

V Praze dne 12. listopadu 2013
Č.j.: 13462/2013-RSL

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

**vyhlášky, kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 313/2007 Sb.,
o odměně insolvenčního správce, o náhradách jeho hotových výdajů, o
odměně členů a náhradníků věřitelského výboru a o náhradách jejich nutných
výdajů, ve znění vyhlášky č. 488/2012 Sb.**

I. Úvod

Návrh novely vyhlášky podstatně novelizuje systém odměňování insolvenčních správců: (i) zavádí (v souladu se změnami v insolvenčním zákoně) další paušální odměnu insolvenčního správce za každou přezkoumanou přihlášku, (ii) zavádí dodatečné pásmo odměny u reorganizací společností s obratem do 100 mil. Kč (v souvislosti se změnou insolvenčního zákona), (iii) mění systém odměn správce za zpeněžení nezajištěného majetku (s výrazným navýšením odměn v nízkých pásmech zpeněžení a mírným snížením ve vyšších pásmech), (iv) zpřesňuje odměnu v oddlužení plněním splátkového kalendáře a zvyšuje odměnu v oddlužení povoleném na základě společného návrhu manželů (v) odstraňuje některé interpretační nejasnosti a zavádí další změny.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace má dle našeho názoru následující nedostatky:

1/ Zpráva neobsahuje ani základní kvantitativní zhodnocení dopadu navrhovaných změn – zásadní nedostatek;

Ačkoliv je návrh presentován jako harmonizační (k úpravě zákona) a „odstraňující detekované. Nedostatky přináší v části týkající se motivace správce výrazné změny v systému odměňování insolvenčních správců. Insolvenčním řízením prochází případy v objemu pohledávek v řádech miliard korun a obdobný řád má i zpeněžený majetek. I na první pohled malé změny v nastavení odměn správců znamenají přerozdělení obrovských hodnot mezi věřitele a správce. Změnit systém odměňování

správců a nedoprovodit návrh jakoukoliv kalkulací (shrnující tabulka na str. 11 Závěrečné zprávy je pro tyto účely zcela nedostatečná) je naprosto **zásadním nedostatkem**.

Samotný argument potřeby zvýšení motivace správců by mohl být podstatný, ale ani pro něj nenabízí text dostatečnou oporu stejně tak jako vysvětlení, proč nejvhodnější cestou k žádoucí změně v této oblasti představuje podstatné navýšení odměny pro některé typy konkurzů. Není proto jasné, jakým způsobem se dospělo k navrhované kalibraci, a zda ta představuje nejvhodnější řešení.

Přitom data z Insolvenčního rejstříku jsou dostupná a existují i výstupy některých vědeckých projektů (například <http://www.vyzkuminsolvence.cz/>), které zkoumají proběhlá insolvenční řízení, výtěžnost zpeněžení, počty přihlášených pohledávek, výši odměn insolvenčních správců apod.

Na základě těchto dat a výstupů by bylo možné provést analýzu vhodnosti i dopadu změn (zásadní je například četnost případů v kategoriích, kde je navrhováno podstatné zvýšení odměn). Takováto analýza by měla předcházet každému návrhu na změny v odměňování insolvenčních správců, což se ovšem v tomto případě nestalo, ačkoliv podkladová data pravděpodobně jsou k dispozici.

Alternativní cesta je také možnost srovnání nastavení odměn s jinými zeměmi, pokud by se našel případ s podobnými parametry konkurzů. Ani toto text neobsahuje. Absence exaktních kalkulací je zcela zásadní nedostatkem také s ohledem na to, že silné zapojení subjektů dotčených úpravou – zástupců věřitelů v konkurzu, není v rámci připomínkového řešení snadno zajistitelné.

Konkrétně jde o tyto oblasti:

A. Především není kalkulován dopad navrhovaného nového systému odměn ze zpeněžení nezajištěného majetku (§ 1 odst. 3).

- V nižších pásmech do 10 milionů Kč dochází k navýšení odměn oproti současnému stavu (v nejnižším pásmu dokonce z 15 % na 25 %). Zpráva uvádí, že tomu je tak z důvodu „zvýšení motivace insolvenčních správců při zpeněžování majetku s nízkou hodnotou“. Text neobsahuje dostatečné argumenty proč a zda **stávající úprava dostatečně nemotivuje insolvenční správce při zpeněžování majetku malých hodnot**. Na str. 10 Závěrečné zprávy je uvedeno, že vyšší odměny povedou k vyšší motivaci a tedy k vyššímu uspokojení věřitelů. Přitom nelze vyloučit, že **nízká výtěžnost při zpeněžování nezajištěného majetku není zapříčiněna malou motivací správců** (současná úroveň 15% sazby se na první pohled nezdá být nízká), **ale malým zbytkovým nezajištěným majetkem v konkurech** – a zvýšení sazby i tak malou výtěžnost dále sníží.
- Současně Zpráva uvádí, že u vyšších pásem dochází ke snížení sazeb odměn. Opět není jakkoliv vyčíslen dopad a důvody pro tuto změnu. I snížení odměny by mělo být založeno na hmatatelných faktech.
- Celkově je na straně 9 (a i 14) Závěrečné zprávy uvedeno, že „s vydáním vyhlášky mohou být spojeny náklady věřitelů“, bez kvantifikace.

B. Není jasné, jakým způsobem byla stanovena výše odměny za přezkoumanou přihlášku (§ 2a) na úroveň 1 000 Kč. Některá připomínková místa měla k nastavení výše této odměny připomínku, kdy se jim zdála neodůvodněně vysoká (např. Ministerstvo pro místní rozvoj či „odbor ekonomický“ – pravděpodobně Ministerstva spravedlnosti) – ani ve vypořádání připomínek není

dostatečně zdůvodněné nastavení na 1 000 Kč. Argument, že tato činnost vyžaduje čas a dovednost neodůvodňuje vznik této odměny – samotná odměna za činnost správce přece odvedení jistého objemu práce předjímá (nabízí se možnost honorovat třeba přezkum jen u vyššího počtu přihlášek), a proto je třeba zdůvodnit, proč má být tento úkon honorován odděleně (není vyloučeno, že tomu tak je, třeba z časových důvodů, ale text to nevysvětluje). Pokud se z odměny za přezkum má stát podstatná část odměny, mělo by být na finanční motivaci správce, a změnu jeho parametrů, pohlíženo i s tímto ohledem.

- C. Není jasné, jakým způsobem bylo stanoveno pásmo odměny v reorganizaci (§ 2) do 100 mil. Kč na 33 000 Kč.
- D. Není zřejmé, na základě čeho byla stanovena výše odměny v oddlužení povoleného na základě společného návrhu manželů (§ 3) a výše náhrad hotových výdajů insolvenčního správce (§ 7), resp. na základě čeho bylo kalibrováno navýšení odměny o 50 %. Opět např. Ministerstvo pro místní rozvoj ve svých připomínkách navrhovalo snížit toto navýšení na 20 % - ani ve vypořádání není dostatečně zdůvodněné navýšení o 50 %.

2/ Zpráva pracuje s více Variantami, není však jasné, proč a jak tyto byly zvoleny a kalibrovány

Ačkoliv je v některých bodech pracováno s dvěma alternativními variantami (Varianta II a Varianta III u návrhu odměn ze zpeněžení nezajištěného majetku, oddlužení a reorganizací), není z důvodové zprávy vůbec zřejmé, na základě čeho byly Varianty II a III zvoleny a proč byly kalibrovány tak, jak je navrhováno.

Ve skutečnosti tedy nelze ve vztahu k Závěrečné zprávě hovořit o „variantách“, způsobu řešení nastíněného, avšak nepřesvědčivě zdůvodněného problému, nýbrž spíše o variantách, z nichž žádná není podrobena ekonomické analýze. Při tomto přístupu by „variantou“ mohl být prakticky jakýkoli návrh.

Aby tedy Závěrečná zpráva, resp. navržená novelizace vyhlášky byly vůbec z hlediska RIA uchopitelné a přezkoumatelné, je nezbytné, aby jednotlivé varianty změny stávající úpravy byly podloženy (i) jasnou a fakty podloženou analýzou neuspokojivého současného stavu včetně dopadů stávající právní úpravy, a zároveň (ii) kvantifikací dopadů navržených změn na dotčené subjekty insolvenčního řízení.

Absence jmenovaného požadavku je zásadním nedostatkem, neboť navržené změny mají přímý negativní dopad do ekonomické situace zejména nezajištěných věřitelů (to se netýká těch částí novely vyhlášky, které bezprostředně reagují na nejnovější změny insolvenčního zákona).

3/ Návrh předkládá analýzu dopadu až v r. 2014

Z vypořádání připomínek k materiálu (a i ze str. 13 Závěrečné zprávy) je patrné, že Ministerstvo spravedlnosti plánuje zhodnotit dopad navrhovaných změn v roce 2014 (v rámci přezkoumání účinnosti regulace).

Není jasné, proč nemá být tento přezkum východiskem pro navrhovanou změnu. Bude-li totiž výsledkem přezkumu opět shledání potřeby posílení motivace správců změnou systému jejich ohodnocení, dojde v krátké době k další změně pravidel,

což je špatné jak z hlediska stability úpravy, tak i samotných nákladů na změnu. Navíc Vyhláška č. 313/2007 Sb. byla změněna k 1. 1. 2013 (přijetím vyhlášky č. 488/2012 Sb.), kdy byly výrazně navýšeny odměny insolvenčních správců ze zpeněžení zajištěného majetku (tehdy bylo údajně podobným způsobem přislíbeno hodnocení dopadu změn v roce 2013, k čemuž ale nedošlo).

Na str. 13 Závěrečné zprávy je uvedeno, že navrhovaná právní úprava byla konzultována mimo jiné s expertní skupinou pro insolvenční právo S 22. Postoj odborné poradní skupiny S 22, které představuje zásadní know how pro úpravu konkurzního práva, není v textu citován a bylo by užitečné, kdy jej text, vzhledem k provázanosti tématu s celkovou úpravou obsahoval.

III. Závěr

Připomínky k podstatné části návrhu jsou zásadního charakteru a poukazují na nedostatečnost předložené zprávy. Proto navrhuje komise RIA závěrečnou zprávu RIA neschválit a vrátit k novému zpracování, jehož součástí bude především doplnění kvantitativní analýzy dopadů všech navrhovaných změn, a které bude respektovat věcný smysl vypracování závěrečné zprávy RIA, nikoli pouze její formální podobu.

Alternativou je předložení vyhlášky pouze v rozsahu odpovídající nezbytným harmonizačním opatřením a předložení změn v ostatních oblastech až po zpracování kvalitní analýzy stavu odměňování a motivace správců.

Vypracoval: RNDr. Luděk Niedermayer

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc. v.r.
předseda komise