



V Praze dne 18. 1. 2017  
Čj. OVA: 1609/16

## Stanovisko

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

#### I. Úvod:

Ministerstvo spravedlnosti předkládá mimo plán legislativních prací vlády návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů. Cílem návrhu je legislativní řešení nadměrného zadlužení některých osob ústící do tzv. dluhové pasti, a to prostřednictvím zpřístupnění institutu oddlužení širšímu okruhu dlužníků za současného zapojení těchto dlužníků do transparentní ekonomické činnosti. Ve vazbě na tento primární cíl se rovněž navrhuje provedení dílčích změn v právní úpravě institutu oddlužení a odstranění některých nedostatků právní úpravy, na něž poukázala aplikační praxe. Předkladatel současně deklaruje vůli dbát také na ochranu práv věřitelů (k tomu více v části II. připomínky).

V návrhu zákona lze identifikovat následující základní prvky:

1. Návrh cílí zejména na dlužníky, kteří jsou dlouhodobě neschopni splácet své dluhy, přičemž se nacházejí v bezvýchodném stavu dluhové pasti. Vůči části těchto dlužníků jsou jejich dluhy uplatňovány exekučně, a to bezvýsledně.
2. Pro úspěšné absolvování oddlužení budou tito dlužníci povinni v maximálním možném rozsahu splácet své dluhy, nabídnout věřitelům majetek ke zpeněžení a plnit další povinnosti v oddlužení.
3. Návrh tak navazuje na již existující povinnosti dlužníka v oddlužení. Mezi tyto povinnosti patří především povinnost sledovat oddlužením poctivý záměr (tedy zejména nezatajovat majetek ani své příjmy), spolupracovat s insolvenčním soudem a s insolvenčním správcem, vykonávat přiměřenou výdělečnou činnost nebo usilovat o získání zaměstnání, zákaz opětovného nepřiměřeného zadlužení a zákaz zvýhodnění konkrétního věřitele.
4. Dlužník splňující výše uvedené podmínky bude oddlužen, pokud bude po celou dobu oddlužení hradit náklady insolvenčního řízení v plné výši a
  - po dobu 3 let splatí alespoň 50 % pohledávek nezajištěných přihlášených věřitelů, nebo
  - po dobu 5 let splatí alespoň 30 % pohledávek nezajištěných přihlášených věřitelů, nebo
  - po dobu 7 let usiluje o splácení pohledávek nezajištěných přihlášených věřitelů s tím, že uspokojení těchto věřitelů může být nižší než 30 %.



5. Nově bude přípustné oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, aniž by byl vyžadován souhlas dlužníka. Půjde ovšem pouze o případy, kdy bude zpeněžení majetku ekonomicky efektivní (přínos pro věřitele převáží nad náklady) a nebude se jednat o obydlí přiměřeného charakteru.
6. Dále návrh zákona umožňuje odstraňování některých tvrdostí – např. přerušení průběhu oddlužení z legitimních důvodů bez hrozby zrušení schváleného oddlužení.
7. Návrh zákona také obsahuje úpravu, která lépe umožní řešit úpadek dlužníků – manželů (jeden insolvenční správce pro oba manžely, úprava vypořádání společného jmění manželů v insolvenčním řízení).

## **II. Připomínky a návrhy změn:**

K návrhu je připojena RIA, ve které je relativně dostatečně popsán existující právní stav, jeho nedostatky a rovněž cíle navržené právní úpravy.

### **Problém a cíle řešení**

Návrh je předkládán v souvislosti s řešením excesivního zadlužení fyzických osob, vůči kterým jsou pohledávky zpravidla vymáhány exekučně. Zatímco funkcí exekučního práva je zajistit vymození pohledávky věřitele, v aplikační praxi dochází zejména v případě tzv. vícečetných exekucí k tomu, že dlužníci jsou dlouhodobě v exekučním řízení, přičemž pohledávky vůči těmto dlužníkům nejsou byť částečně vymoženy. Exekuce tak do značné míry neplní svůj účel. Ohledně části dlužníků přitom platí, že své dluhy nemohou nikdy splatit, neboť jejich dluhy jsou příliš vysoké a příjmy příliš nízké.

Přestože jsou novelou deklarovány v zásadě správné cíle, tedy snížit rozsah trvale zadlužených občanů bez možnosti řešení své situace, skutečné problémy mohou nastat při realizaci deklarovaných cílů. Při desetitisícových objemech dlužníků, kteří nově dosáhnou na oddlužení, je reálný přezkum jejich poctivého záměru a dalších soft kritérií ze strany soudu a insolvenčních správců velmi nízký. Insolvenční správce je na řešení situace velmi málo zainteresován (dostává svůj měsíční poplatek v každém případě) a rovněž primárním zájmem soudce bude vyřešený případ (bez hlubšího zkoumání situace), takže možná míra potenciálního zneužití oddlužení ze strany nepoctivých dlužníků je značná.

PK RIA upozorňuje na pomínutí zahraničních zkušeností s řešením podobných problémů a na pomínutí studií, jež byly realizovány v ČR (např. na Úřadu vlády).

### **Varianty a jejich dopady**

Jako zásadní připomínku k předložené RIA lze uvést, že jak popis současného stavu, tak varianty řešení včetně cílového řešení jsou zpracovány zejména (někdy výhradně) z pohledu práv a povinností dlužníků a chybí odůvodnění u jednotlivých variant řešení obsahující konkrétní popisy dopadů na jednotlivé kategorie věřitelů a s tím související dopady na poctivé dlužníky.

V RIA zcela chybí popis ekonomických dopadů na jednotlivé kategorie věřitelů, zejména systémových věřitelů a tzv. nedobrovolných věřitelů, ať jsou jimi banky, další finanční instituce, pojišťovny nebo jiní poskytovatelé půjček. RIA a celý návrh zákona primárně pracuje s tezí přínosných ekonomických dopadů pro stát (úspora sociálních dávek) a zadlužené občany (možnost oddlužení a budoucích ekonomických aktivit), avšak již nehodnotí dopad na věřitele. Předkladatel sice v návrhu zdůrazňuje také zlepšení pozice věřitelů, avšak tato skutečnost není v RIA nijak reflektována a potvrzena názory/statistikami ze strany věřitelů.

Celý legislativní návrh, důvodová zpráva i RIA jsou zřetelně poznamenány poměrně zrychlenou přípravou tohoto návrhu. Na novele je znát, že odráží narychlo přijaté politické téma umožnit nulové uspokojení věřitele po sedmi letech, které je samo o sobě značně problematické.

PK RIA uvádí z hlediska možných dopadů, že některé potenciální dopady nebyly dostatečně zkoumány.

Výše uvedený přístup ve výsledku vytváří prostor pro morální hazard, který dále může vést k častější sekundární platební neschopnosti a zvyšování negativních externalit, kdy zejména náklady na úvěr se díky „černým pasažérům“ logicky zvýší pro každého, tedy zejména pro dluhy řádně splácející občany. Stát navrženým řešením defacto přesune náklady určité kategorie dlužníků z jejich (a rovněž státních) beder a přesune je na věřitele, kteří mnohdy poskytovali úvěr v dobré víře nebo se stali věřiteli i na základě např. škodních událostí, tedy bez možnosti „vybrat si svého dlužníka“ na základě jeho prověření.

Návrh může za určitých okolností podpořit nezodpovědné zadlužování a znamená značnou relativizaci jednoho ze základních principů právního státu, podle kterého se dluhy mají plnit. Podle návrhu bude dlužník výrazně méně motivován k plnění dluhu svým věřitelům, byť třeba v minimální výši. Absolutní výše pohledávek nezajištěných věřitelů nikterak neovlivní minimální výši splátek dlužníka pro účely oddlužení a ke splnění oddlužení bude dostačující, pokud dlužník za 7 let zaplatí náklady insolvenčního správce, náklady spojené s udržováním a správou majetkové podstaty dlužníka a náklady na vypracování a podání návrhu na povolení oddlužení. To může snadno vést k absurdní situaci, kdy dlužníku bude potvrzeno oddlužení a bude osvobozen od placení svých pohledávek, aniž by došlo k jakémukoli uspokojení nezajištěných věřitelů. Obecně lze jen těžko souhlasit s pojetím oddlužení přípouštějícím situaci, kdy dlužník bude osvobozen od dluhů, aniž na ně v průběhu oddlužení uhradí byť jedinou korunu. Jakkoli je novela prezentována jako v zásadě "prověřitelská" ve skutečnosti naopak může věřitele výrazně poškodit. Z toho důvodu by návrh měl být posuzován i z hlediska své ústavní konformity a to především s ohledem na to, že vědomě vytváří nerovné postavení dlužníka a věřitele a nad rozumnou míru omezuje práva (věřitelů) na majetek.

Novela rovněž neadresuje některé koncepční otázky, které určitě stojí za úvahu. Především subjektivní rozsah přípustnosti oddlužení – není důvod umožnit oddlužení vybraným právníckým osobám (to je skutečně ojedinělé). Novela dále neřeší ani téma trápící věřitele – přihlašování zajištěných pohledávek a jejich uspokojení v insolvenčním řízení.

Rovněž na straně dlužníků komise konstatuje, že návrh málo pracuje s rozdělením dlužníků na ekonomicky aktivní/pracující, u kterých oddlužení přinese návrat do ekonomicky aktivního života, a např. kategorie seniorů/důchodců, u kterých provedené oddlužení nebude pravděpodobně znamenat jejich zapojení do ekonomického života, ale usnadní jejich sociální postavení.

### **Konzultační proces**

Jako významnou vidíme také skutečnost, že z výčtu subjektů, s nimiž byl návrh konzultován, není zřejmé, zda byl konzultován i se zástupci systémových a tzv. nedobrovolných věřitelů, na které návrh bezpochyby výrazně negativně dopadne.

### **III. Závěr:**

**Komise považuje předložené hodnocení dopadů za nedostatečné a neumožňující odpovědné rozhodnutí vlády činěné se znalostí dopadů této regulace.**

**Komise zastává názor, že by provedené hodnocení dopadů regulace mělo být přepracováno v souladu s výše uvedenými připomínkami, zejména s důrazem na:**

- **doplnění dopadů na věřitele,**
- **rozpracování dopadů na jednotlivé kategorie dlužníků**

Vypracovali: JUDr. Petr Solský, Mgr. Jan Matoušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.  
v.r.  
předsedkyně komise