou povinnost podle § 177 odst. 2 splní, hlasovací práva spojená s takovou pohledávkou (§ 177 odst. 6), a bude-li se jednat o insolvenčního navrhovatele, platí, že tento neosvědčil svoji pohledávku za dlužníkem (§ 105 odst. 3), v důsledku čehož dojde k zamítnutí insolvenčního návrhu (§ 143 odst. 2). To platí i tehdy, nedoloží-li věřitel, který nabyl pohledávku ve stanoveném časovém období, a kterému svědčí výjimka podle § 177 odst. 3 nebo který nemá skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, odpovídající čestné prohlášení.

Vzhledem k tomu, že zákon proti legalizaci výnosů z trestné činnosti definuje, kdo je skutečným majitelem pouze ve vztahu k určitým osobám (osoba, která je podnikatelem, nadace, nadační fond, spolek, ústav, obecně prospěšná společnost a jiné osoby obdobné spolku, ústavu nebo obecně prospěšné společnosti), a to tak, že i některá z vyjmenovaných osob skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti mít nemusí (např. v případě, že není nikoho, kdo by byl příjemcem alespoň čtvrtiny z rozdělovaných prostředků nadace, resp. v případě, že všichni příjemci čerpají menší podíl z jí rozdělovaných prostředků, nemá nadace skutečného majitele ve smyslu uvedeného zákona), stanovuje § 177 odst. 4 pro případ, že je věřitelem osoba, která skutečného majitele

podle zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti nemá, povinnost věřitele doložit přihlašovanou pohledávku čestným prohlášením, o tom, že skutečného majitele ve smyslu uvedeného zákona nemá. Pakliže by tato povinnost osobám, které nemají skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, nebyla uložena, soud by mohl být uvržen do nejistoty ohledně významu nedoložení čestného prohlášení o skutečném majiteli v tom smyslu, že by nebyl s to posoudit, zda osoba, která pohledávku tímto prohlášením nedoložila, porušila svou povinnost pohledávku doložit podle § 177 odst. 2, nebo pohledávku nedoložila proto, že takovou povinnost vůbec nemá, neboť nemá skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Vzhledem k tomu, že je podobná pochybnost na straně soudu vyloučena v případě, že pohledávka není doložena žádným prohlášením věřitele - fyzické osoby, neboť tato skutečného majitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti z povahy věci nemá nikdy, ustanovení § 177 odst. 5 stanoví pro fyzické osoby výjimku z povinnosti dokládat přihlašovanou pohledávku (jak prohlášením podle § 177 odst. 2, tak prohlášením podle § 177 odst. 4).

Ustanovení § 177 odst. 7 počítá se zavedením evidence skutečných majitelů, která bude dostupná jak soudům, tak insolvenčním správčům. Se zřízením takové evidence, ze které budou patrné aktuální údaje o skutečných majitelích osob, povinnost dokládat skutečného majitele věřitele podle § 177 odst. 2 až 4 nebude nutno zvlášť plnit.

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

Konkrétní postup verifikace informace o skutečném majiteli věřitele bude muset stanovit insolvenční správce na základě konkrétní situace, tj. zejména např. podle právní formy věřitele či právního řádu, kterým se status věřitele řídí. V případě, že půjde o věřitele, který je finanční či úvěrovou institucí dle § 2 zákona č. 253/2008 Sb. anebo jiným subjektem uvedeným v § 13 odst. 1 citovaného zákona, nemusí insolvenční správce (kromě ověření, že jde o takovou instituci) zkoumat další skutečnosti. Podobně v případě, že jde o pohledávku (z obchodu) ve výši nepřesahující 15 000 EUR (§ 177 odst. 3 InsZ, § 9 odst. 1 citovaného zákona) anebo o pohledávku dle § 13 odst. 2 citovaného zákona, není nutné kontrolu provést. Přitom insolvenční správce postupuje též dle § 13 odst. 3 citovaného zákona, tedy prověří, zda

jsou splněny podmínky pro výjimku, a v případě pochybností výjimku neaplikuje. Povinnost zkoumat skutečného majitele se tedy uplatní ve všech případech, na které se nevztahují výjimky z povinnosti provést kontrolu dle citovaného zákona, a to včetně pohledávek, při jejichž vzniku by tato povinnost neexistovala, jelikož se nejedná o obchod ve smyslu citovaného zákona (např. pohledávky zaměstnanců či pohledávky z titulu náhrady škody). Výjimka z povinnosti dokládat skutečného majitele se uplatní také v případě, že jde o pohledávku vzešlou z právního jednání mezi věřitelem a jinou než povinnou osobou s hodnotou plnění pod 15 000 EUR podle § 177 odst. 3.

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

K bodu 6 (§ 25 odst. 2)

Dotčené ustanovení napříště počítá s tím, že obecná část seznamu insolvenčních správců bude vedena pouze podle obvodu krajských soudů, přičemž v praxi bude existovat krajský seznam insolvenčních správců specializujících se na řešení dlužníkovy úpadku konkursem a vedle něj krajský seznam insolvenčních správců odborně zaměřených na řešení dlužníkovy úpadku oddlužením. Mimo to dojde také ke změně dosavadního systému ustanovování insolvenčních správců pro konkrétní insolvenční řízení. Rozhodujícím kritériem pro přidělování insolvenčních věcí bude okamžik, k němuž je do příslušné části seznamu zapsáno sídlo

insolvenčního správce, ledaže si insolvenční správce zvolí, že má být do příslušné části seznamu pro účely přidělování insolvenčních věcí zapsán nikoliv podle sídla, ale podle jedné ze svých provozoven a zvolí, podle které z nich konkrétně. Pro případ, že je insolvenční správce v tomto ohledu pasivní a popsanou volbu neučiní, dotčené ustanovení podpůrně stanoví, že se přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům bude automaticky řídit dnem zápisu jeho sídla do patřičné části seznamu. To neznamena, že v seznamu insolvenčních správců nebudou napříště evidovány údaje o sídle insolvenčního správce a zároveň údaje o všech jeho provozovnách. Z nich však bude pro účely přidělování insolvenčních věcí relevantní vždy toliko jeden „zvlášť označený údaj“, a to buď okamžik zápisu sídla do patřičné části seznamu, nebo, přeje-li si insolvenční správce, aby byl v tomto ohledu rozhodujícím kritériem právě tento údaj, okamžik zápisu jedné jeho konkrétně určené provozovny do patřičné části seznamu.

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

Při přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům se pak předseda insolvenčního soudu bude řídit pořadím určeným dnem zápisu sídla insolvenčního správce (veřejné obchodní společnosti nebo zahraniční společnosti) do příslušné části seznamu, nebo, určí-li tak insolvenční správce (ohlášený společník veřejné obchodní společnosti či zahraniční společnosti) pořadím určeným dnem zápisu provozovny do příslušné části seznamu. Jinými slovy, předseda insolvenčního soudu určí v insolvenčním řízení insolvenčním správcem osobu podle pořadí určeného dnem zápisu „zvlášť označeného údaje do příslušné části seznamu.

Aby nebylo možno systém přidělování insolvenčních věcí insolvenčním správcům obcházet častými změnami kritéria, podle něhož bude insolvenční správce v patřičném seznamu pro účely přidělování insolvenčních věcí evidován, resp. podle kterého mu budou insolvenční věci

napadat, omezuje se možnost změnit volbu kritéria, resp. zvlášť označeného údaje“, jen jednou v kalendářním roce, vždy s účinky k prvnímu dni následujícího kalendářního roku.

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

Navrhovaná změna není v rozporu s požadavky směrnice Rady č. 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Tato směrnice se sice vztahuje na výkon činnosti insolvenčního správce, nelze však z jejího znění dovozovat, že by omezovala členské státy v možnosti definovat systém ustanovování osob vykonávajících činnost insolvenčního správce do funkce insolvenčního správce v konkrétním insolvenčním řízení dle rotačního principu, když jde v tomto případě o otázku spojenou s úpravou pravidel pro „výkon veřejné moci“ (srov. čl. 2 odst. 2 písm. i) a l) uvedené směrnice), nikoliv o otázku regulace přístupu k profesi (povolovací režim). Pravidla v § 25 insolvenčního zákona a § 17 zákona o insolvenčních správcích, která definují fungování mechanismu přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům, nestanovují nové podmínky přístupu k profesi insolvenčního správce ani nezakládají překážky přístupu insolvenčních správců na trh se službami, které insolvenční správci poskytují. Navržená právní úprava je v souladu i s čl. 10 odst. 4 citované směrnice, když nezakazuje insolvenčním správcům zřizovat pobočky ani působit v obvodu jiného insolvenčního soudu, ale pouze odlišně reguluje způsob přidělování věcí. Součástí „práva na výkon činnosti“ dle citované směrnice není právo na „zakázky“ vůči státu, pouze právo nebýt diskriminován v přístupu k profesi. Zároveň zůstává zachován stávající režim přístupu k činnosti insolvenčního správce, který zahrnuje též možnost výkonu funkce hostujícím insolvenčním správcem.

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

K bodu 7 až 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.

Není přitom v souladu se zásadami insolvenčního řízení, které má sledovat uspokojení společného zájmu všech věřitelů, jestliže insolvenční správce, který byl do funkce jmenován hlasy věřitele, s nímž je spřízněn, prosazuje na úkor zájmů ostatních věřitelů i samotného dlužníka, partikulární zájmy s ním spřízněného věřitele. Navrhovaná úprava § 34 odst. 3 chce do budoucna předejít vzniku situací, kdy by byla do funkce insolvenčního správce jmenována osoba osobně zainteresovaná na výsledku insolvenčního řízení díky úzké vazbě na věřitele, která by za příslib vlastního ekonomického profitu protihodnotou vedla řízení výlučně dle ekonomických zájmů a pokynů dotčeného věřitele. Stávající znění § 29 bez zakotvení podobného preventivního opatření vytváří prostor pro realizaci potenciálního střetu zájmů na straně insolvenčního správce podle popsaného schématu.

K bodu 10 a 114 (§ 36 odst. 3 a § 431 písm. f))

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

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

K bodu 11 a 12 (§ 38 odst. 1 a 6)

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). Při výpočtu odměny se bude postupovat podle shodného prováděcího právního předpisu.

Vedle toho se (z důvodu zabezpečení vyplácení odměny) navrhuje, aby si insolvenční správce v případě řešení dlužníkovu úpadku oddlužením vždy za dobu 6 měsíců deponoval z příjmů dlužníka částku odpovídající jeho odměně a náhradě hotových výdajů na zvláštním bankovním účtu pro případ, že mu ze strany dlužníka, jemuž bylo schváleno oddlužení, nebude na jeho odměnu a náhradu hotových výdajů řádně a včas uhrazeno ničeho. Odměnu a náhradu hotových výdajů, na jejichž úhradu se nedostává z prostředků vyplácených dlužníkem na splátkový kalendář, je povinen insolvenčnímu správci doplatit stát. Je to však především dlužník, který za účelem svého oddlužení, využívá infrastrukturu insolvenčního řízení, z toho důvodu by to měl být především on, kdo hradí jeho náklady, nikoliv daňový poplatník. Je-li odměna a náhrada hotových výdajů insolvenčnímu správci plněna, insolvenční správce prostředky ze zálohy na ně posléze rozdělí mezi věřitele a dlužníka nebo, byli-li věřitelé dlužníka plně uspokojeni, vrátí tyto prostředky dlužníku.

K bodu 13, 14, 20, 48, 49, 91, a 92 (§ 47 odst. 1, § 48 odst. 2, § 61 odst. 2, § 137 odst. 1 a 2, § 399)

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

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

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

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

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

(nezajištěných) pohledávek. Tím je současně zajištěno, že právo rozhodnout o tom, zda se bude konat schůze věřitelů k projednání způsobu oddlužení, zůstává v rukou nezajištěných věřitelů (kteří se koneckonců mohou jako jediní podílet na přijetí rozhodnutí o způsobu oddlužení).

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

Vazba konání schůze věřitelů pouze na návrh jejich kvalifikované většiny (ať už stanovené obecně v § 47 odst. 1, nebo ve speciálním ustanovení § 399 odst. 1) testuje jejich skutečný zájem o konání schůze a účast na ní. Vzhledem k tomu, že v současné době je účast věřitelů na *ex officio* svolaných schůzích věřitelů k projednání a hlasování o přijetí způsobu oddlužení mizivá, je jejich konání zbytečné a vzhledem k povinné účasti soudce, insolvenčního soudce a dlužníka na ní i poměrně drahé. Skutečnost, že soud schůzi nesvolá, neprojeví-li o její konání zájem předepsaný počet věřitelů, pocítí pozitivně nejen účastníci insolvenčního řízení, které nebude zdržováno přípravami a konáním ryze formální schůze, ale také státní rozpočet, pro který představuje upuštění od povinnosti insolvenčního soudu svolat schůzi věřitelů i tehdy nejeví-li o její konání zájem reprezentativní počet věřitelů - vzhledem k celkovému počtu insolvenčních řízení, kde je způsobem řešení úpadku oddlužení - významnou úsporu.

K bodu 15 až 19, 56, 71 a 72 (§ 51 odst. 1 a 3, § 52 odst. 2, § 53, § 58 odst. 3, § 189 odst. 1 a § 295 odst. 2 a 3)

Navrhuje se zavést zákaz hlasování pro osoby, které tvoří s dlužníkem koncern anebo jsou osobami dlužníkovi blízkými (§ 53 odst. 1). Tyto osoby se zpravidla nacházejí v závažném střetu zájmů. Lze předpokládat, že věřitel v popsaném střetu zájmů nebude na schůzi věřitelů

prosazovat zájem svůj jakožto zájem věřitele na uspokojení jeho pohledávky v co největším rozsahu, ale bude spíše hájit zájem dlužníka, který obvykle spočívá ve snaze vypořádat se s věřiteli co „nejlevněji“.

Nelze přitom akceptovat argumenty, které odmítají navrhované řešení s poukazem na možnosti „záchrany ve skupině“, či s poukazem na rovnost ochrany vlastnického práva všech vlastníků (rozuměj věřitelů dlužníka). Účelem insolvenčního práva je spravedlivé a co nejvyšší uspokojení všech věřitelů. O jednotlivých záležitostech, které jsou součástí hledání míry spravedlivého uspokojení všech věřitelů, přitom nemohou rozhodovat osoby, které se nacházejí ve střetu zájmů. Z uvedeného hlediska zde nespříznění a spříznění věřitelé nejsou ve stejné situaci, a proto ani nemohou mít stejná práva. Nicméně právo spřízněných věřitelů dlužníka na podíl na výtěžku zpeněžení aktiv dlužníka není navrhovanou úpravou dotčeno; srov. zahraniční úpravy (např. Slovensko, Německo), které jsou vůči věřitelům spřízněným s dlužníkem podstatně tvrdší.

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

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

Zákaz výkonu hlasovacího práva by měl napříště postihovat také věřitele, který je spolu s věřitelem, jenž je dotčen zákazem výkonu hlasovacího práva podle § 53 odst. 2, členem téhož koncernu nebo který je jeho osobou blízkou (§ 53 odst. 3). Věřitelé v takto úzkém vztahu k věřiteli, který je dotčen zákazem hlasovat ve vlastní věci, se totiž zpravidla budou nacházet ve stejném střetu zájmů, jako dotčený věřitel. Soudu se dále umožňuje za stanovených podmínek zákonné zákazy zúžit (§ 53 odst. 4) nebo i rozšířit (§ 53 odst. 5). Insolvenční soud může v posledně uvedeném případě vyloučit možnost výkonu hlasovacího práva také v případě, že by byl střet zájmů věřitele založen z jiného důvodu, než proto, že je s dlužníkem nebo s jiným věřitelem, který je dotčen zákazem hlasovat podle § 53 odst. 2, členem téhož koncernu nebo že je jeho osobou blízkou, např. proto, že střet zájmů mezi jím a dlužníkem nebo jím a jiným věřitelem je dán vztahy ovlivnění nebo ovládání (§ 53 odst. 5).

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

Insolvenční soud může propojení mezi spřízněnými osobami zjistit a na případný střet zájmů usuzovat z údajů o skutečném majiteli věřitele ve smyslu zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, kterého jsou věřitelé, u nichž zákonodárce předpokládá existenci takového propojení s vyšší pravděpodobností (tj. věřitelé, kteří nabyli pohledávku bezprostředně před zahájením insolvenčního řízení nebo po jeho zahájení), povinni doložit podle § 177, resp. § 105 odst. 3. Hrozba trestněprávního postihu věřitele, který neuvede v čestném prohlášení o svém skutečném majiteli pravdivé informace, má být zárukou toho, že insolvenčnímu soudu budou dokládána čestná prohlášení se spolehlivými údaji. Vyjde-li v insolvenčním řízení najevo, že údaje v dokladu věřitele o jeho skutečném majiteli neodpovídají realitě (ať už ve světle informací dostupných např. v obchodním rejstříku nebo informací, které soudu poskytne jiný účastník insolvenčního řízení) uvědomí o tom insolvenční soud orgány činné v trestním řízení.

Díky zavedení povinnosti doložit svého skutečného majitele (§ 177 odst. 2 až 7) se insolvenčnímu soudu dostává do rukou důležitý nástroj, pomocí něhož bude moci posoudit nezbytnost vyloučení hlasovacího práva věřitele (jemuž není uložen zákaz výkonu hlasovacích práv *ex lege*) na základě § 53 odst. 5 ve spojení s § 52 odst. 2. Rozhodnutím o zákazu výkonu hlasovacího práva však insolvenční soud není *pro futuro* vázán; není tedy vyloučeno, že pro účely další schůze věřitelů insolvenční soud připustí, aby věřitel, jemuž dříve znemožnil výkon hlasovacího práva podle § 53 odst. 5, napříště hlasoval (§ 52 odst. 3).

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

Nemůže-li pro výše uvedený zákaz některý z věřitelů hlasovat, nepřihlíží se k jeho hlasům při posouzení většiny potřebné pro přijetí rozhodnutí (§ 53 odst. 6). K přijetí rozhodnutí schůze věřitelů postačí, je-li v jeho prospěch odevzdána prostá většina hlasů ostatních na schůzi přítomných nebo řádně zastoupených věřitelů, na které zákaz výkonu hlasovacího práva nedopadá (§ 49 ve spojení s § 53 odst. 6).

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

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

hlasovacích práv deklarovaných insolvenčním správcem v předloženém a zveřejněném seznamu přihlášených pohledávek.

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

Dále se navrhuje upravit, resp. upřesnit ustanovení § 58 odst. 3, neboť i činnost věřitelského výboru může být negativně ovlivněna působením osob ve střetu zájmů. Je proto rovněž nepřijatelné, aby věřitel hlasoval ve „vlastní věci“ nebo ve věci věřitele, jenž je jeho osobou blízkou nebo jenž je spolu s ním členem téhož koncernu. 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. Věřitelský výbor se pro tento případ považuje za usnášeníschopný, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, na které se nevztahuje zákaz výkonu hlasovacích práv, nebo jejich náhradníků (§ 58 odst. 3 věta sedmá za středníkem ve spojení s § 53 odst. 6). Bez výslovného pravidla, které stanoví, že se při posuzování usnášeníschopnosti věřitelského výboru nepočítá s věřiteli, kteří nesmí vykonávat hlasovací právo, by mohla být činnost věřitelského výboru v případě střetu zájmů na straně některých jeho členů zcela ochromena. I ve vztahu k rozhodování věřitelského výboru je z toho důvodu zakotveno pravidlo pro stanovení většiny potřebné pro přijetí rozhodnutí v případě, je-li některý z věřitelů pro střet zájmů vyloučen z výkonu hlasovacího práva; k přijetí rozhodnutí je pak třeba nadpoloviční většiny všech členů věřitelského výboru, kteří nejsou dotčeni zákazem výkonu hlasovacích práv. I zde platí, že při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedy, a to i v případě, že proti sobě hlasují např. pouze dva členové věřitelského výboru.

Regulaci střetu zájmů u členů věřitelského výboru zákon obsahuje i v § 295 odst. 2, když jim zakazuje bez náležitého schválení schůzí věřitelů nabývat z majetkové podstaty majetek.

Tento zákaz je v praxi často obcházen tím, že zástupce věřitelů či člen věřitelského výboru nabude majetek prostřednictvím jiné s ním spřízněné osoby. Z uvedeného důvodu je na místě výslovně rozšířit aplikaci zákazu nabývat majetek z majetkové podstaty i na subjekty spřízněné s členy věřitelského výboru.

K bodu 21 (§ 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 nebo elektronickou cestou, za předpokladu, že zprávu v elektronické podobě opatří uznávaným elektronickým podpisem (§ 80a odst. 1 věta první). V odůvodněných případech je pak možné z těchto požadavků slevit (§ 80a odst. 1 věta druhá); ve výjimečných případech, se připouští, aby uvedené osoby učinily podání v listinné podobě, nemohou-li z vážných důvodů vyhovět povinnosti stanovené v § 80a odst. 1 věta první.

Ustanovení § 80a odst. 3 vyjasňuje, že povinnost tzv. elektronické komunikace s insolvenčním soudem není uložena pouze účastníku řízení, kterému se zřizuje datová schránka bez žádosti, ale dopadá také na právního zástupce, který činí podání za účastníka (byť tento účastník není osobou, již se zřizuje datová schránka bez žádosti), jestliže je mu zřízena datová schránka bez žádosti. Dále se tato povinnost stanovuje kvalifikovanému subjektu, který činí za dlužníka podání (insolvenční návrh, návrh na povolení oddlužení, případně jejich doplnění či opravy) podle § 390a odst. 1. Ustanovení § 80 odst. 3 *in fine* tedy nestanovuje povinnost doručovat podání insolvenčnímu soudu do datové schránky nebo v elektronické podobě s elektronickým podpisem toliko osobám, kterým se zřizuje datová schránka bez žádosti, neboť akreditovanými osobami ve smyslu § 390a odst. 1 písm. b) s povahy věci zpravidla nebudou právnické osoby zapsané do obchodního rejstříku, kterým se datová schránka zřizuje bez žádosti (§ 5 zákona č. 300/2008 Sb.). To mimo jiné znamená, že si akreditované osoby budou (pro účely řádného poskytování služeb v oblasti oddlužení) povinny nechat zřídit datovou schránku na žádost nebo opatřit kvalifikovaný certifikát elektronického podpisu. Přestože jde v případě kvalifikovaného subjektu podle § 390a odst. 1 písm. a) o osobu, již se zřizuje datová schránka bez žádosti (advokátu a insolvenčnímu správci podle § 4 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb. a notáři podle § 6 odst. 1 tohoto zákona), je nezbytné stanovit povinnost činit za dlužníka podání v elektronické podobě zvlášť i jemu,

neboť není v případě postupu podle § 390a považován za právního zástupce dlužníka v řízení ve smyslu občanského soudního řádu.

Osoby, které nemají datové schránky zřizované bez žádosti, postupují podle požadavků obecně kladených na podání občanským soudním řádem. Rovněž osoby, které sice mají zřízenou datovou schránku, avšak tato jim byla zřízena na základě jejich žádosti, nebudou povinny činit podání do datové schránky nebo v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem.

Dále se navrhuje, aby v případech, kdy zákon požaduje, aby byl určitý úkon ve vztahu k insolvenčnímu soudu učiněn na určitém formuláři, v určitém formátu nebo aby byl podán určitým způsobem, představovalo nesplnění tohoto požadavku vadu podání.

Dosud insolvenční zákon předepisoval požadavek podání na formuláři pro přihlášku pohledávky věřitele do insolvenčního řízení či návrh na povolení oddlužení, nově je pak navrhován formulář i pro návrh na vstup právního nástupce do insolvenčního řízení v případě převodu nebo přechodu pohledávky, pro seznam přihlášených pohledávek, soupis majetkové podstaty, pro konečnou zprávu a zprávy o plnění reorganizačního plánu.

V případě, že podání není insolvenčnímu soudu doručeno řádně na stanoveném formuláři, postupuje soud podle 80a odst. 2, podle něhož je soud povinen podatele vyzvat k opravě podání za současného poučení a stanovení lhůty dle ustanovení § 43 občanského soudního řádu. Ustanovení § 80a odst. 2 se nepoužije, stanoví-li zákon na jiném místě jiné následky nedostatků podání, které spočívají v tom, že nebylo insolvenčnímu soudu doručeno řádným způsobem na předepsaném formuláři.

Přednostně se tak před obecnou úpravou v § 80a odst. 2 použijí zvláštní ustanovení, která výslovně vylučují postup podle § 43 občanského soudního řádu (ustanovení § 50, 346 a 401 u hlasovacích lístků došlých soudu, § 117 u návrhu na moratorium, § 128 u insolvenčního návrhu či § 200 odst. 2 u popření pohledávky věřitelem); ustanovení § 43 občanského soudního řádu se tedy nepoužije, soud však musí k podání přihlížet i v případě, že toto nebylo učiněno elektronicky na stanoveném formuláři, ve stanoveném formátu anebo stanoveným způsobem. Pouze na přiměřené použití § 43 občanského soudního řádu se odkazuje v § 18

odst. 3 pro případ, že uvedenými nedostatky trpí návrh na vstup právního nástupce do insolvenčního řízení na místo účastníka řízení v případě převodu nebo přechodu pohledávky. Zvláštní úpravu účinků insolvenčního návrhu, který nebyl soudu doručen v souladu s §80a odst. 1, obsahuje § 97 odst. 4; insolvenční soud takové podání nepovažuje za insolvenční návrh, kterým se zahajuje insolvenční řízení, k neřádně doručenému insolvenčnímu návrhu nepřihlíží, o čemž jeho podatele pouze vyrozumí usnesením podle § 97 odst. 6.

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

K bodu 22, 26 až 33, 43, 44 a 51 (§ 92, § 100a, § 101 odst. 1 a 3, § 102 odst. 1 a 6, § 105 odst. 1 a 2, § 107 odst. 3, § 128a odst. 3 až 5 a § 147 odst. 6)

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

V zájmu zajištění účinné ochrany práv dlužníka, proti němuž je zahájeno insolvenční řízení na základě věřitelského insolvenčního návrhu, z jehož obsahu nebo z okolností, za nichž byl podán, může soud usuzovat na jeho zneužívající povahu či bezdůvodnost, zavádí § 100a do právního řádu opatření, které insolvenčnímu soudu nedovoluje v případě pochybností o důvodnosti insolvenčního návrhu zveřejnit vyhlášku (jakož i jiné dokumenty ve spise) v insolvenčním rejstříku a oznámit tak, že bylo zahájeno insolvenční řízení. Jinak řečeno, § 100a brání tomu, aby byl v důsledku pochybného (šikanózního) insolvenčního návrhu dlužník v očích veřejnosti diskreditován.

Soud předběžné posouzení insolvenčního návrhu podaného věřitelem činí ihned po obdržení návrhu, a to ještě před zveřejněním vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku. Lhůta pro předběžné posouzení počíná běžet okamžikem doručení insolvenčního návrhu insolvenčnímu soudu a konec lhůty je stanoven na konec pracovního dne nejbližší následujícího po dni, kdy byl insolvenční návrh podán. (Pravidlo, podle kterého se zahájení insolvenčního řízení oznamuje zveřejněním vyhlášky

v insolvenčním rejstříku do 2 hodin od okamžiku, kdy byl insolvenční návrh doručen insolvenčnímu soudu, zůstává v platnosti pouze ve vztahu k insolvenčním návrhům, které podává sám dlužník, viz § 101 odst. 1.)

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

Má-li soud pochybnosti o tom, zda insolvenční návrh z hlediska § 128a obстоjí, ponechává § 100a ve spojení s § 101 odst. 1 a 3 (resp. § 102 odst. 1 a 6) insolvenčnímu soudu prostor pro jeho zevrubnější přezkoumání, aniž by byl dlužník vystaven negativním důsledkům zveřejnění skutečnosti, že je proti němu vedeno insolvenční řízení. Insolvenčnímu soudu tak umožňuje do doby, než insolvenční návrh z hlediska § 128a definitivně posoudí, zabránit zveřejnění insolvenčního návrhu a jiných dokumentů, včetně vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení, v insolvenčním rejstříku tím, že svým rozhodnutím (s účinností nastávající okamžikem jeho vydání) jejich zveřejnění zakáže (§ 100a odst. 1). Insolvenční soud pak může zbytek sedmidenní lhůty, která počala běžet doručením insolvenčního návrhu soudu, využít k tomu, aby se ujistil v domněnce, že byl insolvenční návrh podán zjevně bezdůvodně a jako takový jej odmítnul, nebo se přesvědčil o tom, že je insolvenční návrh prost vad (§ 101 odst. 3, resp. § 102 odst. 6); insolvenční soud však není svým dřívějším rozhodnutím podle § 100a vázán a insolvenční návrh může odmítnout pro zjevnou bezdůvodnost podle § 128a bez ohledu na to, zda v rámci předběžného posouzení věřitelského insolvenčního návrhu postupoval podle § 100a odst. 1 nebo § 100a odst. 5 (viz § 100a odst. 6).

Je-li ve výše popsané sedmidenní lhůtě insolvenční návrh odmítnut pro zjevnou bezdůvodnost, je vyloučeno oznámení o zahájení insolvenčního řízení na základě zjevně bezdůvodného insolvenčního návrhu v insolvenčním rejstříku, ledaže insolvenční soud v řízení o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost toto rozhodnutí zruší; v takovém případě se zahájení insolvenčního řízení oznámí v insolvenčním rejstříku zveřejněním vyhlášky nejpozději do 2 hodin po zahájení úředních hodin pracovního dne insolvenčního soudu nejbližší následujícího po dni, kdy rozhodnutí, kterým byly zrušeno rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost, nabylo právní moci (§ 101 odst. 3 věta druhá).

Naopak, jestliže insolvenční soud neshledá u insolvenčního návrhu, o kterém prve rozhodl podle § 100a odst. 1, důvody pro jeho odmítnutí podle § 128a, zahájení insolvenčního řízení oznámí zveřejněním vyhlášky (jakož i dalších dokumentů ve spise) v insolvenčním rejstříku; to platí i tehdy, uplyne-li sedmidenní lhůta stanovená v § 128a odst. 1 určená insolvenčnímu soudu pro posouzení důvodnosti věřitelského insolvenčního návrhu marně, např. proto, že se insolvenční soud posuzováním důvodnosti návrhu v sedmidenní lhůtě nezabýval (§ 101 odst. 3 věta první). Insolvenční soud zveřejní vyhlášku v insolvenčním rejstříku nejpozději po uplynutí této lhůty; s ohledem na to, že tato lhůta uplyne ke konci pracovního dne, § 101 odst. 3 stanoví, že k uveřejnění vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení, v insolvenčním rejstříku nelze přikročit později než dvě hodiny po zahájení úředních hodin následujícího pracovního dne.

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

Rozhodnutí podle § 100a odst. 1 není ve vztahu k dlužníku prosto důsledků. Přestože jsou účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení vázány na zveřejnění vyhlášky oznamující zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku (§ 109 odst. 4), k čemuž na základě rozhodnutí podle § 100a odst. 1 nedochází, některé z následků navazujících na účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení pro dlužníka nastávají nezávisle na tom. V zájmu zajištění

ochrany věřitelů a fixace majetkové podstaty k jejich uspokojení k určitému datu zakotvuje § 100a odst. 2 zvláštní pravidlo, podle něhož je dlužník omezen v nakládání s majetkovou podstatou podle § 111 od okamžiku, kdy se o podání insolvenčního návrhu doručením rozhodnutí podle § 100a odst. 1 dozví, do doby, než insolvenční soud insolvenční návrh z hlediska § 128a přezkoumá a případně jej odmítne pro zjevnou bezdůvodnost. Rozhodne-li soud o odmítnutí šikanózního insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost, přestanou omezení dlužníka podle § 111 platit k okamžiku, kdy se rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu stane účinným, resp. je účastníkům insolvenčního řízení doručeno podle § 128a odst. 5 (§ 146 odst. 1 ve spojení s § 142). Nic však nebrání insolvenčnímu soudu v odůvodněných případech ponechat omezení dlužníka podle § 111 v platnosti až do právní moci takového rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost; zda tak učiní, ponechává zákon za podmínek stanovených v § 146 odst. 1 věta druhá na úvaze insolvenčního soudu. Nerozhodne-li soud o odmítnutí insolvenčního návrhu podle § 128a ve lhůtě sedmi dní od podání insolvenčního návrhu insolvenčnímu soudu, účinky spojené se zahájením řízení nastanou s účinky *erga omnes* zveřejněním vyhlášky oznamující zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku; na obecném principu zakotveném v § 109 odst. 4 tedy pravidlo obsažené v § 100a odst. 2 ničeho nemění. Zákon dále výslovně stanoví, že ustanovení § 109 odst. 4 se uplatní i tehdy, postupuje-li insolvenční soud podle § 100a odst. 1 a 2, a to pro případ, že k zveřejnění vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním řízení, dojde dříve, než se podaří dlužníku doručit rozhodnutí podle § 100a odst. 1; účinky spojené se zahájením řízení (včetně omezení podle § 111) pro dlužníka nastávají v souladu s § 109 odst. 4 zveřejněním uvedené vyhlášky v insolvenčním rejstříku, nikoliv až doručením rozhodnutí podle § 100a odst. 1.

Bez možnosti insolvenčního soudu, jemuž došel insolvenční návrh, zjistit, že proti témuž dlužníku je již u jiného insolvenčního soudu vedeno insolvenční řízení na návrh podaný věřitelem dříve, není možné setrvat na pravidle v § 107 odst. 1, podle kterého se má později podaný insolvenční návrh považovat pouze za přistoupení k již probíhajícímu insolvenčnímu řízení. Ustanovení § 107 odst. 3 proto vylučuje, aby insolvenční návrh po dobu, po kterou se na základě rozhodnutí podle § 100a odst. 1 tento insolvenční návrh (ani jiné dokumenty v insolvenčním spise) v insolvenčním rejstříku nezveřejňuje, založil ve vztahu k později podaným insolvenčním návrhům překážku litispendence.

V zájmu posílení odrazujícího efektu pokuty za podání zjevně bezdůvodného návrhu, se navrhuje zvýšit stanovený limit z 50 000 Kč na 500 000 Kč. Je dluhem minulosti, že zákon hovoří o této pokutě jako o pořádkové, když tato nikdy nebyla a není prostředkem k vymáhání plnění procesních povinností účastníka řízení. Tím že § 128a odst. 3 napříště mluví toliko o pokutě, nedochází k jeho věcné změně. Zákona tím pouze přiznává (co ostatně platilo vždy), že tato pokuta představuje zvláštní sankci za zneužití práva věřitele iniciovat insolvenční řízení. Sankce *sui generis* - za zneužití práva věřitele – byly v insolvenčním zákoně zakotveny v § 128a odst. 3 a § 178 a 179 již dřívějšími novelami zákona (zákon č. 334/2012 Sb., zákon č. 69/2011 Sb.).

Další prvek ochrany dlužníků před šikanózními návrhy představuje § 105, resp. požadavek, aby věřitel, který podává insolvenční návrh proti právnické osobě, prokázal svoji splatnou pohledávku za dlužníkem jedním z uvedených způsobů. Zavedením této povinnosti předchází návrh zákona tomu, aby insolvenční návrhy byly věřiteli podávány na základě smyšlených pohledávek. Nedoložení pohledávky způsobem stanoveným § 105 odst. 2 nebo 3 má za následek zamítnutí insolvenčního návrhu podle § 143.

Povinnost doložit splatnou pohledávku uznáním dlužníka s ověřeným podpisem, vykonatelným rozhodnutím, notářským zápisem se svolením k vykonatelnosti nebo potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce dopadá pouze na věřitele,

- který vede účetnictví nebo daňovou evidenci ve smyslu zákona o daních z příjmů,
- který je insolvenčním navrhovatelem a
- jehož insolvenční návrh směřuje proti dlužníku – právnické osobě.

Uvedená povinnost tedy zatěžuje jenom omezený okruh subjektů jen v omezeném okruhu případů. Věřitelé, kteří nevedou účetnictví nebo daňovou evidenci, tuto povinnost nemají. Požadavek doložit pohledávku podle § 105 odst. 1 se uplatní jen tehdy, jestliže touto pohledávkou věřitel osvědčuje splnění podmínek insolvenčního řízení, resp. jí dokládá insolvenční návrh. Uvedeným způsobem však není třeba prokazovat pohledávku, kterou věřitel přihlašuje v již probíhajícím řízení.

Zdánlivý nepoměr mezi požadavky kladenými na prokázání pohledávky uplatňované při zahájení insolvenčního řízení a uplatňované přihláškou v již zahájeném řízení je odůvodněn

rozdílným charakterem obou úkonů z hlediska jejich dopadů do právní sféry dlužníka i dalších osob. Přísnější požadavky kladené na insolvenční návrh reflektují závažnost účinků zahájení insolvenčního řízení nejen pro dlužníka, ale i pro všechny jeho věřitele. Jeví se proto zcela legitimním požadovat po insolvenčním navrhovateli aby pohledávku, kterou osvědčuje důvodnost insolvenčního návrhu, náležitě prokázal buďto exekucním titulem nebo potvrzením o tom, že ji vede ve v účetnictví.

Co se týče možnosti prokazovat existenci a splatnost pohledávky uplatňované spolu s insolvenčním návrhem potvrzením vyjmenovaných osob o tom, že insolvenční navrhovatel, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci, o pohledávce účtuje, vychází návrh z toho, že věřitel - v souladu se zásadou, podle které nesmí nikdo těžit z vlastní nepoctivosti – nemůže opřít svůj nárok na zahájení insolvenčního řízení o (sic) existující pohledávku, kterou v rozporu se zákonem nevede ve svém účetnictví. Důvodem pro zvolené řešení je také předpoklad neochoty věřitele účtovat o neexistující pohledávce, neboť by snaha o její fiktivní *ex post* zanesení do účetnictví pouze pro účely opatření dokladu pohledávky pro zahájení insolvenčního řízení znamenalo pro věřitele určitý diskomfort v podobě rizika vzniku daňové povinnosti vůči státu, případně hrozby trestněprávního postihu takového jednání. Vzhledem k tomu, že lze na pohledávku, o níž věřitel účtuje, z důvodů předestřených výše pohlížet s větší mírou důvěry ohledně její pravosti, umožňuje § 105 odst. 1 a 2, aby bylo možno pohledávku uplatňovanou spolu s insolvenčním návrhem i skutečnost, že jde o splatnou pohledávku, prokazovat také potvrzením auditora, soudního znalce nebo daňového poradce o tom, že insolvenční navrhovatel o této pohledávce účtuje.

Doklad o tom, že věřitel pohledávku vede ve svém účetnictví nebo ve své daňové evidenci, je prostředkem k osvědčení pohledávky poměrně dostupným, s jehož pořízením nejsou spojeny nadměrné náklady. Na rozdíl od ostatních věřitelů, skutečnost, že nemá exekucní titul, nebrání věřiteli, který vede účetnictví nebo daňovou evidenci, v zahájení úspěšného insolvenčního řízení. Z toho důvodu povinnost doložit pohledávku způsobem stanoveným v § 105 dopadá pouze na omezený okruh subjektů, a to na věřitele, kteří vedou účetnictví nebo daňovou evidenci. Ustanovení § 105 tak pouze zohledňuje skutečnost, že se insolvenční navrhovatelé nacházejí z hlediska jejich možností doložit pohledávku uplatňovanou s insolvenčním návrhem v nesrovnatelných situacích a tomu přizpůsobuje i požadavky na ně kladené.

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

K bodu 23 až 25 (§ 97 odst. 3, 4 a 6)

Po vzoru řešení obsaženém v současné době v § 97 odst. 2, podle něhož je zbaven účinků insolvenčního návrhu takový, který nevyhovuje požadavkům na ztotožnění osoby insolvenčního navrhovatele (resp. jeho zástupce v řízení podle § 97 odst. 3.), nový § 97 odst. 4 stanoví, že soud nepřihlíží k insolvenčnímu návrhu také tehdy, nebyl-li doručen ve stanoveném formátu v souladu s § 80a odst. 1.

V zájmu posílení trendu elektronické komunikace účastníků řízení s insolvenčním soudem, návrh zákona vyžaduje, aby osoba, které se zřizuje datová schránka bez žádosti, činila podání do datové schránky soudu nebo aby je činila v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem (§ 80a odst. 1). Stanoveným způsobem musí být insolvenční návrh soudu doručen také tehdy, činí-li jej za insolvenčního navrhovatele právní zástupce, je-li mu zřízená datová schránka bez žádosti, nebo kvalifikovaný subjekt podle § 390a odst. 1 (§ 80a odst. 3).

Vzhledem k významu uvedeného požadavku na cestě k postupné elektronizaci justice a zároveň s ohledem na závažnost dopadů zahájení insolvenčního řízení do právní sféry dlužníka a všech jeho věřitelů, je na místě odepřít neřádně podanému insolvenčnímu návrhu účinky zahájení řízení. Stejně jako v případě kontroly náležitostí podpisu, resp. spolehlivého určení osoby podatele, nebo náležitostí podpisu zástupce podatele a dokladu prokazující jeho zmocnění (§ 97 odst. 2 a 3), závisí závěr o tom, zda insolvenčnímu soudu bylo podání doručeno předepsaným způsobem, na jednoduchém posouzení skutkového stavu. Není-li

tomu tak, insolvenční soud nepovažuje takové podání za insolvenční návrh (podání nezpůsobí zahájení insolvenčního řízení). O tom, že k podání insolvenční soud nepřihlíží, vyrozumí usnesením jeho podatele, resp. jeho právního zástupce, příp. kvalifikovaný subjekt podle § 390a odst. 1. Takové řešení, podle něž insolvenční soud o insolvenčním návrhu nerozhoduje v řízení rozhodnutím, proti němuž jsou přípustné opravné prostředky, je přípustné pouze v případech, které nevyžadují posouzení právní otázky a kde je takový postup odůvodněn důležitým zájmem na ochraně oprávněných zájmů jiných osob. Vzhledem k tomu nebude (po vzoru § 97 odst. 2) účinků insolvenčního návrhu *ex lege* zbaven insolvenční návrh, s nímž nebyla zaplacena záloha na náklady řízení podle § 108 odst. 1; byť je na první pohled patrné, zda byla stanovená částka insolvenčnímu soudu složena či ne, zodpovězení otázky, zda je insolvenční navrhovatel vůbec povinen k jejímu zaplacení, předpokládá posouzení povahy uplatňované pohledávky (např. pohledávka zaměstnance ze zaměstnaneckého poměru, pohledávka spotřebitele ze spotřebitelské smlouvy), přičemž o takové právní otázce by měl soud rozhodovat v řízení. Z povahy věci se uvedené řešení neuplatní ani tehdy, nevyhovuje-li požadavkům na doručování jiný návrh, jehož podáním nedochází k zahájení insolvenčního řízení a jehož důsledky jsou z hlediska intenzity dopadů do právního postavení dlužníka a jeho věřitelů řádově méně závažné. K takovému návrhu bude soud přihlížet a vyzývat pouze k odstranění jeho vad, resp. zjednání nápravy z hlediska jeho doručení (srov. např. návrh na povolení oddlužení - § 393 odst. 1, návrh na vstup právního nástupce na místo účastníka řízení v případě přechodu či převodu pohledávky - § 18 odst. 3).

Ke změnám v § 97 odst. 3 a 6 dochází v souvislosti se zavedením povinného kvazi-zastoupení pro účely zahájení insolvenčního řízení na návrh dlužníka podle § 390 odst. 1. Návrh zákona nezakotvuje v § 390a povinnost obligatorního zastoupení dlužníka v insolvenčním řízení. S angažmá osob uvedených v § 390a odst. 1 počítá pouze pro případ sepisu a podání insolvenčního návrhu (případně jeho doplnění či opravy). Vzhledem k tomu nevystupují osoby podle § 390a odst. 1 v insolvenčním řízení jako zástupci účastníka řízení ve smyslu občanského soudního řádu. Tam, kde je účelné vztáhnout na osoby podle § 390a odst. 1 stejné požadavky jako na právní zástupce účastníka, tak zákon činí výslovně – viz § 97 odst. 3. Vzhledem k tomu, že se osoba podle § 390a odst. 1 nepovažuje současně za zástupce dlužníka v insolvenčním řízení, neuplatní se vůči němu ani úprava doručování v § 50b občanského soudního řádu. Má-li však být osoba podle § 390a garantem kvality dlužnického

insolvenčního návrhu podle § 390 odst. 1 (a má-li kvalifikovanému subjektu podle § 390a odst. 1 písm. a) za jeho sepsání a podání náležitosti odměna), pak by to měl být právě on, kdo by měl nedostatky insolvenčního návrhu odstranit. Aby však osoba podle § 390a odst. 1 mohla neprodleně zjednat nápravu v případě, že za dlužníka podala insolvenční návrh, který nebyl řádně doručen nebo řádně podepsán, je nezbytné vytvořit podmínky pro to, aby se o výhradách insolvenčního soudu tato osoba včas dozvěděla. Pro případ, že byl insolvenční návrh za dlužníka podán osobou podle § 390a odst. 1 proto § 97 odst. 6 výslovně stanoví, že se vyznění insolvenčního soudu o tom, že se k insolvenčnímu návrhu nepřihlíží, doručuje také osobě podle 390a odst. 1.

K bodu 24, 39, 40, 79, 81 až 84 (§ 97 odst. 5, § 128 odst. 2, § 390a, § 393 odst. 1 a 3 a § 394 odst. 2)

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

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

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

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

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

V důsledku možnosti poskytovat služby související s institutem oddlužení pouze těmito kvalifikovanými subjekty (§ 390a odst. 1 ve spojení s § 97 odst. 5, resp. s § 393 odst. 3) dojde zejména ke zvýšení kvality návrhů na povolení oddlužení, ale také k výraznému snížení rizika poškozování dlužníků, resp. osob uvažujících o využití institutu oddlužení obecně (v podrobnostech viz obecná část důvodové zprávy).

Výjimku zákon v § 390a odst. 2 stanoví tam, kde je možno s odkazem na dosažené odborné vzdělání usuzovat na odbornost fyzické osoby a její způsobilost k sepisu a podání návrhu na povolení oddlužení nebo insolvenčního návrhu bez cizí pomoci v případě, že se jedná o úpadek této fyzické osoby nebo úpadek právnické osoby, jejímž je zástupcem ve smyslu § 21 občanského soudního řádu. Jiné osoby nemohou návrh na povolení oddlužení a s ním případně spojený insolvenční návrh sepsat a insolvenčnímu soudu podat, a to ani ve své věci.

Nejde-li o advokáta, notáře, insolvenčního správce, zaměstnance či kontraktora akreditované právnické osoby nebo fyzickou osobu s potřebným vzděláním, která je zástupcem právnické osoby – dlužníka ve smyslu § 21 občanského soudního řádu, dopustí se fyzická osoba tím, že jinému dlužníku sepíše návrh na povolení oddlužení, případně insolvenční návrh, nebo jej za něj podá nebo mu poskytne jiné služby s tím související, přestupku podle § 418k tohoto návrhu, za nějž může být potrestána pokutou až do výše 500 000 Kč. Poskytuje-li služby v oblasti oddlužení neakreditovaná právnická osoba, může být postihnuta podle § 418j odst. 3 písm. c) za spáchání správního deliktu podle § 418j odst. 2.

V odstavci třetím ustanovení § 390a je dále zakotveno pravidlo maximální výše odměny kvalifikovaných subjektů uvedených v § 390a odst. 1 písm. a) za služby poskytované dlužníku v souvislosti s oddlužením. Za sepis a podání návrhu na povolení oddlužení, ať už je podáván samostatně (v již probíhajícím insolvenčním řízení zahájeném na základě věřitelského insolvenčního návrhu) nebo spolu s dlužnickým insolvenčním návrhem, a služby v oblasti oddlužení s tím související si nemůže advokát, notář či insolvenční správce nárokovat odměnu převyšující částku 5 000 Kč. Jedná-li se o sepis a podání společného návrhu manželů na povolení oddlužení, kvalifikovaný subjekt si nemůže nárokovat odměnu v této výši od každého z manželů zvlášť; v takovém případě je odměna „zastropována“ částkou 7 500 Kč. Zákon nestanovuje minimální výši odměny, nic tak advokátu, notáři či

insolvenčnímu správci nebrání dohodnout si s dlužníkem nižší odměnu nebo poskytovat služby v oblasti oddlužení bezplatně. Ustanovení § 390a odst. 3 věty druhé výslovně vylučuje nárok advokáta, notáře nebo insolvenčního správce na jiné plnění. Částka, která kvalifikovanému subjektu podle § 390a odst. 1 písm. b) náleží jako odměna, v sobě zahrnuje jak odměnu za práci, tak náhradu hotových výdajů, včetně daně z přidané hodnoty.

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

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

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

Povinnost činit návrh na povolení oddlužení na předepsaném formuláři zůstává zachována (§ 391 odst. 3). V návaznosti na výše uvedené změny se v souvislosti se zamýšleným posilováním trendu doručování podání insolvenčnímu soudu v elektronické podobě kvalifikovanému subjektu ukládá povinnost činit podání podle § 390 odst. 1 prostřednictvím datové schránky nebo v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem (§ 80a odst. 1 a 3). Vzhledem k tomu, že akreditovaná osoba zpravidla nebude právnickou osobou zapisovanou do obchodního rejstříku, které se zřizuje datová schránka bez žádosti, bude si tato muset pro účely poskytování služeb v oblasti oddlužení nechat zřídit datovou schránku na žádost nebo opatřit kvalifikovaný certifikát uznávaného elektronického podpisu. Osoby podle § 390a odst. 2 nejsou povinny doručovat svá podání insolvenčnímu soudu uvedeným způsobem, ledaže jde osoby, kterým se zřizuje datová schránka bez žádosti; požadavek na kvalifikovaný způsob doručování stanovený § 80a odst. 1 se tak v zásadě uplatní jen ve vztahu k právnickým osobám podle § 390a odst. 2 písm. b) zapsaným do obchodního rejstříku. (Více viz Důvodová zpráva k bodu 21 (§ 80a).)

V souvislosti se změnou v úpravě osob oprávněných podat návrh na povolení oddlužení nebo i insolvenční návrh (§ 390a) se navrhuje také změna § 393 a 128 odst. 2. Kvalifikovaný subjekt oprávněný k sepisu a podání návrhu ve smyslu § 390a odst. 1 písm. a) i b) se nepovažuje současně za zástupce dlužníka v insolvenčním řízení; jako takovému se mu v případě nedostatků obsahových náležitostí podání podle § 390 odst. 1 nebude doručovat výzva k odstranění jeho vad (srov. § 50b občanského soudního řádu). Má-li však být kvalifikovaný subjekt garantem kvality návrhu na povolení oddlužení, příp. i insolvenčního návrhu (a má-li kvalifikovanému subjektu podle § 390a odst. 1 písm. a) za jeho sepis a podání náležet odměna), pak by to měl být právě on, kdo by měl na výzvu insolvenčního soudu vady návrhu odstranit. To, že kvalifikovanému subjektu podle § 390a odst. 1 písm. a) v případě odmítnutí vadného návrhu, jehož nápravu nedokázal dlužník zjednat, insolvenční soud odměnu nepřizná, nelze z hlediska ochrany práv dlužníka považovat za dostatečné. Stejně tak je problematické, aby to, zda odměna bude kvalifikovanému subjektu podle § 390 odst. 1

písm. a) přiznána, záviselo na tom, zda dlužník včasným předáním výzvy k doplnění návrhu (která byla insolvenčním soudem doručena pouze dlužníku) umožní kvalifikovanému subjektu vytýkané vady návrhu odstranit. Z toho důvodu se navrhuje doplnit § 393 odst. 1 (resp. § 128 odst. 2) o úpravu doručování výzvy k doplnění návrhu na povolení oddlužení (resp. insolvenčního návrhu) pro případ, že je takový návrh sepsán a za dlužníka podán kvalifikovaným subjektem podle § 390a odst. 1; výzva k doplnění návrhu na povolení oddlužení pak bude doručována také kvalifikovanému subjektu, který návrh podal a který na jejím základě zajistí bezvadnost návrhu. Stejný postup se uplatní i tehdy, nebyl-li návrh na povolení oddlužení insolvenčnímu soudu doručen na stanoveném formuláři ve stanoveném formátu; insolvenční soud k takovému návrhu na povolení oddlužení přihlíží a vyzve dlužníka nebo osobu, která jej za něj podala, k zjednání nápravy postupem podle § 393 odst. 1. Jestliže však nedostatkem řádného doručení trpí insolvenční návrh podle § 390 odst. 1, insolvenční soud dlužníka nebo osobu, který jej za něj podala, nevyzývá k jeho opravě jako v případě, je-li postižen jinými vadami; ustanovení § 128 se neuplatní, neboť následky pro tento případ upravuje § 97 odst. 4 a 6.

Nebyl-li insolvenční návrh podán kvalifikovanými subjekty podle § 390a odst. 1 nebo osobami k tomu oprávněnými podle § 390a odst. 2, insolvenční soud k takovému návrhu nepřihlíží (§ 97 odst. 5). Jedině tím, že zákon odepre insolvenčnímu návrhu podanému jinou než k tomu oprávněnou osobou účinky zahájení insolvenčního řízení, lze dosáhnout vymýcení současné praxe některých podnikatelských subjektů, které nabízejí lidem v nesnázích sepsání insolvenčního návrhu a návrhu na povolení oddlužení (mnohdy nevalné kvality) za nepřiměřeně vysokou úplatu. Znemožní-li se dlužníku podat insolvenční návrh sepsaný touto osobou, je vyšší pravděpodobnost, že se dlužníci přestanou na tyto subjekty s žádostí o sepsání návrhu obracet. Současně lze očekávat, že uvedené pravidlo bude sloužit jako prevence maření exekučního řízení (resp. dražeb), k němuž v praxi dochází právě účelovým vyvoláním insolvenčního řízení na základě účelově podaného (vadného) dlužnického insolvenčního návrhu, když insolvenční návrh podaný k tomu neoprávněnou osobou nepovede k zahájení insolvenčního řízení (nevyvolá účinky spojené se zahájením řízení podle § 190 odst. 1 písm. c)). Mimo jiné se také předpokládá, že kvalifikovaný subjekt ve smyslu § 390a odst. 1 takový postup nedoporučí, nebude-li dlužník splňovat podmínky úpadku, resp. že kvalifikovaný subjekt nebude podáním účelově vadného insolvenčního návrhu riskovat kárný postih nebo, v případě akreditované osoby, postih dle ustanovení tohoto zákona

o správním trestání. Právě s ohledem na závažnost dopadů zahájení insolvenčního řízení nejenom do právní sféry dlužníka, ale také do právní sféry všech jeho věřitelů, se uvedené řešení jeví jako vhodné. Vzhledem k tomu, že sám návrh na povolení oddlužení není spojen s takovými následky, je skutečnost, že nebyl podán k tomu oprávněnou osobou (§ 390a odst. 1 a 2), pouze důvodem pro jeho odmítnutí (§ 393 odst. 3).

K bodu 34 až 38, 41 a 42 (§ 108 a § 128a odst. 2)

Podmínkou projednání věřitelského insolvenčního návrhu, je podle § 108 odst. 1 zaplacení zálohy na náklady řízení ve stanovené výši. Nejvyšší částka (50 000 Kč) je stanovena pro případ, že věřitelský insolvenční návrh směřuje proti právnické osobě - podnikateli, neboť ty jsou terčem šikanózních insolvenčních návrhů nejčastěji. Stanovením povinnosti zaplatit spolu s insolvenčním návrhem zálohu na náklady řízení je poskytnuta ochrana před šikanózními návrhy rovněž právnickým osobám, které nejsou podnikateli, a fyzickým osobám. Nezaplacení zálohy na náklady řízení, která je splatná spolu s podáním věřitelského insolvenčního návrhu podle § 108 odst. 1, je jedním z důvodů, pro které insolvenční soud insolvenční návrh odmítne jako zjevně bezdůvodný (§ 128a odst. 2 písm. d)). Vzhledem k možnosti okamžité kontroly splnění této povinnosti (povinnosti zaplatit uvedenou zálohu) v rámci předběžného posouzení insolvenčního návrhu lze očekávat, že nezaplacení zálohy vzbudí v insolvenčním soudu důvodnou pochybnost o důvodnosti insolvenčního návrhu, pročez insolvenčního soud rozhodne podle § 100a odst. 1. Ochrana práv věřitele, kterému není zákonem uložena povinnost složit spolu s insolvenčním návrhem zálohu na náklady řízení, je zajištěna také zachováním možnosti napadnout rozhodnutí o odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost z důvodu nezaplacení zálohy opravnými prostředky. Z povinnosti zaplatit spolu s insolvenčním návrhem zálohu na náklady řízení podle § 108 odst. 1 jsou vyňati zaměstnanci (včetně bývalých zaměstnanců), směřuje-li jejich insolvenční návrh proti zaměstnavateli a uplatňují-li spolu s ním pohledávku mající původ v pracovněprávních nárocích. Výjimka se stanovuje rovněž pro případ, je-li insolvenčním návrhovatelem spotřebitel, který uplatňuje v insolvenčním návrhu proti profesionálovi pohledávku spočívající v nároku vyplývajícím ze spotřebitelské smlouvy uzavřené mezi nimi.

Obecně platí, že byl-li věřitelský insolvenční návrh odmítnut pro zjevnou bezdůvodnost, nemůže týž věřitel podat proti témuž dlužníku insolvenční návrh dříve než za šest měsíců (§ 128a odst. 4 věta první). Zakotvení stejné překážky pro případ, že byl insolvenční návrh

odmítnut jako zjevně bezdůvodný z toho důvodu, že spolu s insolvenčním návrhem nebyla zaplacená záloha na náklady řízení, která je splatná s insolvenčním návrhem podle § 108 odst. 1, aniž by insolvenční návrh zároveň trpěl nedostatky podle § 128a odst. 2 písm. a) až c), se však jeví jako neodůvodněně přísné (zejména vůči věřitelům, kteří se aktuálně potýkají s nedostatkem prostředků a kteří by tím pádem byli při aplikaci uvedené překážky vyloučeni z možnosti iniciovat insolvenční řízení). Potenciál opakovaného zneužití práva zahájit insolvenční řízení za účelem poškození (údajného) dlužníka bez zaplacení zálohy eliminuje postup podle § 100a; insolvenční soud v rámci předběžného posouzení insolvenčního návrhu rozhodne o jeho nezveřejnění, resp. jej odmítne pro zjevnou bezdůvodnost, aniž jej zveřejní.

V § 108 odst. 2 zůstává zachováno oprávnění insolvenčního soudu uložit insolvenčnímu navrhovateli (bez ohledu na to, zda je jím věřitel nebo dlužník) v průběhu insolvenčního řízení povinnost zaplatit zálohu na náklady insolvenčního řízení. To však opět neplatí, je-li insolvenčním navrhovatelem zaměstnanec (resp. bývalý zaměstnanec), který uplatňuje spolu s insolvenčním návrhem proti zaměstnavateli pohledávku spočívající v pracovněprávních nárocích. Je-li to nutné ke krytí nákladů řízení a prostředky k tomu nelze zajistit jinak, může insolvenční soud stanovit insolvenčnímu navrhovateli povinnost uhradit takovou zálohu až do výše 50 000 Kč. Ustanovení § 396, 405 a 418 s takovou možností výslovně počítají, když stanovují úhradu zálohy na náklady řízení dlužníkem jako podmínku pro nařízení konkursu v případě, že je úpadek dlužníka řešen oddlužením v insolvenčním řízení zahájeném na jeho návrh a majetek v majetkové podstatě není zcela nepostačující pro uspokojení věřitelů; neuhradí-li dlužník takto stanovenou zálohu, insolvenční soud konkurs na náklady státu neprovede.

Uložením zálohy postupem podle § 108 odst. 2 vedle obligatorní zálohy, jejíž zaplacení je podmínkou projednání věřitelského insolvenčního návrhu (§ 108 odst. 1 ve spojení s § 128a odst. 1 a odst. 2 písm. d)), lze de facto na zálohách na náklady insolvenčního řízení zahájeného na návrh věřitele vybrat až 60 000 Kč, resp. 100 000 Kč. Zákon vychází z předpokladu, že by insolvenční řízení mělo být vedeno primárně na náklady účastníků řízení, nikoliv na útratu státu, potažmo daňových poplatníků. Nedostane-li se na náhradu nákladů insolvenčního řízení z prostředků z majetkové podstaty, použije se záloha k jejich úhradě. Je-li však v majetkové podstatě dlužníka dostatek prostředků alespoň na úhradu zapodstatovaných pohledávek, dostanou věřitelé částku zaplacenou na zálohu zpět, neboť zákon

pohledávce na náhradu na zálohy na náklady insolvenčního řízení přiznává privilegované postavení (§ 108 odst. 5).

K bodu 45 až 47, 57, 58, 60 až 62, 64 až 68, 89, 90, 93 až 95, 98 až 103 (§ 136 odst. 2 a 3, § 189 odst. 3, § 190 odst. 1, § 198 odst. 1, § 199 odst. 1, § 200 odst. 2, 3 a 5, § 201 odst. 3, § 398 odst. 4, § 398a, § 403, § 404, § 406 odst. 2 až 4 a § 410 odst. 1 až 5)

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

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

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

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

S tímto přenosem části agendy na insolvenčního správce souvisí také navrhované změny ustanovení § 198 až 201, které se vážou 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.

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

uspokojovány) a ve vztahu ke změně související s možností podat proti rozhodnutí o schválení oddlužení odvolání. Veškeré zde navrhované změny jsou promítnutím propojení dílčích cílů navrhované právní úpravy vážících se k rozhodnutí o schválení či neschválení oddlužení.

K bodu 50 (§ 139 odst. 1)

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

K bodu 52 63, 80, 112 (§ 176, § 200 odst. 1, § 391 odst. 3 a § 430a)

Jedná se o legislativně technické změny, spočívající v přesunu částí ustanovení § 176, § 200 odst. 1 a § 391 odst. 3 do jednoho společného ustanovení. Ustanovení § 430a Ministerstvu spravedlnosti ukládá povinnost uveřejnit podobu formulářů podání (o nichž zákon stanoví, že se podávají obligatorně na formuláři), a to bezplatně a způsobem umožňující dálkový přístup.

K bodu 55 (§ 182a)

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

Odkaz na § 202 odst. 4 zjednodušuje postup insolvenčního soudu při stanovení povinnosti k úhradě jistoty; kritéria vymezená v § 202 odst. 4, podle kterých insolvenční soud rozhoduje o tom, zda povinnost k úhradě jistoty k zajištění náhrady škody uloží, se použijí obdobně pro rozhodování soudu o uložení povinnosti k úhradě jistoty na náklady řízení (§ 202 odst. 4 věta druhá a třetí). Insolvenční soud tak jistotu nařídí pouze v případě, že navrhovatel doloží, že

mu vznik škody či nákladů řízení zjevně hrozí. Jestliže lze očekávat, že věřitel přihlašuje svoji pohledávku za dlužníkem do insolvenčního řízení zcela po právu, insolvenční soud návrh na uložení povinnosti složit jistotu na náklady řízení nebo jistotu na náhradu škody zamítne. Podle § 202 odst. 4 věta čtvrtá se na vypořádání jistoty přiměřeně použijí ustanovení občanského soudního řádu o vypořádání jistoty u předběžného opatření (§ 75b odst. 4 a § 77a občanského soudního řádu), přičemž rozhodnutím o náhradě nákladů řízení, dle kterého bude jistota použita, může být i rozhodnutí insolvenčního soudu v incidenčním sporu o pravosti pohledávky zahraničního věřitele. O případném sporu o náhradu škody rozhoduje insolvenční soud (§ 77a odst. 3 občanského soudního řádu) jako soud věcně i místně příslušný.

Odstavec třetí stanoví výjimky z povinnosti složit jistotu na náklady řízení a na náhradu škody. Nepřichází tak do úvahy uložení povinnosti složit jistotu podle § 182a odst. 1 věřiteli z jiného členského státu Evropské unie (resp. Evropského hospodářského prostoru), ani ze státu, s nímž má Česká republika uzavřenou bilaterální smlouvu o právní pomoci, dle které nelze vyžadovat od státního příslušníka ČR obdobnou jistotu, nebo věřiteli z cizího státu, v jehož vlastnictví je nemovitost umístěná v České republice, kterou lze případně postihnout při výkonu rozhodnutí.

K bodu 59, 69, 73 a 75 (§ 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 zajištění snadnější orientace v daném podání, lepšího sběru dat a možnosti případného vypořádání nesrovnalostí v insolvenčním řízení. Konkrétně se pak jedná o seznam přihlášených pohledávek, soupis majetkové podstaty, konečnou zprávu (jak pro konkurs, tak s ohledem na ustanovení § 408 odst. 4 i pro oddlužení) a o zprávu o plnění reorganizačního plánu. Podávání těchto informací na stanovených formulářích povede ke zvýšení transparentnosti insolvenčního řízení.

K bodu 70 (§ 289 odst. 3)

Stávající omezení možnosti napadnout platnost smlouvy, kterou došlo ke zpeněžení majetku náležejícího do majetkové podstaty mimo dražbu, bezvýjimečnou lhůtou tří měsíců, je nepřiléhavě rigidní, když neumožňuje zvrátit ani zjevně podvodné vyvedení majetku z majetkové podstaty. Požadavku právní jistoty poctivých smluvců (jak vyplynul z veřejné konzultace předcházející předchozí novele insolvenčního zákona) odpovídá takové omezení

možnosti napadnout smlouvy o prodeji mimo dražbu pouze za podmínky, že byl nabyvatel v dobré víře. Nebyl-li nabyvatel v dobré víře, není legitimní důvod k tomu, aby zákon poskytoval ochranu smlouvě, kterou byl nezákonným způsobem vyveden majetek z majetkové podstaty, pravidlem zamezujícím poškozeným věřitelům v možnosti napadnout její platnost. Lze přitom považovat za pravděpodobné, že případní poškození nebudou schopni získat dostatek podkladů pro podání žaloby a prokázání nedostatku dobré víry na straně nabyvatele ve lhůtě tří měsíců.

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

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

K bodu 74 (§ 363 odst. 3)

Vzhledem k tomu, že dosud nebylo zákonem stanoveno, zda insolvenční soud nařizuje jednání k rozhodnutí o přeměně reorganizace v konkurs z důvodu uvedeného v § 363 odst. 1 písm. g) (resp. proto, že dlužník neuhradil pohledávky za majetkovou podstatou a pohledávky jím postavené na roveň), navrhuje se postavit na jisto, že o této přeměně rozhodne insolvenční soud zásadně po jednání.

K bodu 76 a 77 (§ 372 odst. 1 a § 384 odst. 1)

Podle dotčených ustanovení insolvenční soud ustanoví insolvenčním správcem finanční instituce jejího likvidátora, pokud bude splňovat obecné požadavky na insolvenčního správce.

Do funkce prvního insolvenčního správce banky nebo spořitelního a úvěrního družstva ustanoví insolvenční soud osobu, která v době jeho rozhodnutí vykonává funkci likvidátora

této banky nebo tohoto spořitelního a úvěrního družstva na základě rozhodnutí soudu k návrhu České národní banky, pokud je současně insolvenčním správcem se zvláštním povolením (§ 372 odst. 1 ve spojení s § 36 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách). V případě, že v době rozhodování insolvenčního soudu podle § 372 odst. 1 není likvidátorem nikdo jmenován, ač je banka nebo spořitelni a úvěrní družstvo v likvidaci, nebo že byl dříve jmenovaný likvidátor banky nebo spořitelního a úvěrního družstva z funkce odvolán, insolvenční soud ustanoví prvním insolvenčním správcem banky nebo spořitelního a úvěrního družstva osobu, která je Českou národní bankou navržena do funkce likvidátora. Do funkce prvního insolvenčního správce tuzemské pojišťovny nebo tuzemské zajišťovny ustanoví insolvenční soud osobu, která v době jeho rozhodnutí vykonává funkci likvidátora takové pojišťovny nebo zajišťovny, kterým byla jmenována Českou národní bankou, za podmínky že je současně insolvenčním správcem se zvláštním povolením (§ 384 odst. 1 ve spojení s § 123 odst. 2 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví).

S ohledem na požadavek vysoké odbornosti likvidátora vybírá Česká národní banka osoby, které soudu do funkce likvidátora banky nebo spořitelního či úvěrního družstva navrhne, ze seznamu zvláštních insolvenčních správců, jde-li o úpadek banky nebo spořitelního či úvěrního družstva. Jde-li o úpadek pojišťovny či zajišťovny, vybírá Česká národní banka jejího likvidátora ze seznamu likvidátorů vedeného Českou národní bankou s přihlédnutím k jejich zkušenostem a praxi. Likvidátor má nejlepší přehled o situaci v dotčené finanční instituci, a pokud vyhodnotí, že byly naplněny podmínky úpadku, je povinen podat insolvenční návrh. Proces vypořádání pohledávek a dluhů finanční instituce ve fázi po zahájení insolvenčního řízení bude kontinuální a likvidátor ustanovený insolvenčním správcem nebude potřebovat dodatečný čas na seznámení s finanční situací úpadce, což usnadní a zefektivní další průběh insolvenčního řízení.

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

K bodu 78 a 87 (§ 389 odst. 2 a § 397 odst. 2)

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

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

K bodu 85 (§ 394a odst. 3)

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

K bodu 86, 96, 97, 108 až 110 (§ 396, § 405 odst. 2 až 4 a § 418 odst. 4 až 6 a 8)

Navrhuje se stanovit, že insolvenční soud rozhodne o způsobu řešení dlužníkovy úpadku konkursem poté, co vydal rozhodnutí, kterým návrh na povolení oddlužení odmítne nebo zamítne, rozhodnutí, kterým oddlužení neschválí, nebo rozhodnutí, kterým se schválené oddlužení ruší, pouze v určitých případech, a to tehdy, bude-li to vhodné, přínosné a pokud možno neutrální z hlediska požadavků na státní rozpočet. Stanovená úprava zamezuje finančně a administrativně náročnému vedení tzv. prázdných konkursů „na útraty státu“ s výjimkou případu, kdy dlužník na řešení svého úpadku konkursem trvá a složí insolvenčnímu soudu jistotu, jíž se pokryjí náklady konkursu.

Rozhodl-li insolvenční soud některým z výše uvedených způsobů, rozhodne podle § 396 odst. 1, 405 odst. 2 a 418 odst. 4 (byl-li v případě podle § 396 zjištěn úpadek dlužníka) současně o způsobu řešení dlužníkovy úpadku konkursem pouze ve třech případech, a to

- v případě, že bylo insolvenční řízení zahájeno na základě věřitelského insolvenčního návrhu a majetek dlužníka je pro uspokojení věřitelů postačující,

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

V situaci, kdy je zřejmé, že by šlo o tzv. prázdný konkurs, nejeví se jako hospodárné nejprve připustit, aby insolvenční soud rozhodnul o řešení úpadku dlužníka konkursem a vzápětí svým dalším rozhodnutím zrušil konkurs pro nedostatek majetku podle § 308 odst. 1 písm. d). Proto se stanoví, že je-li majetek dlužníka k uspokojení věřitelů zcela nepostačující, insolvenční soud o způsobu řešení dlužníkovy úpadku konkursem nerozhodne a insolvenční řízení zastaví. To však neplatí, jestliže dlužník navzdory tomu trvá na tom, aby byl způsobem řešení jeho úpadku konkurs, a zaplatí soudem vyměřenou zálohu na náklady insolvenčního řízení. Takovým postupem může dlužník například projevit vstřícnost vůči věřitelům, kteří budou moci poté, co bude takový konkurs pro nedostatek majetku zrušen, na základě seznamu neuspokojených pohledávek vymáhat tyto pohledávky ve vykonávacím řízení individuálně, a to po dobu 10 let.

Bylo-li však insolvenční řízení zahájeno věřitelským insolvenčním návrhem, právní mocí rozhodnutí o zastavení insolvenčního řízení proto, že je majetek k uspokojení věřitelů zcela nepostačující, seznam dosud neuspokojených pohledávek získá povahu exekučního titulu bez ohledu na vůli dlužníka, podobně jako by tomu jinak bylo v případě zrušení konkursu pro nedostatek majetku (§ 308 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 312 odst. 4).

Spolu s rozhodnutím o zastavení insolvenčního řízení insolvenční soud rozhodne (spolu se zproštěním z funkce) o odměně a náhradě nákladů insolvenčního správce, případně (byla-li

uplatněna předepsaným způsobem) o odměně kvalifikovaného subjektu – advokáta, notáře či insolvenčního správce, který návrh na povolení oddlužení nebo i insolvenční návrh dlužníkovi sepsal a za něj k insolvenčnímu soudu podal (k tomu více viz důvodová zpráva k bodu 24, 39, 40, 79, 81 až 84 (§ 97 odst. 5, § 128 odst. 2, § 390a, § 393 odst. 1 a 3 a § 394 odst. 2).

K bodu 88 (§ 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 104 až 107 (§ 414 odst. 1, § 415 a § 416 odst. 2)

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

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

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

K bodu 111 (Nová část třetí, § 418a až § 418l)

K § 418a

Úvodní ustanovení upravuje příslušnost Ministerstva spravedlnosti v oblasti správního řízení, jehož předmětem je udělení akreditace pro poskytování služeb v oblasti oddlužení.

K § 418b

Ustanovení zakotvuje podmínky pro udělení akreditace, jelikož cílem navrhované právní úpravy je, aby byly služby v oblasti oddlužení poskytovány výlučně kvalifikovanými subjekty, tj. advokátem, notářem, insolvenčním správcem nebo akreditovanou právnickou

osobou. Z toho důvodu je nutné stanovit podmínky, které musí žadatel o udělení akreditace splňovat, aby mu mohla být udělena.

Pod písmenem a) je zakotvena podmínka vztahující se k prostorám, ve kterých budou služby poskytovány. Je žádoucí, aby tyto služby byly poskytovány osobně, v přímém kontaktu s dlužníkem, a to v prostorách, které je právnická osoba oprávněna užívat, které jsou náležitě označeny zveřejněním základnímu údaji o právnické osobě a otevírací dobou, po kterou budou zaměstnanci právnické osoby v těchto prostorách k dispozici klientům.

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

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

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

Pod písmenem e) je zakotven požadavek, který reaguje na zvýšení odpovědnosti subjektů, které poskytují služby v oblasti oddlužení. Konkrétně se jedná o pojištění odpovědnosti za škodu, jelikož je takový požadavek vzhledem k riziku způsobení škody dlužníku či jiné osobě uvažující o využití institutu oddlužení zcela legitimní.

Písmeno f) pak upravuje požadavek, aby právnická osoba, která žádá o akreditaci, byla osobou veřejně prospěšnou ve smyslu § 146 občanského zákoníku. V této souvislosti je důležité zmínit, že tato podmínka neznamena, 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.

K § 418c

Žádost o akreditaci může právnická osoba podat, pokud má za to, že splňuje podmínky pro udělení akreditace (viz § 418b). Jelikož ministerstvo rozhoduje o žádosti ve správním řízení, jež je obecně upraveno ve správním řádu, který vymezuje také obecné náležitosti takového podání, jsou na tomto místě stanoveny toliko zvláštní náležitosti podání. V odstavci prvním jsou zakotveny údaje, které žádost o akreditaci musí obsahovat nad rámec obecných náležitostí podání podle správního řádu, v odstavci druhém je pak stanoven seznam příloh, které žadatel dokládá k prokázání splnění podmínek pro udělení akreditace.

K § 418d

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

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

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

K § 418e

Toto ustanovení zakotvuje povinnosti akreditované osoby informovat ministerstvo o změnách údajů, obsažených v rozhodnutí o akreditaci.

Stanovuje se proto lhůta 15 dnů, která by měla být pro akreditovanou osobu dostatečně dlouhá, aby tuto notifikační povinnost mohla splnit. Aktuální informace jsou nezbytné nejen pro potřeby vedení a aktualizace seznamu akreditovaných osob, který bude veřejnosti přístupný a dlužníci v něm budou hledat informace, na koho se v své tíživé životní situaci obrátit, ale zároveň jsou tyto informace stěžejní pro ministerstvo, jakožto dohledový orgán. Vzhledem k tomu, že své oprávnění k sepisu a podání insolvenčního návrhu nebo návrhu na povolení oddlužení podle § 390 odst. 1 budou akreditované osoby prokazovat insolvenčnímu soudu patrně předložením rozhodnutí o udělení akreditace, je třeba, aby údaje uvedené na tomto rozhodnutí odpovídaly skutečnosti. Ustanovení § 418e odst. 2 proto předpokládá, že změna údajů uvedených na rozhodnutí o udělení aktualizace (např. změna názvu právnické osoby, změna adresy místa, kde nacházejí prostory, v nichž mají být poskytovány služby) povede ke změně akreditace, resp. k aktualizaci rozhodnutí o udělení akreditace. Řízení o změně akreditace se zahájí dnem doručení oznámení o změně uvedených údajů. Oznámení podle § 418e odst. 1 se považuje za žádost a řízení o změně akreditace je řízením o žádosti ve smyslu správního řádu.

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

K § 418f

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

Ministerstvo taktéž může zrušit akreditaci, jestliže v rámci výkonu kontroly zjistí, že se subjekt opakovaně dopustil správního deliktu podle § 418j, pro který je mu v rámci správního řízení opakovaně uložena sankce. Zrušení akreditace je v takovém případě *de facto* sankcí za opakované porušování povinností akreditované osoby, pro které již tato byla několikrát

správně trestána. Zrušení akreditace není sankcí trestní povahy. Jejím účelem není represe, ale reakce na nedostatky v činnosti akreditovaných osob. Slouží k nápravě škodlivých následků protiprávního jednání a k zamezení v jeho pokračování. Ministerstvo ke zrušení akreditace přistoupí zejména tehdy, jestliže četnost, frekvence porušení a povaha porušovaných sankcí vypovídají o závažnosti a intenzitě protiprávního chování akreditované osoby, které odůvodňují rozhodnutí o odnětí akreditace.

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

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

Odstavec čtvrtý poté stanoví, že akreditace *ex lege* bez nutnosti vydání rozhodnutí zaniká také tehdy, zanikne-li akreditovaná osoba nebo uplyne-li doba, na kterou byla akreditace udělena.

K § 418g

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

Akreditovaná osoba je povinna služby v oblasti oddlužení poskytovat v prostorách, jež je oprávněna užívat a jež jsou náležitě označeny jejím názvem a provozní dobou, ve které jsou pracovníci akreditované osoby k dispozici klientům. Z povahy věci musí jít o tzv. kamenné prostory, ve kterých budou pracovníci v provozní době k dispozici klientům. To, že zákon stanoví, že v takových prostorách mají být služby v oblasti oddlužení poskytovány zpravidla, nevylučuje, aby akreditovaná osoba v zájmu zajištění větší dostupnosti služeb tyto poskytovala prostřednictvím terénních pracovníků, ani v odůvodněných případech neznemožňuje sjednávání schůzek na jiném místě, jestliže je současně zajištěno poskytování služeb v prostorách k tomu určených primárně.

Ustanovení § 418g odst. 4 stanoví akreditované osobě povinnost notifikovat ministerstvu jakožto dohledovému orgánu veškeré skutečnosti (spočívající např. v tom, že právnická osoba déle neplní podmínky pro udělení akreditace podle § 418b), které jsou nebo by mohly být důvodem pro rozhodnutí ministerstva o zrušení akreditace.

K § 418h

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

Seznam by měl sloužit k tomu, aby kterákoliv osoba v tíživé životní situaci, která hledá bezplatnou poradnu zabývající se poradenstvím v oblasti organizace správy úvěrů a jiných dluhů a řešení souvisejících finančních problémů a uvažuje o využití institutu oddlužení, mohla snadno zjistit, kdo a kde takové služby poskytuje, resp. že právě subjekty vedené v tomto seznamu jsou zárukou, že jí budou poskytnuty kvalitní služby a že se nemusí obávat nepoctivého jednání či nadsazené finanční částky např. za zpracování návrhu na povolení oddlužení. Z toho důvodu budou v seznamu informativně uveřejňovány kromě údajů identifikujících akreditovanou osobu také údaje o tom, že osoba byla potrestána ve správním řízení, protože se dopustila závažnějšího správního deliktu.

K § 418i

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

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

K § 418j

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

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

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

Za správní delikt, který spočívá v porušení notifikační povinnosti akreditované osoby či v tom, že akreditovaná osoba poskytuje služby v oblasti oddlužení bez spravedlivého důvodu ve větší míře mimo prostory, k tomu účelu určené, je možné udělit napomenutí nebo pokutu do 100 000 Kč. Do druhé skupiny deliktů jsou zařazeny relativně nejméně závažné správní delikty, proto zákon připouští sankci morální povahy jako postačující pro jejich potrestání.

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

K § 418k

V zájmu zabezpečení kvality služeb v oblasti oddlužení poskytovaných odborně způsobilými osobami ustanovení § 418k doplňuje návrh [e](#)-úpravu správních deliktů, za jejichž spáchání lze sankcionovat akreditované (právnícké) osoby či právnícké osoby bez akreditace (viz § 418j), také o úpravu přestupků, podle které budou postihovány fyzické osoby, které, aniž jsou k tomu oprávněny, přesto poskytují služby v oblasti oddlužení. Pachatelem přestupku nemůže být osoba oprávněná k sepisu a podání návrhu na povolení oddlužení nebo i insolvenčního návrhu jako kvalifikovaný subjekt podle § 390a odst. 1 písm. a), (tedy advokát, notář nebo insolvenční správce), fyzická osoba, která tyto úkony činí pro právníckou osobu v úpadku podle § 390a odst. 2 písm. b) jako zástupce právnícké osoby ve smyslu § 21 občanského soudního řádu. Pachatelem z povahy věci nemůže být ani osoba, který poskytuje služby v oblasti oddlužení jménem akreditované osoby, v rámci plnění pracovních povinností na základě pracovní nebo jiné smlouvy uzavřené s akreditovanou osobou. Není vyloučeno, aby se uvedeného přestupku dopustila osoba se stanoveným vzděláním ve smyslu § 390a odst. 2 písm. a), ledaže by úkony spadající do rámce služeb poskytovaných v oblasti oddlužení činila v souvislosti s vlastním úpadkem.

K § 418l

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

K bodu 113 (§ 431a písm. a)

V souvislosti s rozšířením případů, kdy zákon ponechává konkretizaci obsahových náležitostí podání na prováděcím právním předpisu, se navrhuje doplněním výčtu těchto podání v § 431 písm. a) zmocnit ministerstvo k vydání vyhlášky, již budou provedena ustanovení, která v obecnosti hovoří o náležitostech určitých podání.

K Čl. II (Přechodné ustanovení)

K bodu 1

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

K bodu 2

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

ČÁST DRUHÁ

Změna živnostenského zákona

K bodu 1 (§ 3)

V návaznosti na změny insolvenčního zákona, na jejichž základě se připouští, aby právní pomoc v oblasti oddlužení vykonávaly také jiné osoby než ty uvedené v § 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, se navrhuje upřesnit, že výkon těchto služeb akreditovanými právníckými osobami není živností ve smyslu § 3 živnostenského zákona.

K bodu 2 (§ 8)

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

Rozhodnutí o zastavení insolvenčního řízení pro nedostatek majetku (popsané výše) ve své podstatě nahrazuje rozhodnutí o zamítnutí insolvenčního návrhu proto, že majetek dlužníka nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení, které je důvodem překážky provozování živnosti uvedené ve větě první ustanovení § 8 odst. 2 živnostenského zákona ve stávajícím znění, jež navazuje na ustanovení § 144 insolvenčního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2013. Zákonem č. 294/2013 Sb., kterým se od 1. 1. 2014 změnil zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, však bylo ustanovení § 144 insolvenčního zákona přeformulováno tak, že již nelze

insolvenční návrh zamítnout proto, že majetek dlužníka nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení. V současné době je ustanovení § 8 odst. 1 věta první ve stávajícím znění v praxi aplikováno pouze v těch případech, kdy jsou insolvenční řízení skončena rozhodnutím o zamítnutí insolvenčního návrhu pro nedostatek majetku, které insolvenční soud vydal v době před nabytím účinnosti zákona č. 294/2013 Sb. Vzhledem k závažnosti důvodů, pro které bylo takové rozhodnutí vydáno, je třeba vyloučit osoby, proti nimž bylo vedeno insolvenční řízení skončené takovým rozhodnutím, z možnosti provozovat živnost po dobu tří let. Vzhledem k tomu, že tříletá lhůta, po kterou má trvat překážka provozování živnosti založená tímto rozhodnutím, může uplynout i poté, co překládaný návrh zákona nabude účinnosti, nelze odkaz na rozhodnutí o zamítnutí insolvenčního návrhu proto, že majetek dlužníka nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení, z textu § 8 odst. 2 vypustit, přestože od 1. 1. 2014 insolvenční zákon nepřipouští, aby soud takové rozhodnutí vydal; naopak je třeba za účelem stanovení skutečnosti rozhodné pro počátek běhu lhůty, po kterou má překážka provozování živnosti trvat, vedle rozhodnutí o zastavení insolvenčního řízení i nadále v textu § 8 odst. 2 pamatovat na rozhodnutí o zamítnutí insolvenčního návrhu proto, že majetek dlužníka nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení.

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o státním zastupitelství

§ 12i odst. 1

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

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

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

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

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

ČÁST ČTVRTÁ

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

K bodu 1 až 17 (§ 1, § 2, § 4c, § 5, § 12, § 14, § 22 a § 23)

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

ČÁST PÁTÁ

Změna zákona o insolvenčních správcích

K bodu 1 a 2 (§ 5a odst. 4 a 5)

S ohledem na praktické poznatky získané při kontrolách insolvenčních správců (viz obecná část důvodové zprávy) se navrhuje omezit definici provozovny insolvenčního správce tak, aby v této provozovně vždy ve stanovených úředních hodinách byla vykonávána činnost insolvenčního správce. Pouze tak lze zabezpečit, aby byla dlužníku k dispozici odborně způsobilá osoba. V reakci na praxi zřizování provozoven v prostorách, které nebyly dlužníku přístupné nebo nebyly způsobilé k provozování kanceláře vůbec, odstavec 5 napříště zakotvuje povinnost zřizovat provozovnu pouze na místě, které je pro výkon činností stanovených insolvenčním zákonem způsobilé. Z povahy věci pak vyplývá, že nebude možno zřídit provozovnu zejména na místě bez příjezdové cesty, v budově bez zastřešení, oken a obvyklého zařízení. Zpravidla tak bude v souladu se zákonem, bude-li provozovna zřízena v prostorách způsobilých k umístění kancelářského vybavení a technického zařízení, které umožní insolvenčnímu správci a případně jeho zaměstnancům zabezpečit výkon činnosti insolvenčního správce, resp. bude-li zřízena v prostorách poskytujících důstojné podmínky pro setkávání insolvenčního správce s veřejností (dlužníky, úpadci a věřiteli).

K bodu 3 až 7, 10, 12 až 14 (§ 7, § 13, § 34, § 36 až § 36f)

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

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

V rámci výkonu dohledu, realizovaného podle platné právní úpravy, byla ministerstvem provedena řada kontrol insolvenčních správců (konkrétně kontrola zajišťování činností stanovených zákonem v jejich provozovnách) a provedeno vyhodnocení více než 2800 uložených sankcí insolvenčním správcům insolvenčními soudy. Zjištění byla zcela fatální. V rámci několika málo let bez účinného dohledu nad insolvenčními správci se z funkce insolvenčního správce, jakožto vykonavatele veřejné moci, stal *de facto* „podnikatel“, jehož hlavním cílem je neomezeně generovat zisk, a to bez ohledu na faktické dopady a vedlejší důsledky jeho jednání v insolvenčních řízeních, v nichž byl ustanoven do funkce insolvenčního správce. 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, § 13a, § 34, § 34a, § 36 až § 36f tohoto zákona.

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

Dohled se výraznějším způsobem podařilo rozšířit, resp. fakticky a v souladu se zákonem začít provádět, až ode nabytí účinnosti novely zákona o insolvenčních správcích (tj. zákon č. 294/2013 Sb.), tedy ode dne 1. 1. 2014, kterou bylo v ustanoveních § 36 a násl. nově zakotveno, že ministerstvo nejen dohlíží nad tím, zda insolvenční správce a hostující insolvenční správce splňuje podmínky pro výkon činnosti insolvenčního správce a plní povinnosti stanovené tímto zákonem, ale také zjišťuje, zda údaje poskytnuté insolvenčním správcem a hostujícím insolvenčním správcem odpovídají skutečnosti, zejména zda sídlo

zapsané v seznamu je místem, ve kterém insolvenční správce skutečně a převážně vykonává činnost, a zda provozovna zapsaná v seznamu je místem, ve kterém skutečně ve vymezených úředních hodinách vykonává činnost. V ustanovení § 36 odst. 2 písm. c) došlo k specifikaci účelu výkonu dohledu jakožto nástroje k obstarávání podkladů odůvodňujících zahájení řízení o zrušení povolení insolvenčního správce (§ 13 odst. 2 písm. b)) nebo o zániku jeho práva dočasně nebo příležitostně vykonávat činnost insolvenčního správce (§ 34 písm. b)).

Na změnu systému přidělování insolvenčních věcí jednotlivým insolvenčním správcům zavedenou revizní novelou spolu se zakotvením teritoriálního principu vedení seznamů insolvenčních správců reagovali insolvenční správci překotným zakládáním mnoha provozoven. Počet provozoven se stal nikoliv prostředkem k zajištění efektivního plnění úkolů při činnosti insolvenčního správce nebo prostředkem k zajištění dostupnosti jeho služeb, ale prostředkem zvýšení nápadu insolvenčních věcí, neboť mechanismus přidělování insolvenčních věcí podle data zápisu provozovny nebo sídla insolvenčního správce do příslušné části seznamu v zásadě garantoval větší nápad věcí insolvenčnímu správci s větším počtem do seznamu zapsaných provozoven. Za účelem zvýšení počtu zapsaných provozoven (tj. zvýšení četnosti přidělovaných věcí) v rámci konkurenčního boje o omezený počet insolvenčních řízení někteří z insolvenčních správců pouze předstírali zřízení dalších provozoven. Nezřídka totiž bylo v rámci výkonu dohledových pravomocí ministerstvem zjištěno, že zapsaná provozovna insolvenčního správce vůbec neexistuje nebo že je umístěna v naprosto nevyhovující budově či na nevyhovujícím místě obecně.

Veškeré změny týkající se dohledu nad insolvenčními správci a výkonem jejich funkce, které byly zakotveny revizní novelou, byly proto ministerstvem využity a aplikovány v praxi. Aplikace nové úpravy v praxi ukázala na nedostatky v úpravě dohledu ministerstva nad insolvenčními správci, které se spočívají jen v omezených možnostech ministerstva postihnout insolvenčního správce za porušení předepsaných povinností udělením sankce. Absence účinných nástrojů k zjednání nápravy nebo postihu insolvenčních správců, znemožňuje ministerstvu na zjištěné protiprávní jednání insolvenčního správce adekvátně reagovat. Popsaného vakua insolvenční správci naplno využívají, to vše na úkor kvality a transparentnosti insolvenčního prostředí (resp. ve svém důsledku též závažného narušení podnikatelského prostředí jako takového) v České republice.

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

Insolvenční správce je specifickým subjektem insolvenčního řízení způsobilým průběh tohoto řízení (jak pozitivně, tak negativně) nevratně ovlivnit. Již tradičně je navíc insolvenční správce označován jako zvláštní veřejnoprávní orgán, jehož úkolem je zajištění řádného průběhu insolvenčního řízení. S tímto doktrinálním vymezením se navíc ztotožňuje také Ústavní soud, a to vycházející z hledisek vymezujících pojem veřejnoprávního orgánu, jimiž jsou veřejný účel, způsob ustavení a pravomoc (srov. 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 14/10⁴²). Specifické postavení insolvenčního správce 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.

Hlavní inspirací pro navrhovanou právní úpravu týkající se posílení dohledu nad insolvenčními správci byl exekuční řád (tj. zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů), neboť jak u exekutorů, tak u insolvenčních správců existuje řada shodných znaků. Například provádění kontrol exekutorských úřadů lze označit za nástroj dohledu, jenž by měl směřovat jak k odhalování pochybení exekutora, tak případných signálů o možných budoucích

⁴² 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]

selháních. Ke stejnému účelu by měla směřovat i kontrola výkonu činností insolvenčních správců, a to jak při jejich výkonu v sídle insolvenčního správce, tak i v jeho provozovně v rámci stanovených úředních hodin. Zajištění řádného výkonu všech zákonem požadovaných činností insolvenčního správce v jeho provozovně je důležitý zejména pro zajištění komunikace mezi jím a dlužníkem v rámci insolvenčního řízení, v němž je úpadek dlužníka řešen oddlužením.

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

Rozsah působnosti Ministerstva spravedlnosti při 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 předesílá, 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 nebo posuzovat, jak soudy o těchto opravných prostředcích rozhodují.⁴³

Inspirace úpravou dohledu obsaženou v exekučním řádu není náhodná. 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

⁴³ Obdobně již bylo kárným soudem judikováno např. ve věci ze dne 14. 2. 2011, č. j. 14 Kse 6/2010-181.

individuální“, kterážto uspokojuje jednotlivé věřitele individuálně. Nelze však také odhlédnout od provázanosti těchto řízení (např. v souvislosti se zahájením insolvenčního řízení dochází k přerušení exekučního řízení). Je tak často nutné řešit vztah těchto dvou řízení, popř. hodnotit zákonnost souvisejících postupů soudního exekutora a insolvenčního správce. Zatímco však nad exekutory je vedle ministerstva vykonáván dohled také Exekutorskou komorou, nad insolvenčními správci je podle stávající právní úpravy vykonáván dohled pouze ministerstvem, a to (v návaznosti na poznatky uvedené výše) ještě ve velmi omezeném rozsahu.

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

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

V souladu se závěry uvedenými v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedeného výše, je podle navrhované úpravy Ministerstvo spravedlnosti oprávněno prověřovat v rámci výkonu dohledu nad insolvenčními správci také zákonnost postupu insolvenčního správce při výkonu jeho funkce, plynulost insolvenčního řízení, a to, zda insolvenční správce postupuje při výkonu funkce svědomitě a s odbornou péčí (§ 36 odst. 2). Na zjištění nedostatků v postupu insolvenčního správce v konkrétním insolvenčním řízení může ministr reagovat pouze iniciací

kárného řízení u Nejvyššího správního soudu (§ 36c). Navrhovaná právní úprava je tak plně v souladu se zásadou dělby státní moci - jednoho ze základních principů demokratického právního státu, neboť posouzení toho, zda se insolvenční správce dopustil správního deliktu tím, že při výkonu funkce insolvenční správce v konkrétním insolvenčním řízení nepostupoval v souladu se zákonem, tím, že jeho laxní přístup k plnění povinností zapříčinil průtahy v takovém řízení, nebo tím, že povinnosti neplnil způsobem odpovídajícím standardu péče (§ 36b), je v konečném důsledku věcí soudu (§ 36d, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců, soudních exekutorů a insolvenčních správců).

Nad rámec stávající úpravy (obsažené v § 36b ve stávajícím znění) byla kompetence ministerstva v oblasti správního trestání rozšířena jen o možnost postihovat insolvenční správce za 3 další správní delikty, jejichž skutkové podstaty jsou zakotveny v § 36e odst. 1 písm. a) (resp. 36e odst. 3 písm. a)), § 36e odst. 1 písm. g) a § 36e odst. 2.

Ve zbytku se úprava správních deliktů nemění; za protiprávní jednání, kterým naplňuje některou ze skutkových podstat uvedených v § 36e odst. 1 písm. b) až f) (resp. § 36e odst. 3 písm. b) až d)), mohl být insolvenční správce potrestán již podle stávající úpravy (srov. § 36b ve stávajícím znění).

Je-li insolvenční správce postihnut za porušení stanovené povinnosti opakovaně, ať už insolvenčním soudem (např. uložením pokuty podle § 81 odst. 2 nebo zproštěním funkce insolvenčního správce z důvodu neplnění povinností při výkonu funkce) nebo ministerstvem (uložením pokuty nebo sankce zákazu činnosti za některý ze správních deliktů podle § 36e nebo za správní delikt podle § 16 kontrolního řádu), může ministerstvo insolvenčnímu správci zrušit povolení nebo zvláštní povolení (§ 13 odst. 2 a 3). Účelem takového opatření není represe, ale snaha – v reakci na zjištěné nedostatky v činnosti insolvenčního správce (jejichž závažnost se zvyšuje počtem opakování) - zamezit dalšímu protiprávnímu jednání insolvenčního správce.

K bodu 8 a 11 (§ 13a a § 34a)

K posílení možnosti ministerstva účinně vymáhat povinnost insolvenčního správce zajistit podmínky řádného výkonu činnosti insolvenčního správce se navrhuje tuto povinnost zakotvit výslovně (§ 13a a 34a ve spojení s § 36e odst. 1 písm. a) a § 36e odst. 3 písm. a)). Také

v rámci prevence průtahů konkrétních insolvenčních řízení a za účelem zajištění výkonu funkce insolvenčního správce s odbornou péčí ukládá § 13a a § 34a (hostujícímu) insolvenčnímu správci povinnost přizpůsobit jeho materiální i personální vybavení povaze rozsahu a složitosti jím vykonávaných činností. (Podobnou úpravu lze najít také v § 21 odst. 1, resp. § 599 odst. 1 písm. g) zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.)

K bodu 9 (§ 17)

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

v tomto ohledu, se stanovuje, že insolvenční správce nesmí rozhodnutí o tom, který ze zapisovaných údajů bude „zvlášť označeným údajem“, měnit častěji než jednou v kalendářním roce.

ČÁST ŠESTÁ

ÚČINNOST

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