



CAK213000070IN

Stanovisko

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

(sněmovní tisk 1073)

Česká advokátní komora, jednající předsedou JUDr. Vladimírem Jirouskem, zaujala k návrhu novely insolvenčního zákona, projednávanému Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR jako sněmovní tisk 1073, toto

stanovisko:

- I.** Česká advokátní komora nepovažuje za vhodnou (jen) *částičnou* transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 (směrnice o restrukturalizaci a insolvenční), *prováděnou v rozporu s jejím hlavním cílem, kterým je podpora podnikání.*
- II.** Česká advokátní komora nepovažuje za vhodné plošné zkrácení oddlužení *spotřebitelů* z 5-ti na 3 roky bez odpovídající předchozí společenské a odborné diskuze, *bez vyvážení legitimních zájmů podnikatelů jako věřitelů*, bez standardního legislativního procesu, řádného připomínkového řízení a projednání předlohy v Legislativní radě vlády.
- III.** Česká advokátní komora považuje za *kritické* riziko ohrožení financování procesu administrace oddlužení, které návrh novely insolvenčního řízení vyvolává, a které může způsobit kolaps celého dosud fungujícího systému oddlužení.

Odůvodnění

I.

1. Podstatou navrhované novely insolvenčního zákona (dále jen „novela“) je zkrácení doby oddlužení u všech dlužníků z dosavadních pěti let na tři roky. Jde o zásadní koncepční změnu, která dlouhodobě zasahuje do významného počtu právních vztahů mezi dlužníky a věřiteli. Řádově jde o stovky tisíc oddlužení.



2. Ambicí novely je provést transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 o restrukturalizaci a insolvenční (dále jen směrnice). Novela však bohužel provádí pouze částečnou a nepřesnou transpozici směrnice; a to navíc v rozporu s jejími cíli. Jde o *gold-plating* (jen) jedné účelově vybrané části směrnice, **právní úprava se mění způsobem, který po nás Evropská unie nepožaduje, a naopak se nezavádí změny, které jsme povinni implementovat**. Předkladatel novely argumentuje tím, že: „*transponuje požadavek čl. 21 (1) (a) směrnice, dle kterého jsou členské státy povinny stanovit dobu oddlužení nepřevyšující tři roky v případě postupů zahrnujících splátkový kalendář.*“¹ Tento argument však obsahuje závažnou (a matoucí) chybu. Dotčené ustanovení směrnice totiž hovoří o tom, že: „*Členské státy zajistí, aby doba, po jejímž uplynutí mohou být podnikatelé v úpadku zcela oddluženi, nebyla delší než tři roky.*“² Z uvedeného vyplývá, že **směrnice nestanoví žádné závazné pravidlo pro oddlužení spotřebitelů**. To je konečně patrné i ze samotného omezeného právního základu směrnice, který neumožňuje obligatorní rozšíření této povinnosti i vůči spotřebitelům. To ostatně přiznává i sám předkladatel novely³. Právní základ směrnice je jednoznačně definován tak, že směrnice stanoví pravidla týkající se postupů vedoucích k oddlužení podnikatelů v úpadku (nikoliv tedy spotřebitelů)⁴. Předkladatel novely sice argumentuje obecným zkrácením doby oddlužení v Německu, avšak opomíjí skutečnost, že v České republice došlo v posledních letech k razantnímu a masivnímu rozvolnění podmínek oddlužení novelou insolvenčního zákona z roku 2017 (zákonem č. 64/2017 Sb.), a dále zejména tzv. oddlužovací novelou z roku 2019 (zákonem č. 31/2019 Sb.).
3. Je pravdou, že směrnice obsahuje nezávazná doporučení ke zvážení uplatnění některých jejích ustanovení, týkajících se podnikatelů, i na spotřebitele. To je ale potřeba vnímat vždy v kontextu právních rádu jednotlivých členských zemí, které se podstatně liší. V českém právním prostředí je využití této možnosti zcela nevhodné, neboť již předchozí novely z let 2017 a 2019 umožnily spotřebitelům téměř nulové oddlužení, a to na základě široké a velmi podrobné politické diskuse při zohlednění regionálních specifik, sociálního prostředí a ekonomických dopadů do práv věřitelů. Další úlevy přinesly tzv. Lex Covid justice 1 a 2. Je třeba zdůraznit, že **oddlužení podnikatelů, na které směrnice míří, představují pouhá 3,81 % všech oddlužení (zbylých 96,19 % představují oddlužení spotřebitelů)**⁵. Z důvodu řešení transpozičního závazku u minority českých oddlužení je tak navrhována **revoluční a nikoli jen dočasná změna ve všech oddluženích**. To ovšem představuje hazard a ohrožení dosavadní (velkým úsilím) nastolené rovnováhy mezi právy věřitelů a dlužníků. **V období před tzv. oddlužovací novelou z roku 2019, která odstranila povinnost úhrady alespoň 30 % dluhů, činilo uspokojení věřitelů průměrně 56 %. Po oddlužovací novele v roce 2019 došlo k poklesu na průměrné uspokojení 41,48 %, přičemž medián uspokojení činí pouhých 30,61 %.** Zkrácením doby oddlužení paušálně o dva roky by bylo uspokojení

¹ Důvodová zpráva k novele insolvenčního zákona, str. 36

² Čl. 21 odst. 1 směrnice

³ Důvodová zpráva k novele insolvenčního zákona, str. 37

⁴ Čl. 1 odst. 1 písm. b) směrnice

⁵ Statistika Asociace insolvenčních správců

⁶ Statistika Asociace insolvenčních správců



věřitelů dále sníženo na 3/5, tudíž by průměrné uspokojení jejich pohledávek kleslo na 24,89 % (v mediánu 18,37 %), což představuje velmi citelný zásah do dnes již tak oslabené ekonomiky. Je alarmující, že v 96,19 % oddlužení by k tomu došlo bez toho, že by to bylo požadavkem Evropské unie. Je třeba rovněž zdůraznit, že směrnice výslovně uvádí, že Evropská komise by teprve měla provést studii za účelem vyhodnocení toho, zda je nezbytné předložit legislativní návrhy zabývající se úpadkem spotřebitelů⁷. Je tedy zjevné, že odborná a politická diskuse na takto závažné téma, jako je plošné zkrácení oddlužení u spotřebitelů na 3 roky, neproběhla zatím ani na půdě Evropské unie.

4. Nelze přehlédnout, že novela insolvenčního zákona má být přijímána v rámci zrychleného legislativního procesu, bez dostatečné předchozí veřejné diskuse, bez adekvátního projednání se všemi připomínkovými místy a mimo standardní proces v Legislativní radě vlády. Přijímání zákonů či transpozice směrnic Evropské unie ve zrychleném režimu **nevykazují znaky ústavně konformního postupu** a mohou být hodnoceny jako účelová eliminace politické, odborné a společenské diskuse. Pokud by měl být návrh novely projednáván, je nutné využít standardní legislativní proces, neboť **jde o vytváření řádné (nikoli nouzové) legislativy**, která upravuje dlouhodobě vztahy mezi dlužníky a věřiteli. Zvolený postup **nenaplňuje legitimní očekávání ve stabilitu právního řádu**. Předmětný návrh není protikrizovým opatřením nutným k překonání pandemické situace COVID-19. K tomu sloužily jiné novely Lex Covid justice 1 a 2. Tento závěr je ještě posílen skutečností, že byť základní transpoziční lhůta pro směrnici uplyne 17. 7. 2021, tak Česká republika vzhledem k tomu, že se nepodařilo dodržet harmonogram plánu legislativních prací vlády na rok 2020⁸, již musela požádat o **prodloužení transpoziční lhůty povinné části směrnice do 17. 7. 2022**. Hlavní povinnou část směrnice, věnující se preventivním restrukturalizacím, totiž novela vůbec neřeší a jejím zbrklým přijetím by stejně nedošlo k vypořádání transpoziční povinnosti vůči směrnici. **Neexistuje tedy racionální důvod postupovat ve spěchu mimo standardní legislativní procesy** a ignorovat potřebu vedení řádné odborné, politické a společenské diskuse na toto téma, tak jak to vyžadují zásady demokracie a právního státu.
5. Věcně navíc existuje dostatek rozumných důvodů pro dva odlišné právní rámce, a to pro (i) oddlužení podnikatelů (živnostníků) a (ii) oddlužení spotřebitelů, neboť každý z těchto rámců sleduje jiné cíle. Oddlužení podnikatelů má za cíl podporu podnikání, tj. opětovné navazování dodavatelsko-odběratelských vztahů, tvorbu pracovních míst, udržení zaměstnanosti, omezení potřeby sociální pomoci ze strany státu a také naplňování fiskálních zájmů státu (platby sociálního a zdravotního pojištění a daní). **Postavení živnostníků, nejvíce postižených krizí, novela zhoršuje, neboť ti jsou ekonomicky závislí na platbách od spotřebitelů**. Také věřitelé podnikatelů bývají uspokojeni nejen v rámci samotného

⁷ Výkladové ustanovení preambule směrnice, bod 98

⁸ Shrnutí výstupů expertní skupiny k transpozici preventivní restrukturalizace Ministerstvo spravedlnosti ČR, odbor legislativní, zveřejněno na: <https://www.justice.cz/documents/12681/2158815/MSp+-+Shrnut%C3%AD+EPS+k+preventivn%C3%AD+restrukturalizaci+%C3%BA+Anor+2020+fin.pdf/fcd7f78a-0c82-4f86-812f-656103148972>



oddlužení, ale benefitují i z následného obnovení jejich podnikatelské činnosti. Oddlužení spotřebitelů má naopak za cíl začlenit spotřebitele zpět do společnosti tím, že vystoupí z „šedé“ ekonomiky a má je v rámci standardního a řádného zaměstnání směřovat k řádnému plnění povinností při respektování oprávněných zájmů věřitelů. **Oddlužení spotřebitelů v délce pěti let (tři roky u chráněných skupin) je adekvátní s ohledem na vyváženost ochrany práv věřitelů a sociální smír ve společnosti.** Zavedení oddlužení spotřebitelů paušálně za tři roky bez odpovídající diskuse a vyvážení oprávněných zájmů věřitelů by bylo nebezpečným experimentem a vedlo by k výchově občanů ve smyslu, že neplnění závazků se vyplácí. **Novela zvyšuje podnikatelské riziko a narušuje legitimní očekávání věřitelů, kteří mají právní a ekonomické vztahy se spotřebiteli.** Neuvážená podpora nezodpovědného ekonomického chování spotřebitelů bez adekvátního vyhodnocení současného právního rámce může vést k úpadkům věřitelů, ze kterých se stanou dlužníci, což povede k destabilizaci ekonomicko-sociálního smíru ve společnosti.

6. V souladu s hlavním cílem směrnice je zavedení tříletého oddlužení toliko pro podnikatele. Odlišná délka oddlužení spotřebitelů a podnikatelů nevytvoří žádné podstatné komplikace v rámci soudního projednání těchto řízení. **Již dnes je režim oddlužení podnikatelů odlišný** jak v posuzování podmínek pro vstup do oddlužení, tak v provádění měsíčních splátek. Insolvenční soudy i insolvenční správci v tomto dvoukolejném systému pracují a jsou dostatečně adaptovaní. Riziko zneužití institutu zkráceného oddlužení podnikatelů ze strany spotřebitelů, kteří by účelově vytvářeli zdání podnikatelské činnosti lze snadno eliminovat například uzákoněním vhodného časového testu pro posuzování dlužníka coby podnikatele. Tento časový test by spočíval v nutnosti splnit podmínky pro klasifikaci osoby jako podnikatele nejméně 12 měsíců před podáním insolvenčního návrhu. Časový test je běžným prostředkem boje proti tzv. *forum shopping* (účelový výběr jurisdikce), známým jak českému insolvenčnímu zákonu⁹, tak i Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 ze dne 20. května 2015 o insolvenčním řízení¹⁰. Takový postup ostatně předvídá i směrnice stanovením odchylek k zabránění zneužití institutu oddlužení, či pro eliminaci zlého úmyslu vůči věřitelům¹¹.
7. Za účelem zajištění řádné transpozice směrnice je nutné nejprve **vyhodnotit podněty z veřejné a odborné diskuse, vyvážit legitimní zájmy podnikatelů jako věřitelů, přepracovat návrh novely a zahájit standardní legislativní proces, včetně řádného připomínkového řízení a projednání předlohy v Legislativní radě vlády, což je limitováno toliko prodlouženou transpoziční lhůtou do 17. 7. 2022.**

II.

1. Zabránění zneužití institutu oddlužení a eliminace zlého úmyslu dlužníků vůči věřitelům, tedy naplnění důležitých akcentů směrnice, nelze dosáhnout bez posílení kontrolních procesních mechanismů. Subjektem zajišťujícím tuto kontrolní roli je v tuzemském právním řádu insolvenční správce. **Advokáti znají dobře reálnou praxi v oddluženích jak**

⁹ Ust. § 7b odst. 1 insolvenčního zákona

¹⁰ Čl. 3 odst. 1 nařízení

¹¹ Čl. 23 odst. 1 a čl. 23 odst. 2 písm. c) směrnice



jako právní zástupci věřitelů, tak jako právní zástupci dlužníků. Více než 70 % insolvenčních správců jsou advokáti. Česká advokátní komora má také prostřednictvím jednání svých orgánů, analytické činnosti odborné sekce pro insolvenční právo a spolupráce s Asociací insolvenčních správců v rámci vzdělávání dostatečný přehled o problematice, která souvisí s problematikou administrace procesu oddlužení. Proto se vyjadřuje i k některým praktickým aspektům navrhované novely.

2. Jako kompenzaci věřitelům za zkrácení doby oddlužení je v každém případě nezbytné zvýšit dohled nad poctivým záměrem a vynakládáním veškerého úsilí za strany dlužníka. Této role se může zhostit jedině insolvenční správce, neboť soudy pro ni nemají vytvořenou personální a materiální kapacitu. Dalšího posílení dosavadní kontrolní role insolvenčního správce může být dosaženo zavedením nových institutů, které jsou aktuálně diskutovány mezi odbornou advokátní veřejností. Jedná se například o (i) přezkoumání plnění ekonomické nabídky dlužníka věřitelům v pravidelných ročních intervalech v průběhu celého oddlužení (s tím, že v případě neplnění této nabídky by došlo ke zrušení oddlužení) a (ii) pohovor insolvenčního správce s dlužníkem před podáním zprávy o splnění oddlužení za účelem ověření vynaložení veškerého spravedlivě požadovatelného úsilí dlužníka k co nejvyššímu uspokojení jeho věřitelů. Za pomoci těchto nových institutů by došlo ke zvýšení motivace dlužníků uspokojit pohledávky věřitelů v co nejvyšší míře a zároveň k eliminaci možného zneužívání institutu oddlužení.
3. Další posílení kontrolní role insolvenčního správce v oddlužení může spočívat v aktuálně diskutovaném posílení jeho procesního postavení (iii) uzákoněním oprávnění získávat informace o dlužnících z Centrálního registru obyvatel, (iv) uzákoněním možnosti přímého vkládání podání a dokumentů do insolvenčního rejstříku (odbřemenění insolvenčních soudů), či (v) posílením pravomocí insolvenčního správce vůči dlužníkům při provádění prohlídek a zjišťování jejich majetku v podobě povinnosti dlužníka učinit na výzvu insolvenčního správce prohlášení o majetku pod zákonnými sankcemi přímo vůči insolvenčnímu správci.
4. Řádné a konformní transpozice směrnice lze dosáhnout rovněž zavedením institutu sankčního prodloužení zkráceného tříletého oddlužení na pět let v případě identifikace zneužití tohoto institutu, či odhalení zlého úmyslu vůči věřitelům tak, jak to předpokládá směrnice (zavedení delší doby pro úplné oddlužení, pokud dlužník v úpadku jednal podle vnitrostátního práva nepoctivě nebo se zlým úmyslem vůči věřitelům nebo dalším zainteresovaným stranám)¹². **Návrh novely neobsahuje sankční mechanismy předvídané směrnicí**, čímž jednak nedůvodně zasahuje do práv věřitelů a dále nevyužívá transpoziční potenciální komunitární legislativy. **Kontrolním orgánem pro identifikaci závadových jevů má být z podstaty věci insolvenční správce, který k tomu ovšem musí být dostatečně personálně a materiálně vybaven.** V rámci expertní debaty se objevil i návrh zavedení institutu dobrovolného pětiletého oddlužení pro dlužníky, kteří by takovou variantu preferovali před zkrácenou tříletou variantou z důvodu stanovení nižších splátek. Dle

¹² Čl. 23 odst. 1 a čl. 23 odst. 2 písm. c) směrnice



praktických zkušeností advokátů a insolvenčních správců by o takovou možnost byl mezi dlužníky zájem a tento institut by plně vyhověl požadavkům směrnice.

III.

5. Česká republika poskytuje prostřednictvím institutu oddlužení veřejnou službu svým občanům, kteří se ocitli ve finanční tísní a umožňuje jim nový začátek a znovuzapojení do společnosti a do ekonomického života. Stejně cíle si klade i směrnice (aby poctiví podnikatelé v úpadku dostali po úplném oddlužení druhou šanci). **Poskytování veřejné služby nelze zajistit bez zabezpečení jejího financování.** To spočívá ve finančním zajištění fungování (i) insolvenční justice a (ii) profese insolvenčních správců. Financování insolvenční justice je vyřešeno prostředky ze státního rozpočtu a je každoročně podle aktuálních potřeb navyšováno, stejně jako jsou pravidelně valorizovány platy insolvenčních soudců a dalších pracovníků justice (státní zaměstnanci). Agenda insolvenčních správců, kteří působí jako podnikatelé, je financována z jejich regulované podnikatelské činnosti. Regulace spočívá mimo jiné v tom, že odměny insolvenčních správců jsou stanoveny obecně závazným právním předpisem. V poslední době se objevily názory (zejména v neziskovém sektoru), že by se do systému financování agendy insolvenčních správců mělo zasáhnout.
6. Je zapotřebí upozornit na skutečnost, že bez zabezpečení financování agendy insolvenčních správců, kteří musejí mít ze zákona dostatečné materiální vybavení a personální zázemí, nebude proces oddlužení reálně fungovat. **Hrozí kolaps dosud fungujícího systému oddlužení a to, že procesem projde bez kontroly každý.** Je třeba důrazně varovat před systémovými změnami financování insolvenčních správců bez dostatečné předchozí analýzy personálních a materiálních nákladů činností, které jim zákon svěřuje, pokud nemá dojít k ochromení insolvenční justice a dosud fungujícího systému oddlužení. **Odměny insolvenčních správců za administraci procesu oddlužení nebyly valorizovány od roku 2008, byť inflace od roku 2008 činí 17,6 %¹³, průměrná hrubá mzda od roku 2008 vzrostla o 50,55 %¹⁴ a soudní poplatky, ze kterých ovšem nelze hradit činnosti insolvenčních správců, již byly z důvodu inflace od roku 2008 zvýšeny o 25 % (ze 4 % na 5 %)¹⁵. Plošným zkrácením oddlužení z pěti na tři roky by došlo k dalšímu snížení zdrojů financování této agendy o 40 %, neboť nejnáročnější je počáteční fáze oddlužení a tato agenda je kompenzována až v další fázi oddlužení, která se navrhuje zkrátit¹⁶.**
7. Zdroje financování agendy insolvenčních správců nelze zaměňovat s jejich ziskem, neboť z nich hradí personální a materiální náklady na výkon svěřených agend. **Správci pracují**

¹³ Stanovisko TPA, str. 15, zveřejněno na <https://www.asis.cz/stanovisko-c-69-2020-tpa/>

¹⁴ Data Českého statistického úřadu, zveřejněno na <https://www.czso.cz/csu/czso/ceska-republika-od-roku-1989-v-cislech-aktualizovano-2882020#05>

¹⁵ Příloha – sazebník poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích

¹⁶ Stanovisko TPA, zveřejněno na <https://www.asis.cz/stanovisko-c-69-2020-tpa/> a Odborný posudek Vysoké školy ekonomické v Praze, zveřejněno na <https://www.asis.cz/odborny-posudek-ke-stanovisku-c-69-2020-tpa/>



s rozpočtovým výhledem na pět let a zisku dosahují až po více než třech letech činnosti (v průměru po 39 měsících).¹⁷ Systém financování agendy insolvenčních správců byl vytvořen v roce 2008, kdy nebylo možno oddlužit podnikatele, na které jmenovitě směrnice cílí. Proces oddlužení podnikatelů je výrazně administrativně a časově náročnější. Tyto zvýšené náklady insolvenčních správců nejsou dnes nijak kompenzovány. V rámci odborné diskuse se objevily návrhy, jak ztráty způsobené dopadem novely kompenzovat. Jedná se o koncepty valorizace a diverzifikace odměny podle jednotlivých různě náročných fází oddlužení a o rozložení hrazení odměny v delším časovém období, i po přiznání osvobození od dluhů. Taková řešení předvídá i samotná směrnice¹⁸. Tyto návrhy představují možné řešení otázky financování systému oddlužení, je však třeba o nich vést kvalifikovanou debatu, zohledňující poznatky praxe. Česká advokátní komora prozatím neměla možnost této debaty účastnit. V každém případě je nezbytné zohlednit v těchto úvahách skutečnost, že již předchozí novely z let 2017 a 2019 přenesly na insolvenční správce podstatnou část soudní agendy (zejména agendu přezkumu pohledávek). Insolvenční správce neprovádí jen rozdělování peněz mezi věřitele. Realizuje celou řadu zákonem uložených povinností, jejichž rozsah je od roku 2019 více než dvojnásobný, bez jakékoliv kompenzace v systému financování. Vzhledem k uvedenému *je zcela nevhodný případný zásah do systému financování této agendy v podobě tržně soutěžních motivačních prvků*. Insolvenční správce není agentem věřitelů ani opatrovníkem dlužníka. Je procesním subjektem, který má v insolvenčním řízení jasně vymezenou roli, stejně jako další procesní subjekty, kterými jsou soudy a státní zastupitelství. Stejně jako náklady na činnost soudů nebo státních zastupitelství nemohou být hrazeny na provizním základě, ani náklady na administraci procesu oddlužení jako veřejné služby nemohou být hrazeny podle toho, co správci nátlakem vymůžou z dlužníků (nehledě na to, že výdělkové možnosti dlužníků nemohou ovlivnit).

Čj.: 07.32-000001/21-001

Praha 11. 1. 2021

¹⁷ Stanovisko TPA, zveřejněno na <https://www.asis.cz/stanovisko-c-69-2020-tpa/>

¹⁸ čl. 23 odst. 4 písm. f) směrnice