

V l á d n í n á v r h

ZÁKON

ze dne 2021,

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

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Změna insolvenčního zákona

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 312/2006 Sb., zákona č. 108/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 362/2007 Sb., zákona č. 301/2008 Sb., zákona č. 458/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 163/2009 Sb., zákona č. 217/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 285/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 241/2010 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 260/2010 Sb., zákona č. 409/2010 Sb., zákona č. 69/2011 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 139/2011 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 466/2011 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 334/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 185/2013 Sb., zákona č. 294/2013 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 64/2017 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 291/2017 Sb., zákona č. 182/2018 Sb., zákona č. 307/2018 Sb., zákona č. 31/2019 Sb., zákona č. 80/2019 Sb., zákona č. 230/2019 Sb., zákona č. 119/2020 Sb., zákona č. 191/2020 Sb. a zákona č. .../.... Sb., se mění takto:

1. V § 36 odst. 2 větě druhé se slova „písemnou zprávu o splnění oddlužení předloží bez zbytečného odkladu po splnění oddlužení“ nahrazují slovy „písemnou zprávu pro osvobození předloží bez zbytečného odkladu po splnění předpokladů podle § 412a, nejpozději však bez zbytečného odkladu po uplynutí doby 3 let od schválení oddlužení prodloužené o dobu přerušení nebo prodloužení průběhu oddlužení (§ 412b)“.

CELEX: 32019L1023

2. V § 36 odst. 4 se slova „zprávě o splnění oddlužení“ nahrazují slovy „zprávě pro osvobození“ a slova „rozhodnout o splnění oddlužení“ se nahrazují slovy „rozhodnout o osvobození podle § 414“.

CELEX: 32019L1023

3. V § 36 odst. 6 se text „§ 136 odst. 5“ nahrazuje textem „§ 136 odst. 6“.
4. V § 75 odst. 2 se slova „osobám, které mají právo podání opravného prostředku,“ zrušují.
5. V § 136 se za odstavec 2 vkládá nový odstavec 3, který zní:

„(3) V rozhodnutí o úpadku spojeném s rozhodnutím o povolení oddlužení, případně kdykoliv po povolení oddlužení, může insolvenční soud přikázat plátcí mzdy nebo jiného příjmu dlužníka, aby insolvenčnímu správci do rozhodnutí o schválení oddlužení měsíčně vyplácel z peněžních prostředků zajištěných podle § 109 odst. 2 částku k uspokojení zálohy na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce a pohledávek podle § 169 odst. 1 písm. e), které vzniknou po rozhodnutí o povolení oddlužení. Učiní tak za předpokladu, že stav majetkové podstaty neumožňuje uspokojit tyto pohledávky jiným způsobem. Současně insolvenční soud uloží insolvenčnímu správci povinnost bez zbytečného odkladu po obdržení této částky přednostně vyplatit částku připadající na pohledávky podle § 169 odst. 1 písm. e). Postup insolvenčního správce podle věty první a třetí se nepovažuje za zpeněžení majetkové podstaty a insolvenčnímu správci za něj nenáleží odměna ani náhrada hotových výdajů. Odvolání proti rozhodnutí podle věty první není přípustné.“.

Dosavadní odstavce 3 až 5 se označují jako odstavce 4 až 6.

6. V § 390a odst. 5 se text „odst. 3“ nahrazuje textem „odst. 2 písm. f)“.

7. V § 392 odst. 1 písm. c) se slova „nebo c)“ zrušují.

8. V § 398 odst. 3 se slova „o splnění oddlužení“ nahrazují slovy „pro osvobození“.

CELEX: 32019L1023

9. V § 398b odst. 1 se slova „o splnění oddlužení“ nahrazují slovy „pro osvobození“.

CELEX: 32019L1023

10. V § 398b odst. 4 se slova „Nelze-li zálohovou splátku dlužníka určit postupem podle odstavce 3, určí se“ nahrazují slovy „Zálohovou splátku lze rovněž určit se souhlasem dlužníka“, za slovo „příjmům“ se vkládají slova „a výdajům“ a za slovo „vycházejícím“ se vkládá slovo „zpravidla“.

CELEX: 32019L1023

11. V § 398b odst. 5 se slovo „ani“ zrušuje a slovo „odstavce“ se nahrazuje slovy „odstavců 3 a“.

12. V § 398b odst. 6 větě první se za slovo „jeho“ vkládají slova „reálně dosažené“, za slova „příjmy a“ se vkládají slova „reálně vynaložené“, slova „o splnění oddlužení“ se nahrazují slovy „pro osvobození“, slova „vezme insolvenční soud na vědomí splnění oddlužení“ se nahrazují slovy „insolvenční soud rozhodne o osvobození podle § 414“.

CELEX: 32019L1023

13. V § 398b se na konci odstavce 6 se doplňuje věta „Byla-li zálohová splátka určena postupem podle odstavce 4, insolvenční soud na návrh insolvenčního správce určí referenční srážku, jestliže vyjde najevo, že se reálně dosažené příjmy a reálně vynaložené výdaje dlužníka podstatným způsobem liší od očekávaných příjmů a výdajů, které byly rozhodující pro určení zálohové splátky; § 407 odst. 3 se použije obdobně.“.

CELEX: 32019L1023

14. V § 406 odst. 3 písm. a) se slova „o splnění oddlužení“ nahrazují slovy „pro osvobození“.

CELEX: 32019L1023

15. V § 406 odst. 3 písm. c) se slova „nebo c)“ zrušují.

16. V § 406 odst. 3 písm. e) se slova „písm. b)“ zrušují.

17. V § 407 odst. 3 větě poslední se slovo „pouze“ nahrazuje slovy „dlužník nebo“.

18. V § 412 odst. 1 úvodní část ustanovení zní:

„Ode dne, kdy nastaly účinky schválení oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, do dne, kdy došlo ke splnění předpokladů pro osvobození podle § 412a nebo kdy bylo dlužníku oddlužení zrušeno, je dlužník povinen“.

CELEX: 32019L1023

19. V § 412 odst. 1 písm. d) se slovo „soudu“ nahrazuje slovem „správci“ a na konci textu písmene se doplňují slova „i jemu“.

20. V § 412 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Ode dne splnění předpokladů pro osvobození podle § 412a do vzetí na vědomí splnění oddlužení, nejdéle však po dobu 3 let, je dlužník povinen poskytovat insolvenčnímu správci součinnost v rozsahu nezbytném pro zpeněžení dosud nezpeněženého majetku, pokud náleží do majetkové podstaty.“.

Dosavadní odstavce 2 a 3 se označují jako odstavce 3 a 4.

CELEX: 32019L1023

21. V § 412 odst. 4 větě první se slova „za trvání účinků“ nahrazují slovy „ode dne, kdy nastaly účinky“ a za slovo „podstaty“ se vkládají slova „, do právní moci rozhodnutí o osvobození podle § 414“.

CELEX: 32019L1023

22. V § 412 odst. 4 větě poslední se slova „za trvání účinků schválení oddlužení“ zrušují.

CELEX: 32019L1023

23. V nadpisu § 412a se slovo „oddlužení“ nahrazuje slovy „**předpokladů pro osvobození**“.

CELEX: 32019L1023

24. V § 412a odst. 1 úvodní části ustanovení se slovo „Oddlužení“ nahrazuje slovy „V oddlužení“ a slova „je splněno“ se nahrazují slovy „jsou splněny předpoklady pro osvobození dlužníka od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení, v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny“.

CELEX: 32019L1023

25. V § 412a odst. 1 se na konci písmene a) doplňuje slovo „nebo“.

26. V § 412a odst. 1 se písmeno b) zrušuje.

Dosavadní písmeno c) se označuje jako písmeno b).

27. V § 412a odst. 1 písm. b) se číslo „5“ nahrazuje číslem „3“.

CELEX: 32019L1023

28. V § 412a odstavec 2 zní:

„(2) V oddlužení zpeněžením majetkové podstaty jsou splněny předpoklady pro osvobození dlužníka od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny, jestliže

a) insolvenční soud obdržel zprávu insolvenčního správce o splnění rozvrhového usnesení a dlužník řádně splnil všechny povinnosti stanovené v rozhodnutí o schválení oddlužení, nebo

b) insolvenční soud neobdržel zprávu insolvenčního správce o splnění rozvrhového usnesení a od schválení oddlužení uplynula doba 3 let, plnil-li dlužník po tuto dobu všechny povinnosti stanovené v rozhodnutí o schválení oddlužení a nebylo-li dlužníku po tuto dobu oddlužení zrušeno.“.

CELEX: 32019L1023

29. V § 412a odst. 3 se slovo „oddlužení“ nahrazuje slovy „předpokladů pro osvobození“ a slova „a c)“ se zrušují.

CELEX: 32019L1023

30. V § 412a se odstavce 4 až 6 zrušují.

31. V § 412b odst. 2 se text „d)“ nahrazuje textem „c)“.

32. V § 413 odst. 1 se slova „jinak rozhodne o nesplnění oddlužení“ zrušují.

CELEX: 32019L1023

33. V § 413 odstavce 2 a 3 znějí:

„(2) Splnění oddlužení vezme insolvenční soud na vědomí rozhodnutím, jestliže byly splněny předpoklady pro osvobození podle § 412a, nikoliv však dříve, než insolvenční soud obdrží zprávu o splnění rozvrhového usnesení, pokud

a) je způsobem oddlužení zpeněžením majetkové podstaty, nebo

b) v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty došlo ke zpeněžení majetku náležícího do majetkové podstaty.

(3) Splnění oddlužení nevezme insolvenční soud na vědomí dříve než po skončení incidenčních sporů podle § 159 odst. 1 písm. b) až d) a po pravomocném rozhodnutí věcí týkajících se rozsahu majetkové podstaty vydaných v rámci dohlédací činnosti; to neplatí, jestliže výsledky takových incidenčních sporů a takových rozhodnutí nemohou ovlivnit uspokojení věřitelů nebo vést ke zpeněžení majetku náležícího do majetkové podstaty.“.

CELEX: 32019L1023

34. V § 413 se doplňují odstavce 4 a 5, které znějí:

„(4) Insolvenční soud může na návrh insolvenčního správce též rozhodnout, že nevezme splnění oddlužení na vědomí dříve než po skončení incidenčních sporů podle § 159 odst. 1 písm. a) a e) až h), pokud jejich výsledky mohou podstatně ovlivnit uspokojení věřitelů.

- (5) Jsou-li současně splněny předpoklady pro vydání rozhodnutí o osvobození podle § 414, jakož i předpoklady pro vydání rozhodnutí o splnění oddlužení, může insolvenční soud tato rozhodnutí spojit.“.

CELEX: 32019L1023

35. V § 414 odst. 1 větě první se slova „insolvenční soud rozhodne o splnění oddlužení a dlužník splní řádně a včas všechny povinnosti podle schváleného způsobu oddlužení, spojí insolvenční soud s rozhodnutím o splnění oddlužení“ nahrazují slovy „byly splněny předpoklady osvobození podle § 412a, vydá insolvenční soud“.

CELEX: 32019L1023

36. V § 414 se za odstavec 1 vkládají nové odstavce 2 až 4, které znějí:

- „(2) Jestliže insolvenční správce nedoporučil rozhodnout o osvobození dlužníka podle odstavce 1, insolvenční soud v odůvodnění rozhodnutí uvede důvody, pro které dlužníka osvobodil.
- (3) Osvobození podle odstavce 1 nebrání zpeněžení majetku, který dosud nebyl zpeněžen, pokud náleží do majetkové podstaty, a uspokojení pohledávek věřitelů z výtěžku zpeněžení podle schváleného způsobu oddlužení.
- (4) Právní mocí rozhodnutí o osvobození podle odstavce 1 se ruší veškerá omezení dlužníka, ke kterým došlo před jeho vydáním v dosavadním průběhu insolvenčního řízení ze zákona nebo rozhodnutím soudu, nestanoví-li tento zákon jinak. Nadále však trvají účinky podle § 408 odst. 1 a stávající omezení ve vztahu k majetku, který dosud nebyl zpeněžen, pokud náleží do majetkové podstaty.“.

Dosavadní odstavce 2 až 4 se označují jako odstavce 5 až 7.

CELEX: 32019L1023

37. V § 414 odst. 6 se číslo „2“ nahrazuje číslem „5“.
38. V § 414 odst. 7 se slova „skončení insolvenčního řízení“ nahrazují slovy „osvobození podle odstavce 1“.

CELEX: 32019L1023

39. V § 414 se doplňují odstavce 8 a 9, které znějí:

- „(8) Nejsou-li po podání zprávy insolvenčního správce pro osvobození splněny předpoklady pro vydání rozhodnutí o osvobození dlužníka podle § 414, insolvenční soud vydá rozhodnutí, ve kterém uloží dlužníku povinnost do doby podání nové zprávy pro osvobození měsíčně splácet nezajištěným věřitelům ze svých příjmů částku obdobně podle § 398 odst. 3. Proti tomuto rozhodnutí může podat odvolání dlužník a insolvenční správce. Do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí insolvenční správce příslušné částky uloží na zvláštní účet podle § 36 odst. 5.
- (9) Nerozhodne-li insolvenční soud podle odstavce 1 nebo 8, zruší schválené oddlužení podle § 418.“.

CELEX: 32019L1023

40. V § 416 odst. 2 se věty první a poslední zrušují.

CELEX: 32019L1023

41. V § 417 odst. 1 se za slovo „věřitelů“ vkládají slova „nebo insolvenčním správcem“, slovo „jeho“ se zrušuje a za slova „pravomocného přiznání“ se vkládají slova „osvobození podle § 414“.

CELEX: 32019L1023

42. V § 417 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Osvobození podle § 414 insolvenční soud dlužníku odejme také v době trvání povinnosti dlužníka poskytnout součinnost ke zpeněžení dosud nezpeněženého majetku, jestliže dlužník závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje tuto povinnost, nebo vyjdou-li v téže době najevo okolnosti, na jejichž základě lze důvodně předpokládat, že oddlužením je sledován nepoctivý záměr.“.

Dosavadní odstavce 2 až 4 se označují jako odstavce 3 až 5.

CELEX: 32019L1023

43. V § 417 odst. 3 se slovo „něm“ nahrazuje slovy „přiznání osvobození podle § 414“.

CELEX: 32019L1023

44. V § 417 odst. 4 se číslo „2“ nahrazuje číslem „3“.

45. V § 417 odst. 5 se slova „1 až 3“ nahrazují slovy „1, 3 a 4“ a na konci odstavce se doplňuje věta „Odvolání proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 2 může podat pouze dlužník.“.

46. V § 418 odst. 2 se text „c)“ nahrazuje textem „b)“.

47. V § 418 odst. 7 větě první se slova „nevezme na vědomí splnění oddlužení“ nahrazují slovy „nerozhodne o přiznání osvobození podle § 414“.

CELEX: 32019L1023

48. V § 425 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Je-li způsobem řešení úpadku oddlužení a je-li dlužník osvobozen podle § 414, vyškrtně insolvenční soud dlužníka ze seznamu dlužníků a údaje o něm v insolvenčním rejstříku zpřístupní po uplynutí 5 let od právní moci rozhodnutí o osvobození podle § 414, nejdříve však po nabytí právní moci rozhodnutí o splnění oddlužení podle § 413.“.

Dosavadní odstavce 2 a 3 se označují jako odstavce 3 a 4.

CELEX: 32019L1023

49. V § 431 písm. a) se za slova „plnění oddlužení,“ vkládají slova „zprávy pro osvobození,“.

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Není-li dále stanoveno jinak, v insolvenčních řízeních, která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije zákon č. 182/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

2. Ustanovení § 75 a 136 zákona č. 182/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí i na řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; právní účinky úkonů, které v insolvenčním řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstávají zachovány.

Čl. III

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2021.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu

Institut oddlužení jakožto nástroj insolvenčního práva je nyní upraven v § 389 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), (dále jen „insolvenční zákon“ nebo „InsZ“). Úprava oddlužení byla v posledních letech opakovaně předmětem poměrně zásadních změn, mezi nejdůležitější z nich patřila novela z roku 2017, provedená zákonem č. 64/2017 Sb., a dále zejména tzv. oddlužovací novela z roku 2019, provedená zákonem č. 31/2019 Sb.

Přesto tyto úpravy zůstává celá řada dílčích problémů nedořešena a i nadále existují při vstupu do oddlužení překážky, které mohou tento proces pro některé osoby učinit nedostupným. To by se mohlo naplno projevit ve chvíli, jakmile fyzické osoby na území České republiky výrazněji pocítí ekonomické důsledky pandemie nového koronaviru způsobujícího onemocnění COVID-19.

Tato skutečnost je nejvíce patrná, srovnáme-li platné znění insolvenčního zákona s koncepcí, která vyplývá ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 o rámcích preventivní restrukturalizace, o oddlužení a zákazech činnosti a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolvenční) – dále jen „směrnice o restrukturalizaci a insolvenční“. Tato unijní norma volá po rychlém a efektivním oddlužení pro podnikatele, přičemž vyzývá členské státy, aby obdobné principy vztáhly též na spotřebitele. Hovoří se též o „druhé šanci“. Je zřejmé, že české insolvenční právo není v řadě dílčích parametrů s touto směrnicí v souladu.

Platné znění insolvenčního zákona rovněž neumožňuje uspokojivě se vypořádat s některými procesními otázkami objevujícími se v praxi v insolvenčním řízení.

Níže jsou rozvedeny základní parametry stávající legislativy oddlužení se zhodnocením vybraných kritických bodů této úpravy [kapitola a)], a to ve srovnání s tím, co vyžaduje směrnice o restrukturalizaci a insolvenční [kapitola b)]. V závěru se dále pro dokreslení situace uvádějí data o využívání institutu oddlužení [kapitola c)] a statistiky o dlužnících, kteří o nové oddlužení požádali [kapitola d)].

a) Stávající režim institutu oddlužení po účinnosti zákona č. 31/2019 Sb. (tzv. oddlužovací novela insolvenčního zákona)

Přijetím tzv. oddlužovací novely insolvenčního zákona vyhlášené ve Sbírce zákonů jako zákon č. 31/2019 Sb. s účinností od 1. června 2019 došlo k zásadním změnám v koncepci institutu oddlužení. Klíčovým prvkem provedené novelizace bylo odstranění bariéry vstupu do oddlužení, která spočívala v minimální zákonem stanovené procentuální míře uspokojení nezajištěných věřitelů. Tím došlo ke zpřístupnění institutu oddlužení širšímu okruhu poctivých dlužníků.

Klíčovým prvkem novely bylo odstranění podmínky vstupu do oddlužení spočívající ve schopnosti splatit alespoň 30 % pohledávek běžných nezajištěných věřitelů, což mělo za cíl zpřístupnit institut oddlužení širšímu okruhu poctivých dlužníků. V § 412a InsZ se stanovily nové alternativní podmínky splnění oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty následovně:

- 1) dlužník splatil nezajištěným věřitelům jejich pohledávky v plné výši,
- 2) dlužník v době 3 let od schválení oddlužení splatil nezajištěným věřitelům alespoň 60 % jejich pohledávek,
- 3) po dobu 5 let od schválení oddlužení nebylo dlužníku oddlužení zrušeno a dlužník neporušil svou povinnost vynaložit veškeré úsilí, které po něm bylo možno spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů (platí vyvratitelná domněnka, že dlužník tuto povinnost neporušil, jestliže splatil nezajištěným věřitelům alespoň 30 % jejich pohledávek),
- 4) po dobu 3 let od schválení oddlužení nebylo dlužníku oddlužení zrušeno, je-li (I) dlužník osobou, které vznikl nárok na starobní důchod před schválením oddlužení a tento nárok trval po celou dobu schváleného oddlužení, je-li (II) dlužník invalidní ve druhém nebo třetím stupni, nebo (III) vznikly-li dluhy dlužníka alespoň ze dvou třetin jejich výše před dosažením 18 let věku.

Všechny procentuální hranice se začaly počítat pouze z výše nepodřízených pohledávek (§ 412a odst. 3 InsZ, tj. bez nadlimitního příslušenství podle § 172 InsZ). Nově zůstaly zachovány pouze dva způsoby oddlužení: obligatorní kombinace plnění splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty (§ 398 odst. 3 InsZ) a zpeněžení majetkové podstaty (§ 398 odst. 2 InsZ), tj. samostatné plnění splátkového kalendáře přestalo v novém režimu existovat a dosud tedy pouze dobíhají oddlužení schválená tímto způsobem před polovinou roku 2019. Oddlužení zpeněžením majetkové podstaty probíhá obdobně jako konkurs s tím rozdílem, že ke splnění oddlužení postačí, splní-li dlužník řádně všechny povinnosti stanovené v rozhodnutí o schválení oddlužení.

Zavedly se ovšem typově odlišné překážky na vstupu, které vedou k zamítnutí návrhu na povolení oddlužení. Jestliže v době 10 let před podáním insolvenčního návrhu bylo dlužníku pravomocným rozhodnutím přiznáno osvobození od placení pohledávek (§ 395 odst. 3 InsZ), nebo byl v době 5 let před podáním insolvenčního návrhu návrh zamítnut z důvodu, že je jím sledován nepoctivý záměr, nebo jestliže z téhož důvodu nebylo oddlužení schváleno nebo bylo schválené oddlužení zrušeno (§ 395 odst. 4 InsZ), nebo v posledních 3 měsících před podáním insolvenčního návrhu vzal dlužník svůj předchozí návrh na povolení oddlužení zpět (§ 395 odst. 5 InsZ), soud zamítne návrh na povolení oddlužení. Stejně platí v případě, jestliže dlužník nebude schopen měsíčně hradit pohledávky na výživném ze zákona, odměnu a náhradu hotových výdajů insolvenčního správce a odměnu zpracovatele návrhu na povolení oddlužení; současně by měl být schopen nezajištěným věřitelům platit alespoň tolik, co insolvenčnímu správci [§ 395 odst. 1 písm. b) InsZ].

V novém pojetí oddlužení došlo také k zásadním změnám v pořadí uspokojování pohledávek. Nejprve se uspokojují „superprioritní“ pohledávky, tj. odměna a hotové výdaje insolvenčního správce, poté pohledávky věřitelů na výživném ze zákona vzniklé po rozhodnutí o úpadku, poté pohledávka zpracovatele návrhu na povolení oddlužení, poté záloha na úhradu odměny a

hotových výdajů insolvenčního správce a poté náklady spojené s udržováním a správou majetkové podstaty (§ 398 odst. 4 InsZ). Následně se uspokojují zbývající privilegované a poté i běžné nepriviligované pohledávky. Vybrané typy nadlimitního příslušenství se staly tzv. podřízenými pohledávkami a uspokojují se až po úplném uspokojení všech ostatních pohledávek (§ 172 odst. 2 InsZ).¹

Dlužníku byla konečně uložena nová obecná povinnost, a sice vynaložit veškeré úsilí, které po něm lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů [§ 412 odst. 1 písm. h) InsZ], jejíž porušení může vést až ke zrušení schváleného oddlužení.

b) Základní zhodnocení stávající úpravy s požadavky směrnice o restrukturalizaci a insolvenční

Jelikož je cílem předkládaného návrhu zákona zejména transponovat směrnici o restrukturalizaci a insolvenční do českého právního řádu, je právě srovnání s textem unijního předpisu pro hodnocení stávající úpravy klíčové. Při pohledu do textu směrnice jsou na první pohled patrné tyto odlišnosti:

- Platná právní úprava insolvenčního zákona předvídá základní pětileté období, po jehož uplynutí je možné se oddlužit. Naproti tomu směrnice vyžaduje, aby takového oddlužení bylo možné dosáhnout již za 3 roky.
- Směrnice staví důsledně na tom, aby při stanovování výše měsíční splátky a zejména při schvalování oddlužení byl brán zřetel na příjmové poměry dlužníka. To také znamená, že u vysoce nízkopříjmových dlužníků by měla být úroveň splácení nastavena tak, aby tito byli schopni toho dosáhnout. Platná úprava insolvenčního zákona však takovou míru individualizace nepředpokládá.
- Zásadním bodem české úpravy oddlužení bylo historicky i to, že diskriminovala fyzické osoby – podnikatele. V uvedeném úhlu pohledu tak šla přesně proti tomu, co sleduje insolvenční směrnice. Postupnými novelami § 389 insolvenčního zákona, naposledy změnou provedenou zákonem č. 191/2020 Sb., s účinností od 24. dubna 2020, však došlo k faktickému srovnání podmínek pro vstup do oddlužení pro obě skupiny fyzických osob.

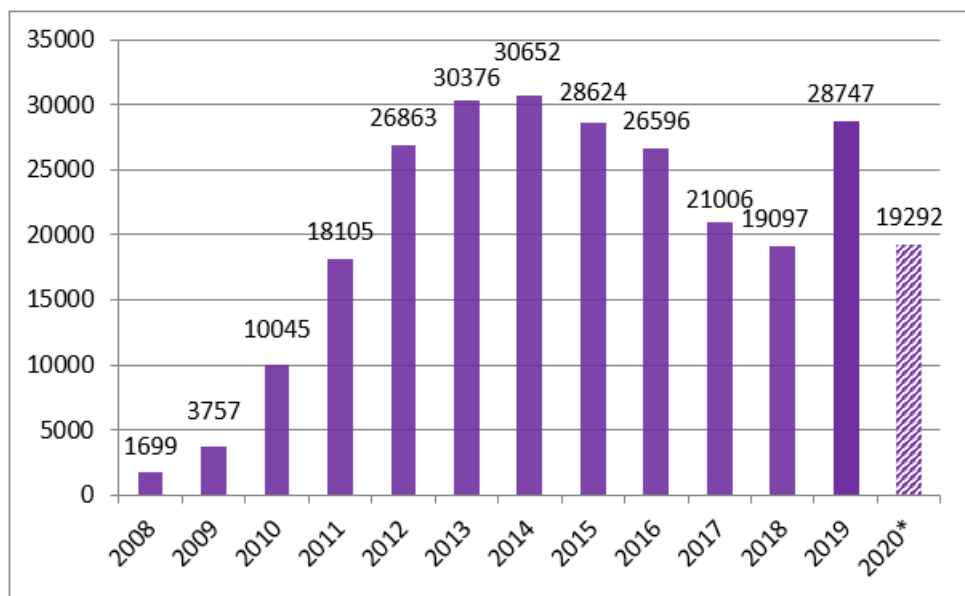
c) Vybrané statistické ukazatele využívanosti institutu oddlužení

Tabulka uvedená pod textem ukazuje, jak se vyvíjel počet návrhů na insolvenčních soudech s dále specifikovanými kategoriemi týkajícími se oddlužení, tj. zejména počet návrhů na povolení oddlužení, počet povolených oddlužení, schválených oddlužení a počet splněných oddlužení. Tabulka pokrývá období od ledna 2018 do září 2020. Lze shrnout, že je patrný nárůst počtu návrhů na povolení oddlužení poté, co došlo k přijetí oddlužovací novely v roce 2019. Tento nárůst však postupně opadal, přičemž v roce 2020 se přiblížil hodnotám z období před oddlužovací novelou. Je však možné očekávat, že v roce 2021, až se naplno projeví ekonomické důsledky pandemie nového koronaviru, dojde k nárůstu osobních bankrotů, a tím i ke zvýšení počtu zahájených řízení o návrhu na povolení oddlužení.

¹ Jedná se o úroky, úroky z prodlení a poplatek z prodlení z pohledávek přihlášených věřitelů a smluvní pokuta sjednaná pro případ prodlení s plněním přihlášené pohledávky, není-li taková smluvní pokuta dluhem z podnikání, ve výši, ve které v souhrnu převyšují výši jistiny přihlášené pohledávky k okamžiku jejího vzniku.

	Insolvenční návrhy (všichni dlužníci)	Návrhy na povolení oddlužení	Povolená oddlužení	Schválená oddlužení (splátkový kalendář)	Schválená oddlužení (zpeněžení majetkové podstaty)	Schválená oddlužení (kombinace obou způsobů)	Splněná oddlužení
leden 2018	1540	1402	1396	1459	35		1580
únor 2018	1798	1660	1473	1439	25		1571
březen 2018	1839	1691	1697	1455	45		1773
duben 2018	1847	1701	1560	1497	40		1589
květen 2018	1893	1753	1727	1629	38		1863
červen 2018	1809	1676	1736	1663	42		1775
červenec 2018	1584	1451	1325	1526	18		1428
srpen 2018	1658	1509	1491	1529	34		1671
září 2018	1429	1330	1487	1496	39		1672
říjen 2018	1944	1817	1588	1760	42		1950
listopad 2018	1853	1715	1561	1693	31		1944
prosinec 2018	1493	1392	1148	1048	24		1336
leden 2019	1444	1307	1475	1619	30		1996
únor 2019	1556	1451	1266	1396	34		1784
březen 2019	1681	1555	1641	1622	28		1916
duben 2019	1482	1356	1400	1545	29		1796
květen 2019	1356	1207	1792	1559	40		2084
červen 2019	3261	3141	1326	1473	34	6	1736
červenec 2019	3865	3725	2994	1342	15	10	1798
srpen 2019	3402	3294	3099	1362	13	10	1825
září 2019	3083	2968	3031	794	23	20	1722
říjen 2019	3254	3118	2996	500	28	380	1926
listopad 2019	3233	3128	2926	287	38	1235	2005
prosinec 2019	2614	2497	2210	197	25	1423	1554
leden 2020	2388	2283	2524	205	13	2304	1956
únor 2020	2890	2779	2555	116	27	2318	1753
březen 2020	2799	2670	2147	80	11	2082	1688
duben 2020	1746	1601	1945	61	29	1986	1854
květen 2020	1760	1709	2058	51	8	1694	2021
červen 2020	2216	2155	2161	39	4	2172	1997
červenec 2020	2131	2073	1975	35	22	2316	1820
srpen 2020	1990	1938	1738	19	18	2098	1556
září 2020	2230	2095	2214	31	19	2680	1725

Tab. 1: Počet podaných návrhů na povolení oddlužení a četnost zvolených způsobů oddlužení od ledna 2018 do října 2020. Hodnoty povolených a schválených oddlužení na stejném řádku se z důvodu setrvačnosti vedení řízení nevztahují ke stejným dlužníkům. Počet oddlužení plněním splátkového kalendáře proto představuje dobíhající agendu v režimu do 31. května 2019. Zdroj: MSp.



Graf 1: Meziroční srovnání nápadu oddlužení za období leden 2008 – října 2020. Zdroj: MSp.

Tyto skutečnosti ukazuje dále přehledněji graf č. 1, který sahá ještě dále do historie. Z výše uvedeného grafu vyplývá, že k výraznému nárůstu oddlužení historicky došlo v důsledku poslední velké ekonomické krize, která se v oblasti spotřebitelských úpadků projevila zejména v letech 2013 až 2015. Následně docházelo k postupnému snižování insolvenčního nápadu, a to až do účinnosti novely č. 31/2019 Sb.

Kolísání insolvenčního nápadu v oddlužení do značné míry odráží trend vývoje ekonomické situace dlužníků. V daném ohledu lze nicméně s určitou pravděpodobností předpokládat, že do iniciativy dlužníků zasáhlo i široké veřejnosti avizované zmírnění podmínek oddlužení.

Nepochybným faktem je, že zejména v období epidemie koronaviru SARS CoV-2 došlo k výraznému poklesu průměrného denního nápadu návrhů na povolení oddlužení (z původních cca 150 návrhů denně), a to až na polovinu předchozího stavu (cca 88 návrhů denně). S plynutím času a uvolňováním mimořádných opatření při epidemii se tento trend vrací postupně zpět. Není však možné se tímto trendem nechat zmást, podle ekonomických prognóz se důsledky epidemie projeví až v roce 2021 a právě v tomto roce (a letech následujících) je možné očekávat obdobný jev, který jsme mohli pozorovat v období hospodářské krize.

d) Struktura a charakteristika nových dlužníků v oddlužení

Úvodem je vhodné poznamenat, že statistická data použitá v následující podkapitole čerpají ze vzorku 13.283 z celkových 27.754 oddlužení, v nichž bylo povoleno oddlužení a vyhotovena zpráva insolvenčního správce pro oddlužení², a to v době od 1. června 2019 do 30. dubna 2020. Z uvedeného počtu oddlužení bylo 11.748 povoleno jednotlivcům (88,45 % oddlužení) a 3.070 manželům coby společné oddlužení manželů, ve kterém se nicméně dle procesní úpravy považují tyto dvě osoby za jediného dlužníka (11,55 % oddlužení). Není-li dále stanoveno

² Insolvenční správce podle § 398a insolvenčního zákona vyhotovuje tzv. zprávu pro oddlužení, která obsahuje zásadní informace o ekonomické i osobní charakteristice dlužníka pro účely rozhodnutí o způsobu oddlužení.

jinak, statistické údaje se vztahují ke konkrétnímu oddlužení nezávisle na skutečnosti, zda jej podstupuje jedna nebo dvě fyzické osoby - manželé.

Při analyzování struktury a charakteristiky dlužníků v novém režimu oddlužení ze statistického vzorku vyplynulo, že průměrný čistý měsíční příjem dlužníka v oddlužení podle nové právní úpravy dosahuje výše 18.256 Kč (resp. 16.630 Kč, rozdělíme-li společný příjem manželů rovnoměrně mezi dvě osoby)³. Medián čistého měsíčního příjmu dlužníka v oddlužení podle nové právní úpravy dosahuje výše 16.419 Kč (resp. 15.371 Kč při rozpočítání příjmu na každého z manželů zvlášť).

Čisté příjmy převážné většiny dlužníků v oddlužení se pohybují v intervalu 10.000 až 20.000 Kč. Jedná se o populaci 60 % dlužníků (resp. 68 % při rozpočítání společného příjmu mezi oba manžele). Skutečně minimální příjmy na hranici minimální splátky se vyskytují pouze u 1,7 % případů. Na druhou stranu ze statistických údajů vyplývá, že více než 90 % osob z této kategorie nízkopříjmových dlužníků získává své příjmy prakticky bezvýhradně toliko prostřednictvím darovacích smluv nebo smluv o důchodu (srov. šedá křivka v grafu 4).

Pro uvedení výše zjištěných výsledků do kontextu lze alespoň zběžně odkázat na analýzu vypracovanou pro účely přípravy návrhu novely nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o nezabavitelných částkách.⁴ Z dotazníkového šetření vyplynulo, že charakteristika průměrného dlužníka odpovídá osobě se středoškolským vzděláním bez maturity⁵ pracující nejčastěji v oblasti průmyslu a obchodu.⁶ Dle statistik Českého statistického úřadu činí průměrná hrubá mzda osob se středoškolským vzděláním bez maturity za rok 2018 náležící do kategorie pracovníků ve službách a prodeji 23.494 Kč, u řemeslníků a opravářů 28.416 Kč, u obsluhy strojů a zařízení a montérů 27.975 Kč.⁷ V daném ohledu zůstává trochu stranou údaj Českého statistického úřadu, dle kterého činila průměrná hrubá nominální mzda ve 4. čtvrtletí 2019 dokonce 36.144 Kč (mediánová hrubá mzda ve stejné době činila 31.202 Kč).⁸ Vezmeme-li v úvahu průměrný počet vyživovaných dětí dlužníků v oddlužení (0,65) a považujeme-li je současně za daňově uznatelné nezaopatřené děti pro účely výpočtu čisté mzdy, pak průměrné hrubé nominální mzdy podle ČSÚ dosahuje méně než 6 % dlužníků (u mediánové hrubé mzdy méně než 17 % dlužníků).

³ Kombinovaný průměrný čistý příjem manželů ve společných oddluženích dosahuje výše 30.380 Kč, který se ovšem skládá z příjmů dvou fyzických osob.

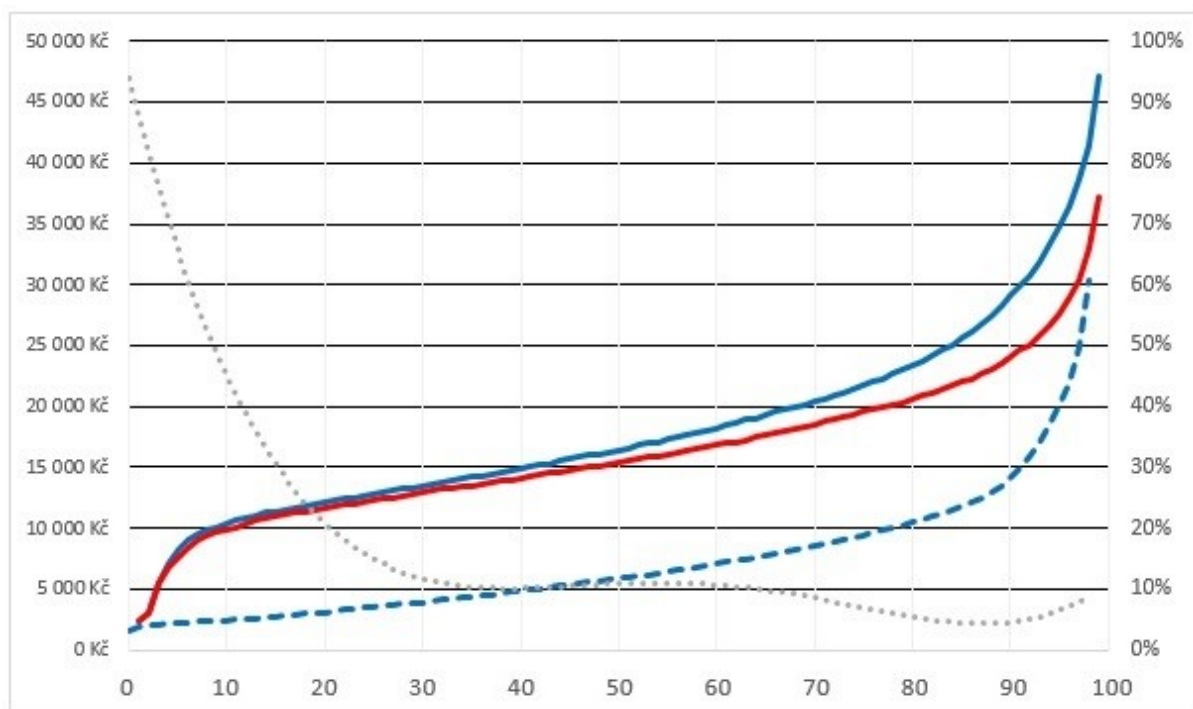
⁴ Srov. Přílohu k návrhu nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 595/2006 Sb. z 15. února 2019 [online][cit. 2020-05-20] Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/2ORNB9EJVUO8>>.

⁵ Z dotazníkového šetření na vzorku 250 dlužníků vyplynulo, že středoškolské vzdělání bez maturity má 45 % lidí; 26 % má maturitu, základní vzdělání 21 %. Zdroj: Administrace insolvenční CITY TOWER, v.o.s., 2016.

⁶ Věková struktura dlužníků je naproti tomu dosti homogenní. Ve skupině osob ve věku 35 až 55 let nepřesahuje relativní odchylka pro jednotlivé ročníky 10 %. Jinak věková křivka připomíná Gaussovu křivku s vrcholem pro ročník 1978.

⁷ ČSÚ, tabulka A28, 2020. Zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/struktura-mezd-zamestnancu-2018>.

⁸ ČSÚ, 2020. Zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2019>.



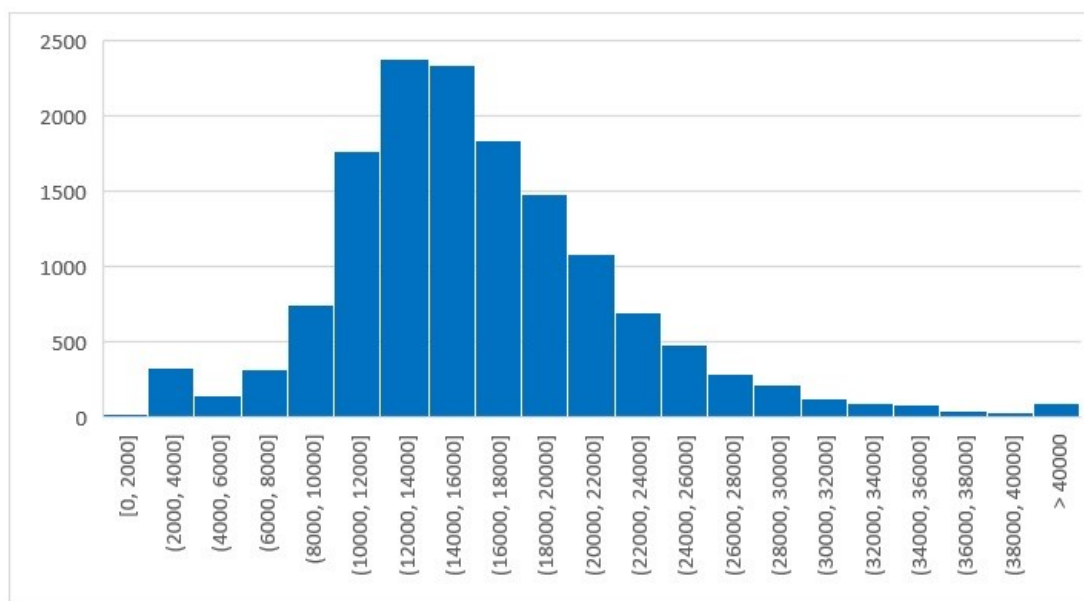
Graf 2: Čisté příjmy dlužníků podle percentilů. Např. percentil 20 udává, jakého příjmu dosahuje dlužník, který převyšuje 20 % ostatních; percentil 50 reprezentuje medián. Zdroj: MSp.

- Modrá křivka zobrazuje rozdělení příjmů v oddlužení nezávisle na tom, zda se jedná o oddlužení jediného dlužníka nebo společné oddlužení manželů. Modrá přerušovaná čára udává výši splátky z takových příjmů.⁹
- Červená křivka zobrazuje rozdělení příjmů fyzických osob, kdy od sebe odlišuje příjmy manželů ve společném oddlužení (dělí celkový příjem v oddlužení rovným dílem mezi oba manžele).
- Šedá tečkovaná čára (vedlejší osa y) zobrazuje relativní četnost externích zdrojů příjmů dlužníků z darovacích smluv nebo smluv o důchodu, a to pro jednotlivé příjmové skupiny.

Čisté měsíční příjmy dlužníků v oddlužení pochopitelně nepředstavují výši splátky pro účely splátkového kalendáře. Z příjmu je nejprve nutno vypočítat výši srážky, přičemž se musí zohlednit tzv. základní nezabavitelná částka a její zvýšení o každou vyživovanou osobu. V praxi tudíž relativně často dochází k situaci, kdy výše nezabavitelné částky převyšuje výši skutečného příjmu, a tudíž není možno provádět srážky z takových příjmů. Tito dlužníci poté plní minimální splátku v oddlužení prostřednictvím darů poskytnutých třetími osobami (vizte šedou tečkovanou křivku v grafu 2). Nezávisle na původu příjmu lze nicméně odhadnout, že 15-20 % dlužníků je schopno splácet pouze tzv. minimální splátku.¹⁰

⁹ Tato křivka bere v úvahu rozdíl v míře srážení z mzdy/platu a poskytnutých darů, a využívá výpočet nezabavitelné částky s hodnotami životního minima a normativních nákladů na bydlení platnými k 1. dubnu 2020. Pro zjednodušení nicméně uvažuje ve společném oddlužení manželů pouze jedinou nezabavitelnou částku. Bylo by mimořádně obtížné od sebe odlišit skutečné příjmy obou manželů, kdy jeden z manželů dokonce nemusí disponovat vůbec žádným příjmem, z něhož by bylo možno provádět srážky. Tento rozdíl indikuje červená křivka.

¹⁰ Případně částku jen nepatrně vyšší. Stanovíme-li hranice splátkyschopnosti na 2.500 Kč pro jednoho dlužníka a 4.000 Kč pro manžele v oddlužení, hovoříme o cca 18 % dlužníků ve sledovaném vzorku.



Graf 3: Četnost (osa y) dosahování čistých příjmů (osa x) dlužníky v oddlužení. Histogram pouze jiným způsobem zobrazuje data v grafu X, kdy postupně zvyšuje hranice čistých příjmů o dva tisíce Kč a sleduje, kolik fyzických osob v oddlužení dosahuje čistých příjmů v daném intervalu. Zdroj: MSp.

Analýzou statistického vzorku vyplynulo, že průměrná výše dluhu¹¹ dlužníka v oddlužení podle nové právní úpravy dosahuje výše 1,54 mil. Kč. Oproti tomu medián průměrné výše dluhu dlužníka v oddlužení podle nové právní úpravy dosahuje výše 697 tis. Kč. Tyto hodnoty vyplývají též ze skutečnosti, že v téměř polovině oddlužení dochází k popření částí přihlášených pohledávek, v jehož důsledku je 7,9 % nominální výše přihlášených pohledávek popřeno co do pravosti nebo výše.¹²

Podíl zajištěných pohledávek na celkovém portfoliu přihlášených pohledávek obecně není v oddlužení příliš vysoký. Zajištěné pohledávky se vyskytují pouze v 5,5 % oddlužení a činí pouze 4,5 % z celkového objemu zjištěných pohledávek. Na druhou stranu se v těchto oddluženích významným způsobem podílejí na celkové výši zjištěných pohledávek (průměrná celková výše zajištěných pohledávek v daném vzoru činí 1,25 mil. Kč; medián 357 tis. Kč).

Z provedené analýzy byla zjištěna určitá korelace mezi výší dosahovaných příjmů a celkovou výší dluhu. Například nízkopříjmoví dlužníci¹³ obecně vykazují podprůměrnou celkovou výši zjištěného dluhu (průměr 955 tis. Kč, medián 480 tis. Kč), nicméně současně v poměru ke svým

¹¹ Vyplývá z uváděné celkové výše zjištěných zajištěných i nezajištěných pohledávek.

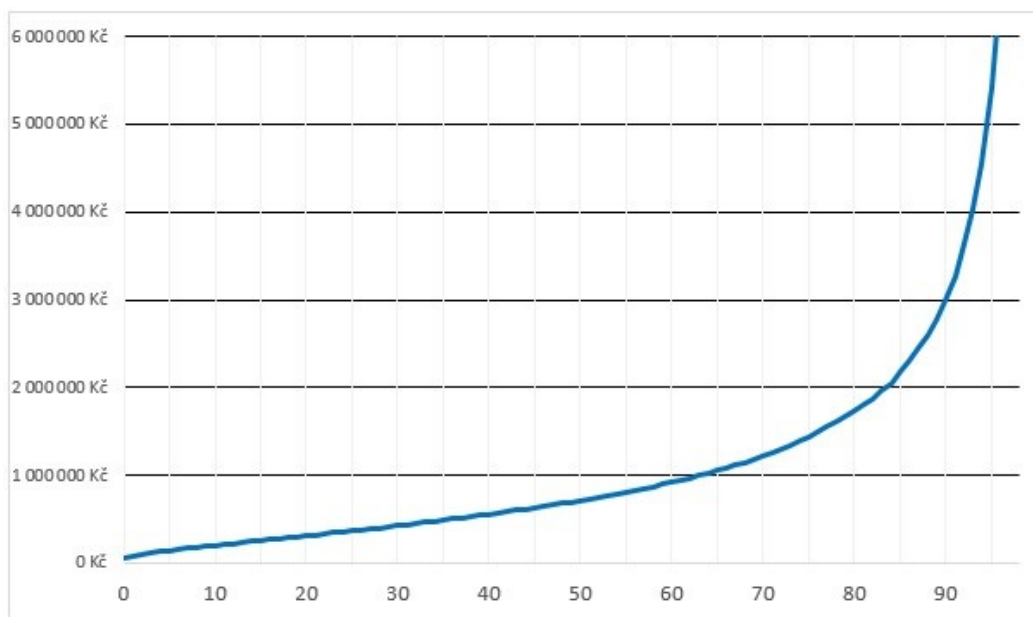
¹² Objem přihlášených pohledávek představuje celkovou výši pohledávek uplatněných věřiteli prostřednictvím přihlášky pohledávky, a to nezávisle na tom, zda budou později v insolvenčním řízení shledány oprávněnými. Popření pohledávky určuje, o kterých částech pohledávek bude veden eventuelní incidenční spor. V závislosti na úspěšnosti insolvenčního správce nebo věřitele s popřenou pohledávkou v incidenčním sporu bude dosaženo konečné výše pohledávek. V této fázi ovšem nelze výsledek incidenčních sporů předvídat, proto nelze přesně určit skutečnou a finální výši dluhů dlužníků v oddlužení v režimu právní úpravy po 1. červnu 2019. Současně je třeba upozornit, že tato statistika zahrnuje pouze přihlašované pohledávky, nikoliv tzv. pohledávky za majetkovou podstatou či postavené na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou (typicky dluhy na výživném ze zákona). Tyto pohledávky se totiž uplatňují kdykoliv v průběhu insolvenčního řízení, a to u osoby s dispozičním oprávněním (tj. nikoliv u insolvenčního soudu).

¹³ Percentil čistých měsíčních příjmů v intervalu <0;10>.

příjmům dluží nejvyšší částky. Zde platí, že každý takový dlužník v průměru dluží přibližně 25-násobek svého čistého měsíčního příjmu; lépe vypovídající hodnotou je v daném případě medián, dle kterého výše dluhu dosahuje 75-násobku čistého měsíčního příjmu v oddlužení. Na daném místě je nicméně potřeba připustit, že s ohledem na rozšíření fenoménu hrazení minimální splátky finančními prostředky z darovacích smluv či smluv o důchodu je ve skutečnosti většina těchto dlužníků zcela bez vlastního příjmu. Proto porovnávání těchto dvou ukazatelů postrádá smysl.

S rostoucím čistým měsíčním příjmem dlužníků lineárně roste i celková výše dluhu. Kategorie dlužníků s vyššími příjmy sice vykazuje růst nominální výše celkového dluhu, na druhou stranu se snižuje jeho nepoměr k měsíčnímu příjmu. V kategorii středněpříjmových dlužníků¹⁴ evidujeme průměrnou výši zjištěného dluhu 1,58 mil. Kč (medián 658 tis. Kč). V dané kategorii každý dlužník dluží přibližně 20-násobek svého čistého měsíčního příjmu (medián je 40-násobek).

Samostatnou kapitolu představují pohledávky na dlužném výživném ze zákona. Insolvenční správci evidují dlužné výživné ve zhruba 5 % oddlužení, přičemž průměrně udávaná výše činí cca 80.000 Kč (medián 40.000 Kč). Charakteristickým problémem dlužného výživného ovšem je skutečnost, že dlužníci sami – do okamžiku jeho uplatnění oprávněnou osobou - nemají jasnou představu o jeho výši. Uváděné hodnoty je proto potřeba brát s určitou rezervou.



Graf 4: Výše celkových dluhů dlužníků (osa y) podle percentilů (osa x). Např. percentil 20 udává, jak vysoký dluh má dlužník, jehož výše dluhu převyšuje dluh 20 % ostatních; percentil 50 reprezentuje medián. Modrá křivka zobrazuje strukturu celkových výší přihlášených pohledávek v oddlužení. Díky minimálnímu podílu popřených pohledávek by eventuální křivka přezkoumaných a zjištěných pohledávek byla na grafu zobrazena velmi blízko modré křivce (o několik milimetrů níže a se stejným průběhem). Zdroj: MSp.

¹⁴ Percentil čistých měsíčních příjmů v intervalu <40;60>.

2. Odůvodnění hlavních principů a nezbytnosti navrhované právní úpravy.

Za hlavní principy navrhované úpravy lze označit zejména

- snahu o naplnění účelu oddlužení v českém insolvenčním právu, tj. zajistit druhou šanci pro všechny poctivé dlužníky;
- zajištění implementace relevantních částí směrnice o restrukturalizaci a insolvenční do insolvenčního zákona;
- zefektivnění a zjednodušení řízení o oddlužení tak, aby bylo insolvenční právo připraveno na vlnu osobních bankrotů následujících koronavirovou ekonomickou krizí, jejíž nástup lze očekávat v první polovině roku 2021;
- stejné požadavky a podmínky oddlužení pro všechny fyzické osoby, bez ohledu na to, zda jde o podnikatele či spotřebitele.

Tyto jednotlivé principy jsou rozvedeny dále s přihlédnutím k historickým východiskům myšlenky druhé šance v právu EU i jednotlivým parametrům směrnice o restrukturalizaci a insolvenční. Konečně je blíže rozebrána argumentace, proč bylo přistoupeno k úpravě jednoho režimu oddlužení pro všechny (bez ohledu na původ dluhů či zda je dlužník podnikatelem).

a) Východiska myšlenky „druhé šance“ v unijním právu

Základy moderního konceptu oddlužení podnikatelů jsou až překvapivě staré, díváme-li se na problematiku v kontextu amerického precedenčního *case-law*. Často bývá citován judikát *Wetmore v. Markoe* z roku 1904, kde soud doslova uvedl: „*Systémy úpadku jsou vytvořeny s cílem ulevit poctivým dlužníkům od břemena zadlužení, které se stalo utiskujícím a nedovolí jim čerstvý start podnikání nebo komerčního života osvobozeného od závazků a odpovědností, které mohly vyplynout z podnikatelského neúspěchu.*“.

Podle některých¹⁵ ovšem i tento cituje ještě starší judikát *Neal v. Clark* z roku 1877¹⁶. Tyto úvahy se objevují v době, kdy bylo ve Francii velice populární utíkat před věřiteli do Belgie a kdy začal v českých zemích čerstvě platit řád konkursní č. 1/1869, kterého při prohlašování konkursu zajímalo v první řadě, zda má „*býti dlužník obecný pro podezření z útěku vzat ve vazbu*“ a zdali „*jej soud konkursní může k návrhu jednoho nebo několika věřitelů pro podezření útěku dáti zatknouti*“¹⁷.

Například Finsko v 80. letech 20. století silně deregulovalo úvěrový trh¹⁸. Ten expandoval mezi běžné obyvatelstvo a na počátku 90. let již – v souvislosti s ekonomickou krizí vyvolanou rozpadem Sovětského svazu jako jednoho z největších obchodních partnerů – docházelo zhruba ke 20.000 oddlužení ročně, což se postupně vyšplhalo až na 70.000 případů ročně. Nejen tento fenomén ve svém důsledku vedl k intenzivnímu vývoji spotřebitelského i podnikatelského insolvenčního práva ve Finsku, které se dnes kvalitou úpravy podle metodiky OECD

¹⁵ Prof. Howard z Vanderbiltovy university v Nashville, Tennessee.

¹⁶ Úpadek je „obecným právem, dle kterého může být poctivý občan osvobozen od břemene beznadějných platebních neschopností“.

¹⁷ Srov. § 98 řádu konkursního z roku 1869.

¹⁸ Prof. Johanna Niemi, University of Turku [osobně].

představuje nejlepší insolvenční rámec na světě. Dnes ve Finsku výrazně poklesl počet úpadku fyzických osob OSVČ na ročně zhruba 500 případů¹⁹ a u spotřebitelů již jen cca 12.000 ročně²⁰.

Je patrné, že myšlenky, z nichž vychází směrnice o restrukturalizaci a insolvenční, a které jsou též inspirací pro předkládaný návrh zákona, se datují hlouběji do historie, než by se mohlo zdát.

V evropském právu sahají základy konceptu druhé šance do roku 2000. Následně tyto úvahy zazněly znovu v souvislosti s přijetím nařízení o insolvenčním řízení²¹. Rada EU v roce 2011 vyzvala členské státy ke sjednocení maximální doby oddlužení pro poctivé podnikatele na 3 roky, a to do konce roku 2013.

Klíčovým milníkem se stalo přijetí doporučení o novém přístupu k neúspěchu k podnikání a k platební neschopnosti z března 2014²², které stanovilo cíl „omezení negativních dopadů úpadku na podnikatele zavedením úplného prominutí dluhu po uplynutí maximální doby“. Evropská komise následně provedla dvě vyhodnocení provádění tohoto doporučení v letech 2015 a 2016²³, ze kterých vyplynulo, že pouze omezený počet členských států inicioval příslušnou změnu. To vedlo k přípravě návrhu směrnice, který byl prezentován v listopadu 2016, projednáván expertní pracovní skupinou Rady EU pro otázky civilního práva (insolvence) v letech 2017 až 2018 a později na počátku roku 2019 přijat Radou EU a Evropským parlamentem v červnu 2019.

Úvahy Evropské komise lze označit za pragmatické a opřené o ekonomické potřeby vnitřního trhu. Delší dobu oddlužení vnímá jako ekonomicky kontraproduktivní, neboť tím dochází k posilování stigmatizace úpadku, snižování ochoty nést podnikatelské riziko, přetrvávání negativního kreditního skóre vylučují další úvěrování, negativním dopadům na zaměstnanost, růst a inovace apod. Tyto úvahy podporují rovněž závěry výzkumu z roku 2006 publikovaného v *Journal of Evolutionary Economics*, dle kterého podnikatelé, kteří již prošli úpadkem, vykazují v novém podnikání vyšší úspěšnost²⁴. To pochopitelně přispívá k efektivnější realokaci aktiv v ekonomice. Cílem tedy má být oddlužení za relativně krátkou dobu.

Současně se pochopitelně připouští, že druhá šance by neměla být poskytnuta neomezenému okruhu podnikatelů, respektive nikoliv nutně za stejných podmínek. Jako hraniční určovatel zde slouží institut tzv. poctivého záměru, jehož nedostatek legitimuje odchylky od mírnějšího režimu oddlužení. Obecně nicméně Evropská komise odhaduje, že pouze minoritní podíl úpadků je skutečně podvodných (4-6 %)²⁵.

¹⁹ Zdroj: <https://www.statista.com/statistics/535532/finland-number-of-instituted-bankruptcy-proceedings-by-business-type/>.

²⁰ Zdroj: <https://www.statista.com/statistics/534264/finland-number-of-employees-affected-by-bankruptcy-petitions-against-enterprises/>.

²¹ Nařízení EP a Rady (EU) č. 2015/848 ze dne 20. května 2015 o insolvenčním řízení. V květnu 2011 byly publikovány závěry Rady EU týkající se iniciativy „Small Business Act“ [srov. závěry Rady č. 10975/2011].

²² Doporučení Komise č. 2014/135/EU o novém přístupu k neúspěchu v podnikání a k platební neschopnosti.

²³ Vyhodnocení plnění doporučení Komise o novém přístupu k neúspěchu podnikání a platební neschopnosti.

²⁴ Srov. STAM, E., AUDRETSCH, D. B., MEIJAAARD, J.: *Renasant Entrepreneurship*. Rotterdam: ERIM, 2006. Dostupné z WWW < <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24904/1/512256640.PDF> >.

²⁵ Srov. *European Commission: Impact Assessment on a New Approach to Business Failure and Insolvency*, s. 22. Dostupné z WWW < [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/\(...\)/swd_2014_0061_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/(...)/swd_2014_0061_en.pdf) >.

Obavy budí též tzv. *forum shopping*, kdy lze důvodně předpokládat, že podnikatelé disponující nadstandardním právním vědomím a příslušnými zdroji budou pro účely řešení svého úpadku vyhledávat co nejpríznivější právní režim oddlužení.

Koncept druhé šance pochopitelně nezasahuje pouze do sféry podnikatelů-dlužníků, nýbrž i do ekonomického postavení velkých systémových věřitelů (zejm. finančních institucí). Tito věřitelé již delší dobu volají po nástroji, který jim umožňuje vyřešit problém kumulujících se nesplacených úvěrů,²⁶ a po právním rámci umožňujícím legálně „odepsat“ tyto hromadící se pohledávky ze svého účetnictví za účelem zlepšení celkové finanční bilance a snížení podílu rizikového kapitálu na celkových aktivech.

b) Hlavní body směrnice o restrukturalizaci a insolventci

Směrnice ukládá v oblasti oddlužení členským státům v zásadě čtyři úkoly:

- (I) zpřístupnit podnikatelům alespoň jeden typ řízení, který vede k plnému oddlužení (čl. 20),
- (II) harmonizovat maximální dobu oddlužení (čl. 21),
- (III) zajistit, aby po skončení oddlužení pozbyly účinnosti všechny překážky omezující ve výkonu podnikání (čl. 22), a
- (IV) konsolidovat oddlužení pro podnikatelské i osobní dluhy (čl. 24).

Nevyžaduje se, aby osvobození dlužníka bylo dosaženo prostřednictvím soudního řízení (např. Francie vede řízení o oddlužení před správními komisemi). Pak ale vyvstává otázka, jakou přeshraniční relevanci bude toto oddlužení mít, neboť takové řízení (nebo amnestii) nebude možné notifikovat do příloh nařízení o insolvenčním řízení a nebude uznáváno jinde v Evropě. V ČR je evidentní, že osvobození dochází prostřednictvím institutu oddlužení v rámci insolvenčního zákona, který byl notifikován do přílohy A nařízení 2015/848 o insolvenčním řízení.

Směrnice umožňuje oddlužení podmínit mírou splacení pohledávek věřitelů, avšak nelze tak učinit zákonem fixně stanoveným procentem. Soud může nanejvýš uložit takovou povinnost s přihlédnutím k individuální situaci podnikatele, která musí být proporcionální disponibilnímu nebo postižitelnému příjmu. V českém insolvenčním prostředí tuto funkci plní algoritmus výpočtu splátky v oddlužení podle § 398 a § 398b insolvenčního zákona, který vychází z výpočtu nezabavitelné částky podle nařízení vlády č. 595/2006 Sb.

Maximální dobu oddlužení stanovila směrnice na dobu 3 let, přičemž tato doba je obligatorní pro případy osob vykonávajících obchod, živnost, řemeslo nebo povolání (tzn. „podnikatel“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 9) směrnice, zatímco pro ostatní fyzické osoby je kvůli zvolenému právnímu základu směrnice tato doba oddlužení pro členské státy fakultativní (čl. 1 odst. 4 směrnice).

Z hlediska konkrétní konstrukce druhé šance je podstatná otázka přípustných odchylek od obecného rámce. Směrnice připouští v zásadě tři typy odchylek: (1) prodloužení doby

²⁶ Hospodářské noviny ve středu 28. 11. 2018 zveřejnily článek, dle kterého je podíl takzvaných úvěrů v selhání za Q1 2018 nejvyšší v Řecku (44,9%), Kypru (28,1 %) nebo Portugalsku (11,7 %). V ČR to bylo 2,2 %.

oddlužení, (2) vyloučení nebo omezení přístupu podnikatele k oddlužení a (3) vyloučení některých typů pohledávek z oddlužení. Zhusta se jedná o demonstrativní seznam, který členským státům umožňuje doplnit i další důvody za předpokladu, že budou „*za přesně definovaných okolností a na základě řádně odůvodněných případů*“. To znamená dvě věci – legislativní zavedení libovolné výjimky musí být brilantně odůvodněno v důvodové zprávě a obhájeno před Evropskou komisí a insolvenční soudy se budou v odůvodnění svých rozhodnutí muset vypořádat se skutkovým stavem vedoucím k aplikaci takové výjimky.

Nejen na délce oddlužení záleží – podobně jako u každé jiné doby či lhůty je důležité, odkdy začíná plynout. Směrnice stanoví, že nejpozději od okamžiku schválení splátkového kalendáře v případě oddlužení plněním splátkového kalendáře, případně od okamžiku zahájení řízení nebo vymezení majetkové podstaty u ostatních způsobů oddlužení.

Nezávisle na okamžiku zahájení plynutí doby oddlužení a jejím skončení, což je rozhodné pouze pro přiznání osvobození, směrnice počítá s tím, že bude možné pokračovat ve zpeněžování majetkové podstaty a distribuci výtěžku i po přiznání osvobození od placení zbývajících pohledávek. Lze připomenout, že se navrhovatel rozhodl vydat právě takovým řešením.

Konečně princip konsolidace řízení znamená, že zadluženým podnikatelům bude umožněno osvobození od dluhů vzniklých jak při podnikatelské činnosti, tak mimo ni. [Zjednodušeně se jedná o oddlužení podnikatelů, nikoliv oddlužení „od dluhů z podnikání“]. Může se tak konat v rámci jednoho řízení, tak i ve dvou odděleně vedených řízeních. Podmínkou ovšem je, aby k oddlužení došlo za stejných podmínek. Robustní mechanismus insolvenčního řízení a praxe s využíváním institutu oddlužení v ČR nicméně logicky vede k zachování stávajícího jednotného řešení všech dluhů fyzické osoby nezávisle na jejich původu. Na daném místě lze připomenout, že zákon č. 191/2020 Sb. s účinností od 24. dubna 2020 definitivně zrovnoprávnil oddlužení podnikajících i nepodnikajících fyzických osob, respektive zrušil odlišné zacházení založené na původu dluhů.

c) Jeden režim oddlužení pro všechny

Historicky se institut oddlužení v českém insolvenčním právu normoval pro případy osobních bankrotů, kdy fyzická osoba spotřebitel přestala být schopna plnit své závazky. Řešení dluhů prostřednictvím oddlužení bylo tedy původně určeno pouze dlužníkům nepodnikatelům, tj. těm, kteří v době podání insolvenčního návrhu nebyli podnikateli. Teprve od roku 2014 se oddlužení pro podnikatele zčásti otevřelo, přesto byla stále tato kategorie osob vůči spotřebitelům diskriminována. Postupnými změnami se nicméně rozdíly mezi oddlužením podnikajících a nepodnikajících fyzických osob stíraly, což vyvrcholilo změnou provedenou zákonem č. 191/2020 Sb., kdy od dubna 2020 platí stejná pravidla pro obě skupiny. Šlo o přirozený vývoj, který si vyžádala celospolečenská poptávka a rovněž i komplikace, které byly s odlišováním na podnikatele a spotřebitele, respektive na dluhy pocházející z podnikání a dluhy osobní, spojeny.

Směrnice o restrukturalizaci a insolvenční stanoví povinnost členským státům, aby zrychlené a zjednodušené oddlužení na národní úrovni zavedly pro podnikající fyzické osoby (OSVČ). Zároveň se však stanoví, že takové podnikající fyzické osoby mají možnost se oddlužit jak vůči

svým dluhům z podnikání, tak i vůči dluhům vzniklým mimo něj. Pro fyzické osoby spotřebitele směrnice povinnost transponovat nové oddlužení nepředpokládá, nicméně k tomuto kroku státy vybízí a rozšíření i na spotřebitele doporučuje (čl. 1 odst. 4, recitál 21).

Jelikož historicky bylo v ČR oddlužení chápáno primárně jako nástroj určený pro nepodnikající fyzické osoby, poněvadž máme na našem území s odlišnými režimy pro více skupin již zkušenosti, které ukazují, že taková úprava může vést k celé řadě problémů, a protože i sama směrnice členské státy k zahrnutí spotřebitelů vybízí, dospěl nakonec předkladatel k závěru, že bude nový proces oddlužení přístupný pro všechny fyzické osoby. Bez ohledu na to, zda jsou či nejsou podnikateli, nebo zdali mají či nemají dluhy z podnikání.

K tomuto rozhodnutí vedlo i několik dalších zásadních argumentů:

1. rozlišování režimu oddlužení pouze podle typu výdělečné činnosti a způsobu obživy lze považovat za překonané a nedůvodně diskriminující;
2. „druhá šance pro podnikatele“ je logicky též nabídkou nepodnikatelům začít s podnikáním;
3. směrnice 2019/1023 ukládá oddlužení podnikatelů pouze kvůli limitovanému právnímu základu;
4. tříletý režim oddlužení už při projednávání v Radě EU pevně podpořilo přes 20 členských států reprezentujících přes 85 % evropské populace;
5. neexistuje reálně aplikovatelné kritérium odlišující podnikatele a nepodnikatele;
6. různé režimy oddlužení a spory o povahu dlužníka přetížily insolvenční justici;
7. rozsah srážek z příjmů i výši nezabavitelné částky podnikatelů i nepodnikatelů je identický (zákon pouze řeší určení základu);
8. dlouhodobý vývoj směřuje ke sjednocování režimu oddlužení pro podnikatele i nepodnikatele;
9. již v současnosti existuje tříleté oddlužení (dokonce přístupné podnikatelům i nepodnikatelům za stejných podmínek);
10. morální a právní důvod vzniku pohledávky je pro určení režimu oddlužení zcela irelevantní;
11. koronavirová krize nově ohrožuje i obecně zodpovědnou střední třídu.

(1) Nelegitimita rozlišování režimu oddlužení podle druhu výdělečné činnosti. Rozlišování obecného režimu oddlužení pro různé kategorie fyzických osob pouze podle typu výdělečné činnosti a způsobu zajišťování své obživy lze považovat za překonané a nedůvodně diskriminační. Z pohledu insolvenčního práva coby specifického druhu civilního procesu neexistuje žádný rozdíl v procesním postupu. Zanedbatelným rozdílem se v daném ohledu jeví rozdílný mechanismus provádění srážek z příjmů.

(2) Druhá šance pro podnikatele představuje zároveň nabídku oddlužených spotřebitelů s podnikáním začít. Úspěšné oddlužení vrací dlužníka zpět do běžných socio-ekonomických vztahů, což je hlavní účel oddlužovací novely. V daném ohledu se možnost aktivně podnikat s čistým štítem nabízí nejen dříve podnikajícím dlužníkům, ale za zcela stejného výchozího stavu též dlužníkům, kteří s podnikáním teprve začnou.

(3) Směrnice 2019/1023 ukládá oddlužení podnikatelů pouze kvůli limitovanému právnímu základu. Ideovým východiskům směrnice 2019/1023 je vlastní snaha o poskytnutí druhé šance do nejširšího okruhu fyzických osob. Důvod omezení pouze na aktivní podnikatele vyplývá z omezeného právního základu, který ve skutečnosti neumožňuje členským státům uložit transpoziční povinnosti i na nepodnikající subjekty.

(4) Obecný tříletý režim oddlužení už při projednávání v Radě EU podpořilo přes 20 členských států reprezentujících přes 85 % evropské populace. Přes 20 států reprezentujících více než 85 % populace Evropské unie bez problémů podpořilo tříleté oddlužení, přičemž z vyjádření drtivé většiny vyplývá, že nerozlišují mezi podnikateli a spotřebiteli. Kupříkladu Německo již svoji novelu přijalo a vychází z tří let pro všechny fyzické osoby.

(5) Reálná nemožnost rozlišení podnikatele a nepodnikatele. U fyzických osob je v praxi reálně vyloučeno rozlišování mezi podnikateli a nepodnikateli jinak než na základě formálních kritérií. Pouhé držení živnostenského oprávnění negarantuje aktivní výkon podnikání. Řada osob buď podnikatelskou činnost nevykonává vůbec, nebo se tím dobrovolně či nuceně vyhýbají režimu zákoníku práce (tzv. švarcsystém). Občanský zákoník přitom stanoví vyvratitelnou právní domněnku podnikatele na základě prosté dispozice živnostenského oprávnění (§ 421 odst. 1 OZ) – veřejné přidělení IČO za relevantní indikátor aktivního podnikání považovat nelze. S ohledem na zkušenosti s fungováním zákona o spotřebitelském úvěru lze přitom očekávat, že fyzické osoby budou vždy inklinovat k pro sebe výhodnějšímu právnímu režimu. U institutu oddlužení lze důvodně předpokládat, že se tyto osoby budou dovolávat buď spotřebitelského, nebo naopak podnikatelského charakteru.

(6) Administrativní a procesní zatížení insolvenčních soudů. Další štěpení procesních režimů oddlužení naráží na kapacity insolvenčních soudů. V současnosti existují dva dominantní režimy oddlužení (tj. před a po účinnosti novely č. 31/2019 Sb.), přičemž další dělení na režim pro podnikatele a nepodnikatele jen extrémně zatíží administrativní i soudcovský aparát. Například sporů o podnikatelskou nebo nepodnikatelskou povahu dlužníka může reálně vzniknout neúměrné množství a jejich vyřizování v úvodních fázích insolvenčního řízení je zcela způsobilé přetížít kapacity insolvenční justice i insolvenčních správců.

(7) Stejný rozsah srážek z příjmů. Insolvenční zákon stanoví totožná pravidla pro rozsah srážek z příjmu podnikatelů a nepodnikatelů, kdy v prvním případě bere za základ pro výpočet prostou měsíční mzdu, ve druhém sofistikovaněji zjištěný měsíční zisk. Shodný je rovněž postup určení nezabavitelné částky pro zajištění základních životních potřeb.

(8) Kontinuální historický vývoj zrovnoprávnění přístupu k institutu oddlužení. Historický vývoj dlouhodobě směřuje ke sjednocování přípustnosti oddlužení pro podnikající i nepodnikající fyzické osoby. Insolvenční zákon poprvé zpřístupnil institut oddlužení i osobám s dluhy z podnikání tzv. koncepční novelou (294/2013 Sb.) účinnou od 1. 1. 2014. Přísné podmínky výrazně limitovaly aplikovatelnost institutu oddlužení v praxi, neboť byl vyžadován aktivní souhlas nezajištěného věřitele takové pohledávky nebo podstoupení předchozího konkursu. Tzv. akreditační novela (64/2017 Sb.) účinná od 1. 7. 2017 přenesla na nezajištěné věřitele břemeno vyslovení odůvodněného nesouhlasu. Konečně prostřednictvím zákona č. 191/2020 Sb. došlo s účinností od 24. 4. 2020 k definitivnímu zrovnoprávnění přístupu podnikajících i nepodnikajících osob k institutu oddlužení, a to nezávisle na existenci dluhů

z podnikání. V daném ohledu lze též připomenout, že zákonodárce oddlužení aktivně podnikajících fyzických osob předpokládá, na což reagoval zavedením specifického způsobu výpočtu srážek z příjmů takových osob v tzv. oddlužovací novele (31/2019 Sb.) účinné od 1. 6. 2019.

(9) Existence tříleté doby oddlužení. Existující právní úprava institutu oddlužení zahrnuje tříletou dobu oddlužení pro vybrané kategorie tzv. zranitelných osob (starobní důchodce, osoby invalidní ve druhém či třetím stupni a dlužníky, jejichž dluhy vznikly převážně před dosažením věku 18 let nebo v důsledku splácení předcházejících dluhů před dosažením věku 21 let), případně umožňuje zkrácenou tříletou dobu oddlužení u dlužníků schopných uhradit nezajištěným věřitelům 60 % nepodřízených pohledávek). Důsledkem uvedených kritérií je, že již v současnosti fakticky existuje tříletá varianta oddlužení pro podnikající i nepodnikající osoby, neboť splnění takových podmínek nijak nezávisí na skutečnosti, zda je dlužník podnikatelem či spotřebitelem.

(10) Morální důvod a právní důvod vzniku pohledávky je irelevantní. V praxi lze pochopitelně předpokládat, že na rozdíl od nepodnikatele se mezi věřiteli podnikatele budou nacházet věřitelé s pohledávkami z obchodního styku. Skladba dluhů takového dlužníka bude nepochybně odlišná. Na druhou stranu důvod vzniku pohledávek či jejich výše nepředstavuje relevantní argument pro rozlišování režimu oddlužení. Klasické argumenty nesení podnikatelského rizika u podnikatelů a morálního hazardu u spotřebitelů lze snadno vyvrátit – v obou případech jde o hledání rozdílů v morálních kategoriích, které nemají žádnou souvislost s moderními ekonomickými vztahy (tím spíše, že až na úzkou skupinu nekonsenzuálních věřitelů sdílí podnikatelské riziko a morální hazard s dlužníkem i věřitelé). Za situace, kdy lze libovolnou pohledávku postoupit bez souhlasu druhé strany, je každý dluh logicky zbaven jakéhokoliv morálního rozměru a stává se prostým právním nárokem bez ideového obsahu. Věřitelé sdílí riziko neúspěchu svého dlužníka a zejména kultivované entity na trhu (banky) si toho jsou dobře vědomy – koneckonců právě z tohoto důvodu jsou povinny zjišťovat úvěruschopnost dlužníka v režimu zákona o spotřebitelském úvěru. Dále též platí, že smluvní úrok kompenzuje časovou hodnotu peněz a riziko transakce; s rostoucím rizikem (neúspěchu) logicky roste úroková sazba.

(11) Koronavirová krize coby projev systémového selhání ekonomiky ohrožuje i široké vrstvy obyvatelstva. Morální hazard jakožto častý argument oponentů zmírňování insolvenčních pravidel zřejmě stoprocentně neplatí v případech systémového selhání ekonomiky, které zasahuje i obecně finančně zdravé a morálně zodpovědné skupiny obyvatelstva. Střední třída se v průběhu let 2021-2022 může dostat do finančních potíží, na jejichž počátku může být právě zásadní propad příjmů způsobených koronavirovou krizí (lhostejno, zda byly tyto osoby zasaženy vládními mimořádnými opatřeními).

d) Způsob projednání

S ohledem na vyhlášený nouzový stav a stav legislativní nouze, rychle se přibližující termín uplynutí transpoziční lhůty směrnice o restrukturalizaci a insolvenční, a jelikož je nezbytné přijmout návrh z důvodu právní jistoty adresátů normy co nejrychleji, se dále navrhuje, aby byl návrh zákona schválen ve zrychleném legislativním procesu, zejména za využití postupu dle § 99 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Existující bezprecedentní situace vyvolaná pandemií koronaviru a přijetím mimořádných opatření, které zasáhly značnou část české ekonomiky, se citelně promítá do snížení či úplného výpadku příjmů fyzických osob. Pro účely předkládané novely je vcelku lhostejné, zda se aktuálně jedná o podnikající či nepodnikající fyzické osoby, neboť v krátkodobém výhledu se pod tíhou rostoucího zadlužení mohou shodně podnikatelé i nepodnikatelé stát nezaměstnanými evidovanými na úřadech práce.

Intenzita propadu některých ekonomických odvětví (zejm. gastronomie a pohostinství, cestovní ruch, osobně poskytované služby a sekundárně i výrobní sektor) vyvolává prakticky okamžité následky. Zástupci běžné nižší a střední třídy přestávají být v krátkém časovém horizontu schopni dostát v plné míře svým závazkům, a to přesto, že sami se žádné chyby ve své výdělečné činnosti nedopustili. Zejména ohrožení střední třídy představuje varovný signál, neboť na této sociální skupině je postavena moderní česká ekonomika. Osoby zatížené dluhy vykonávají samostatně výdělečnou činnost jen s velikými obtížemi a coby zaměstnanci postrádají kvůli existujícím pravidlům provádění srážek ze mzdy motivaci zvyšovat své příjmy nad určitou hranici. Reprezentují-li zde zástupci střední třídy vzdělané a odborně způsobilé pracovníky, na kterých stojí vyspělá ekonomika, pak prudké zhoršení jejich zadlužení znamená rovněž prudké snížení efektivity jejich práce, což se negativně projeví v konkurenceschopnosti malých a středních podnikatelů. Dlouhodobé vyřazení střední třídy coby dominantní třídy spotřebitelů v národním hospodářství tedy povede k extensivním a nepředvídatelným hospodářským dopadům.

Eventuální rychlý pád do dluhové pasti způsobený kumulací nesplácených úvěrů (typicky hypotéka, leasing na auto, investiční úvěr využitý pro účely podnikání či běžný neúčelový úvěr) představuje u této kategorie poctivých dlužníků nikoliv nezvládnutí své finanční situace, lehkomyšlnost při správě vlastního majetku či dokonce nepoctivý záměr, nýbrž pochopitelný následek extrémního propadu ekonomiky bezezbytku naplňujícího pojem ekonomické krize.

S ohledem na stávající zadlužení domácností a počet potenciálně rizikových úvěrů v selhání odhadnutý na základě počtu žádostí o přiznání moratoria na splátky úvěrů lze odhadnout, že kritický stav nastane v první polovině roku 2021. Urychlené projednání předkládaného návrhu novely insolvenčního zákona je tedy mimořádně žádoucí. Je na tom nejen zájem jednotlivých osob z nižší a střední třídy, kteří díky předloženému zákonu dostanou rychlou a účinnou šanci, jak se v rozumném časovém horizontu znovu postavit na nohy a neskončí na okraji společnosti ve dluhové pasti. Ve stávající propojené ekonomice, kdy kupní síla obyvatelstva a jeho práceschopnost ovlivňuje celé hospodářství, je na prosazení zákona rovněž i zásadní veřejný zájem a zájem společnosti jako celku. Pokud by se zákon nepodařilo rychle prosadit, hrozí další nevratitelné hospodářské škody.

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

Navrhovaný zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Navrhovaný zákon zejména respektuje čl. 11, čl. 26 a čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, zejména práva na spravedlivý proces a na ochranu vlastnického práva nejsou zasažena.

Ústavní soud opakovaně připomněl, že i z hlediska ústavněprávního je třeba základní účel úpadečného práva upraveného insolvenčním zákonem spatřovat vedle uspokojení pohledávek věřitelů z majetkové podstaty dlužníka také i v celkovém vyřešení majetkových vztahů dlužníka, který je v úpadku. Uvedeného cíle úpadečného práva dosahuje co nejpřesnějším zjištěním majetku dlužníka a jednotným procesním režimem uplatňování pohledávek. K uvedeným závěrům srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2010, sp. zn. II. ÚS 2444/10, ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 1232/11, a ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1196/11.

V rozhodnutí ze dne 8. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 1072/13, Ústavního soudu zdůraznil, že oddlužení je třeba považovat za určité dobrodíní. V oddlužení se neupřednostňuje co největší uspokojení věřitelů, ale návrat dlužníka do ekonomického života bez dluhů; i při oddlužení je nicméně třeba splnit základní předpoklady pro jeho provedení, mezi které patří uhrazení nákladů, jež při poskytnutí této služby vzniknou.

I předkládaný zákon z této funkce vychází, když i nadále předpokládá, že dlužník bude muset hradit své závazky v maximálním možném rozsahu a bude muset plnit určité povinnosti, aby byl oddlužen.

Pokud jde o právo na přístup k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“), návrh zákona jej respektuje a nepopírá. Věřitel i dlužník má i nadále právo na přístup k soudu, pouze se mění procesní forma pro ty dlužníky (povinné), kteří se nacházejí ve stavu úpadku, jsou schopni a ochotni plnit své povinnosti v oddlužení a budou v maximální možné míře hradit své závazky. Namísto občanského soudního řízení a řízení vykonávacího, popř. exekučního nastupuje řízení insolvenční coby zvláštní druh civilního procesu (srov. k tomu rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2011, sen. zn. 29 NSČR 13/2001, a ze dne 30. 4. 2013, sen. zn. 29 NSČR 80/2012), které je vhodnějším procesním nástrojem pro uspořádání majetkových vztahů dlužníka k více věřitelům, resp. je právě pro tento účel v právním řádu zavedeno. Exekuční řízení a výkon rozhodnutí nejsou platformou, která by byla vhodná pro řešení úpadku. Insolvenční řízení jako zvláštní druh civilního procesu poskytuje ochranu všem věřitelům a nabízí procesní prostředky k uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů právě v probíhajícím insolvenčním řízení (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2011, sp. zn. III. ÚS 1427/11). Pokud tedy jde o čl. 36 odst. 1 Listiny, nelze hovořit o porušení ústavního pořádku.

Dotčeným právem však může být vlastnického právo dle čl. 11 Listiny, které se vztahuje i na pohledávky. Toto právo je v insolvenčním řízení omezeno tím, že jsou pohledávky věřitelů uspokojovány poměrně s ostatními věřiteli a není garantováno, že pohledávka konkrétního věřitele bude zcela nebo alespoň z relevantní části uspokojena. Jelikož je však oddlužení do značné míry benefíciem pro dlužníka, a tato jeho funkce převažuje (viz shora), jde jen o logický důsledek insolvenčního řízení. Uvedené omezení navíc není stanoveno na základě libovůle či svévole, nýbrž sleduje sociální a hospodářské dopady zadluženosti na jednotlivce a společnost. To platí o to více ve stávající situaci, kdy se do úpadku mohou dostat i osoby, které jinak neudělaly ve svém počínání žádnou zásadní chybu, pouze byly postiženy důsledky opatření, přijímaných v ČR i ve světě v souvislosti s epidemií nového koronaviru.

Co do otázky libovůle a zákazu diskriminace je možné uvést, že předkládaná úprava zcela srovnává jednotlivé dlužníky fyzické osoby, a napříště již nečiní rozdíl v tom, zda je dlužníkem

spotřebitel či podnikatel, potažmo zda má dlužník dluhy z podnikání. Naopak u všech fyzických osob se stanoví stejné podmínky pro vstup do oddlužení, průběh i osvobození od zbytku dluhů.

Na tomto místě je v kontextu čl. 11 Listiny možné odkázat též na závěry Ústavního soudu z usnesení ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13, kde soud konstatoval: „Z definice úpadku plyne, že dlužník nemá dostatečný majetek na uspokojení všech svých závazků. Je tedy zřejmé, že všichni věřitelé nemohou být uspokojeni v plné míře. Úlohou insolvenčního práva poté je určit, jakým způsobem a jakým poměrem budou jednotliví věřitelé uspokojeni.(...) Rovněž je v dané věci zásadní, že zásah státu do majetkových práv stěžovatelky je v dané věci pouze nepřímý. Její majetek není v první řadě ohrožen činností státu, ale úpadkem třetí soukromé osoby. To je další z hledisek svědčících pro větší míru uvážení zákonodárce v dané věci.“ Ústavní soud uzavřel, že modalita úpravy řešení úpadku musí zůstat na zákonodárci a tato úprava by byla protiústavní pouze za předpokladu, že by přijal řešení, jímž by rovnováhu mezi ústavně chráněnými zájmy stanovil zjevně nerozumně. Současně uznal, že úspěšné oddlužení dlužníka a nový život nezatížený dluhy spojený se zapojením do běžného hospodářského a společenského života představuje ústavně chráněný veřejný zájem (mimo individuální zájmy úpadce) a dále uvedl: „Neschopnost fyzické osoby plnit své závazky a případně její předlužení má negativní dopady na řadu jejích základních práv, zejména v oblasti práv sociálních, jako je například právo na bydlení a na přiměřenou životní úroveň (viz čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech). Umožnění oddlužení soukromé osoby může být také v konkrétním případě považováno za realizaci povinnosti státu pomáhat osobám v hmotné nouzi (čl. 31 odst. 2 Listiny).“ Obdobně též v rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 21. října 2015, sp. zn. I VSOL 178/2015-B-40.

Navrhovaná právní úprava je proto i z výše uvedených důvodů v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

4. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Navrhovaný zákon je v souladu s předpisy Evropské unie, s judikaturou soudních orgánů Evropské unie a zároveň respektuje též obecné právní zásady práva Evropské unie.

Výše uvedené platí tím spíše, že navrhovaný zákon primárně představuje transpoziční předpis ke směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 o ze dne 20. června 2019 o rámcích preventivní restrukturalizace, o oddlužení a zákazech činnosti a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, o insolvenční a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolvenční). Dále je návrh zákona v souladu s přímo aplikovatelným nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 ze dne 20. května 2015 o insolvenčním řízení (dále také jen „nařízení o insolvenčním řízení“).

Blíže k tomu srov. kapitolu 2. Odůvodnění hlavních principů a nezbytnosti navrhované právní úpravy.

5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaný zákon je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Návrh zákona především odpovídá požadavkům stanoveným čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a dále též čl. 1 Protokolu 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv.

Je sice třeba připustit, že pohledávky věřitelů představují v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva „majetek“ ve smyslu čl. 1 Protokolu 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (viz *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku*, č. 73049/01, rozsudek velkého senátu ze dne 11. ledna 2007, § 65). Dané ustanovení Úmluvy tudíž bude na situaci věřitelů použitelné a to, že věřitelova pohledávka nebude zcela uspokojena, je možné považovat za zásah do práva na majetek.

Aby byl zásah do majetkových práv věřitelů slučitelný s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv, musí být stanoven zákonem, sledovat legitimní cíl v obecném zájmu a být k jeho dosažení proporcionální. Je zjevné, že právní úprava umožňující oddlužení fyzických osob s tím, že se nevyžaduje plné uspokojení pohledávek věřitelů, za mírnějších podmínek oproti stávajícímu stavu, splňuje podmínku první. Bezesporu pak je naplněna i podmínka druhá, neboť legitimní cíl právní úpravy spočívá v tom, aby se osoby v úpadku mohly za určité rozumné časové období vrátit do běžného života, a tím se vymanit z dluhové spirály.

Klíčová k zodpovězení je tedy otázka přiměřenosti. Zde judikatura Evropského soudu pro lidská práva hovoří o požadavku, aby byla nastolena spravedlivá rovnováha mezi ochranou majetku jednotlivce – věřitele, a obecnými zájmy veřejnosti. Spravedlivé rovnováhy přitom bude dosaženo, pokud není na jednotlivce uloženo zjevně nepřiměřené břemeno. Do oddlužení se dostávají osoby, které již nejsou schopny věřitelům své dluhy splatit, tj. plné uspokojení věřitelů je již z tohoto důvodu vyloučeno, a oddlužení pouze zakotvuje mechanismus, v jehož rámci se dlužník může za určitou dobu znovu postavit na nohy. Samotné oddlužení tedy není přímou příčinou toho, že pohledávky věřitelů nebudou v plné míře uspokojeny, tím je sama skutečnost, že se dlužník dostal do úpadku. Úprava usiluje o to, aby se mohl vrátit zpátky do legální ekonomiky, což je nejen v zájmu společnosti jako celku, ale i v zájmu věřitelů. To platí tím spíše, jde-li o fyzickou osobu – podnikatele, jejíž záchrana může pro její věřitele znamenat, že bude nadále ekonomicky aktivní a bude schopna pro trh generovat přidanou hodnotu, z níž budou moci těžit i tito věřitelé.

Pokud jde o přiměřenost ve vztahu k řízení o oddlužení, neexistuje v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva relevantní opora. ESLP se však podobnými situacemi již zabýval. Kupříkladu ve věci *N.K.M. proti Maďarsku* byla stěžovatelka dle ESLP nucena nést nepřiměřené břemeno za situace, kdy bylo zdaněno její odstupné sazbou ve výši 98 %. Naopak snížení výsluhové penze stěžovatelky o 15% bez náhrady ESLP nepovažoval za neúnosné břemeno, aby vyslovil porušení čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě (srov. *Mockiene proti Litvě*, č. 75916/13, rozhodnutí ze dne 4. července 2017). Ve věci *Mamatas a ostatní proti Řecku* ESLP posuzoval nucenou výměnu státních dluhopisů za cenné papíry podstatně nižší hodnoty jako opatření ke stabilizaci veřejných rozpočtů. V projednávané věci stěžovatelé utrpěli ztrátu ve výši 53,3 %. Soud zde vyzdvihl, že investování do dluhopisů, tedy investování obecně, nemůže být nikdy bez rizika. Mezi vydáním těchto cenných papírů a jejich splatností může nastat řada nepředvídatelných událostí, které zásadním způsobem sníží solventnost vydavatele, a to i

v případě, že jím je stát.²⁷ Dle ESLP si i stěžovatelé měli být vědomi rizik své investice. Obdobné úvahy lze jistě vést i ve vztahu k věřitelům, kteří mají pohledávky vůči fyzickým osobám. Poskytování finančních a jiných prostředků v rámci běžné obchodní činnosti je také určitou formou rizika. Případná změna právní úpravy je navíc okamžikem, kdy věřitelé musí zvážit, zda hodlají za změněných podmínek i nadále nést předmětné investiční riziko. Pokud nikoliv, mohou kupříkladu postoupit své pohledávky někomu jinému.

S přihlédnutím k citované judikatuře je tedy možné konstatovat, že zmírnění podmínek pro oddlužení fyzických osob sice představuje zásah do vlastnických práv věřitelů, tento zásah je však slučitelný s článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

6. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Předkládaná úprava nemá přímý dopad na rozpočet státu. Z dlouhodobého hlediska lze nicméně očekávat pozitivní dopady. Dlužníci budou motivováni k využívání oddlužení, čímž se dostanou z tzv. dluhových pastí, budou moci se znovu postavit na nohy a nebudou potřebovat pomoc ze strany státu. Dlužníci se díky oddlužení rovněž přesunou z šedé ekonomiky do legální sféry, budou přiznávat své skutečné příjmy a o to více bude na daních odvedeno do státního rozpočtu. Státní rozpočet pocítí pozitivně i skutečnost, že podnikající fyzické osoby získají druhou šanci obnovit podnikatelskou činnost a tím navrátit přidanou hodnotu svého byznysu na trh.

Na další veřejné rozpočty nemá úprava přímý vliv.

Navrhovaná úprava bude mít pozitivní vliv na podnikatelské prostředí České republiky, neboť umožní mnohým dlužníkům pokoušet se relevantně o částečné uspokojení pohledávek svých věřitelů a rovněž přinese větší motivaci dlužníků pokoušet se platit své dluhy obecně, čímž zefektivní, urychlí a ozdraví podnikatelský styk. Přiznáním osvobození od placení zbývajících dluhů bude řadě osob umožněno dostat se z tzv. dluhové pasti a vrátit se do řádného ekonomického života. Pro věřitele se zároveň otevírá možnost částečného uspokojení jejich pohledávek v oddlužení, případně rovněž formou daňových odpisů. V důsledku zkrácení délky oddlužení na 3 roky a dále též pro další změny, které mají oddlužení zjednodušit, se zároveň očekává zvýšení motivace osob, proti nimž je vedeno větší množství exekucí, uspokojovat věřitele v insolvenčním řízení a pohybovat se pouze ve sféře legální ekonomiky.

Navrhovaná úprava bude mít také významné pozitivní sociální dopady, včetně dopadů na rodiny. Jelikož se oddlužení otevře širšímu okruhu dlužníků, získá více osob možnost vymanit se z dluhové pasti a vrátit se do společenského a hospodářského života, nově navíc ve zkrácené

²⁷ Poukázat lze nakonec na rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 7. října 2015, věc T-79/13, *Allesandro Accorinti a další proti Evropské centrální bance*, kterým Tribunál zamítl žalobu 200 někdejších italských držitelů řeckých státních dluhopisů, přičemž v odůvodnění zdůraznil, že příslušní držitelé dluhopisů se v situaci hospodářské krize měli chovat obezřetněji, neboť finanční ztráta byla do značné míry předvídatelná.

a přijatelné lhůtě 3 let. Nová úprava má tedy nepochybné a přímé pozitivní dopady na osoby nacházející se v tzv. dluhové pasti.

Ekonomická situace rodičů má nepochybně dopady i jejich dětí a ovlivňuje to, zda budou mít jejich potomci kvalitní a finančně stabilní život. Tím, že se dlužníkům, kteří mají děti, pomůže ekonomické potíže překonat, přestanou strádat i jejich děti. Více času pak zbyde na výchovu a vzdělání dětí, což se pozitivně projeví i na životě potomků v dospělosti.

Úprava bude mít konečně kladné dopady na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé a osoby se zdravotním postižením. Jsou-li tyto osoby dlužníky, pak jejich cesta k oddlužení bude snazší, jistější a rychlejší.

7. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaný zákon nebude mít žádné dopady na ochranu soukromí a osobních údajů. Stávající zásada publicity insolvenčního řízení není návrhem modifikována a zůstává v souladu s čl. 1(1) a čl. 24 nařízení o insolvenčním řízení.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaný zákon není spojen s žádnými novými korupčními riziky. Pravomoc přijímat vybraná rozhodnutí v insolvenčním řízení mají soudy již dnes, a shodně tak i insolvenční správci. Tato pravomoc není nijak zneužívána, přičemž korupční potenciál rozhodnutí je minimální.

Navrhovaná novela se dotýká – jak je podrobněji popsáno výše – oddlužení. Jedná se o soudní proces, v němž vystupuje a rozhoduje insolvenční soud, některé úkony zároveň činí insolvenční správce, což je osoba, která k této činnosti musela splnit podmínky a složit zkoušku, navíc podléhá doзору ze strany Ministerstva spravedlnosti. Předložený zákon nijak nerozšiřuje stávající pravomoci těchto subjektů, pouze je modifikuje. Nejrizikovější v tomto ohledu je pravomoc soudu rozhodnout o dokončení incidenčních sporů podle § 413 odst. 3 a 4 InsZ, kde se též ponechává prostor pro určité soudní uvážení. V této části však soudce závisí na návrhu insolvenčního správce, lze mít tedy za to, že je zde dvojí kontrola (nejprve je třeba návrh, poté rozhodnutí soudu) a korupční riziko je minimální.

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.

Ad 1) Přiměřenost

Co do přiměřenosti byl zejména kladen důraz na to, aby stávající pravomoci insolvenčního soudu i insolvenčního správce nebyly nadměru rozšířeny. Přestože se jedná v první řadě o transpozici směrnice o restrukturalizaci a insolvenční, při úpravě insolvenčního zákona bylo postupováno přiměřeně a změny se děly jen v nezbytně nutném rozsahu. V tomto ohledu se navrhovaná úprava nijak zásadněji neodchyluje od stávajícího postupu v řízení o oddlužení,

dochází toliko k dílčím úpravám jednotlivých parametrů. Jedinou výjimkou je již citovaná pravomoc soudu rozhodovat o pokračování či skončení incidenčních sporů, zakotvená v § 413 InsZ. Tato potřeba však vyvěrá z požadavků směrnice na to, aby insolvenční řízení skončilo co nejrychleji, a osvobození od placení zbytku dluhů nastalo co nejdříve.

Ad 2) Efektivita

Návrh zákona sleduje zejména implementaci unijní směrnice o restrukturalizaci a insolvenci, zároveň se však v zájmu efektivity snaží minimalizovat zásahy do stávající právní úpravy tak, aby nedocházelo ke zvyšování korupčních rizik.

Ad 3) Odpovědnost

Předkládaný návrh zákona nijak nemění stávající rozdělení odpovědnosti v rámci insolvenčního řízení. Velkou úlohu tedy i nadále hraje insolvenční správce, což je osoba, která podléhá dohledu Ministerstva spravedlnosti, která získává možnost vykonávat funkci insolvenčního správce postupem podle zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích.

Klíčovou roli dále plní insolvenční soud, přičemž pravomoc, příslušnost a rovněž i pozice jednotlivých aktérů (soudce, asistent, vyšší soudní úředník) se i nadále stanoví v souladu s insolvenčním zákonem, zákonem č. 6/2006 Sb., o soudech a soudcích, a zákonem č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství.

Ad 4) Opravné prostředky a kontrolní mechanismy

Ve vztahu k insolvenčnímu soudu zůstávají i nadále v platnosti standardní opravné prostředky dostupné v každém civilním řízení, tj. odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně, popř. dovolání k Nejvyššímu soudu. Dále jsou zachovány možnosti podávat námitku jakožto zvláštní prostředek insolvenčního zákona a námitku proti rozhodnutí asistenta či VSÚ podle § 9 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství.

Mimo to je k dispozici i dohledový nástroj v podobě kárného řízení, o jehož výsledku rozhoduje specializovaný kárný soud. Pravidla pro postup v kárném řízení stanoví zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Co se týče insolvenčního správce, bylo již řečeno, že kontrolní úlohu zde plní Ministerstvo spravedlnosti. Pro zamezení pochybností o riziku korupce je nicméně třeba zdůraznit, že jakékoliv rozhodnutí o sankci vůči konkrétnímu insolvenčnímu správci podléhá přezkumu soudu ve správním soudnictví. V případě flagrantních pochybení je dále možné insolvenčního správce funkce v daném řízení zprostit (viz § 32 InsZ). Uvedené rozhodnutí přijímá insolvenční soud a je možné se proti němu bránit opravnými prostředky k nadřízenému soudu.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo ochranu státu a dopady na životní prostředí

Navrhovaný zákon nemá vliv na bezpečnost nebo obranu státu ani na životní prostředí.

Zvláštní část

K čl. I (Změna insolvenčního zákona)

K bodům 1 a 2 (§ 36 odst. 2 a odst. 4)

Funkci zprávy o splnění oddlužení, kterou předvídá stávající právní úprava, v novém procesním schématu oddlužení přebírá zpráva pro osvobození podle § 36 odst. 4, jejímž účelem bude informovat, zda dlužník splnil předpoklady pro přiznání osvobození (§ 412a) a zda insolvenční správce doporučuje rozhodnout o osvobození dlužníka (§ 414), nebo doporučuje zrušit schválené oddlužení (§ 418). Navrhované ustanovení tedy nerozšiřuje okruh povinností insolvenčního správce.

Okamžik, ke kterému insolvenční správce předloží písemnou zprávu pro osvobození insolvenčnímu soudu, zakotvuje odstavec 2. Splní-li dlužník předpoklady pro osvobození podle § 412a, podá insolvenční správce insolvenčnímu soudu písemnou zprávu pro osvobození bez zbytečného odkladu po splnění těchto předpokladů. V písemné zprávě pro osvobození insolvenční správce doporučí insolvenčnímu soudu rozhodnout o osvobození dlužníka podle § 414 od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny.

Nedojde-li ke splnění jiných předpokladů pro osvobození podle § 412a, podá insolvenční správce insolvenčnímu soudu písemnou zprávu pro osvobození nejpozději po uplynutí doby 3 let od schválení oddlužení, a to bez zbytečného odkladu. V případě oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty se doba 3 let prodlužuje o dobu případného přerušení oddlužení nebo prodloužení průběhu oddlužení podle § 412b. Jestliže insolvenční správce ve zprávě pro osvobození uvede, že nedoporučuje rozhodnout o osvobození dlužníka podle § 414, uvede důvody, pro které doporučuje zrušit schválené oddlužení podle § 418.

Zachována zůstává povinnost insolvenčního správce podle § 36 odst. 3 neprodleně notifikovat insolvenční soud v písemné zprávě o stavu insolvenčního řízení ohledně skutečností odůvodňujících zrušení schváleného oddlužení.

K bodům 3 a 5 (§ 36 odst. 6 a § 136 odst. 3)

V insolvenčním řízení je předpokladem pro povolení oddlužení i pro další postup v řízení zejména to, že dlužník bude schopen plnit nejen pohledávky insolvenčního správce na náhradu odměny a hotových výdajů, ale i pohledávky běžného výživného.

Je-li dle současné právní úpravy příjem povinného postižen výkonem rozhodnutí nebo exekucí, nelze po zahájení insolvenčního řízení provést výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy a jiných příjmů v souladu s § 109 odst. 1 písm. c). Částka odpovídající srážce ze mzdy je deponována u plátce mzdy dlužníka podle § 109 odst. 2 a dlužníkovi je vyplácena pouze nezabavitelná částka. Deponována je případně i částka připadající na úhradu přednostních pohledávek, zejména pohledávek výživného.

Po zahájení insolvenčního řízení nelze prostředky deponované u plátce mzdy použít na úhradu pohledávek výživného a dlužník je nucen své vyživovací povinnosti plnit z nezabavitelné částky, jinak se vystavuje hrozbě trestní sankce.

Po povolení oddlužení má dlužník dále povinnost poskytovat zálohu na úhradu odměny a hotových výdajů insolvenčního správce. Tuto pohledávku je dlužník nucen uhrazovat stejně jako v předchozím případě z nezabavitelné částky, částku deponovanou u plátce mzdy nelze pro tyto účely použít, a to až do schválení oddlužení insolvenčním soudem.

K odstranění těchto závažných překážek na vstupu do oddlužení je navržen nový odstavec 3 v § 136. Navrhované ustanovení přináší možnost uspokojovat z deponovaných prostředků přednostně pohledávky běžného výživného a následně pohledávky hotových výdajů a odměny insolvenčního správce.

Insolvenčnímu soudu je umožněno přikázat plátci mzdy dlužníka, aby insolvenčnímu správci měsíčně vyplácel z deponovaných peněžních prostředků částku, která postačuje k uspokojení uvedených pohledávek. Zároveň je insolvenčnímu soudu umožněno přikázat insolvenčnímu správci, aby z obdržených peněžních prostředků za dlužníka bezodkladně uspokojoval pohledávky na běžném výživném. Insolvenční soud to může učinit v rozhodnutí o povolení oddlužení, případně samostatným rozhodnutím po povolení oddlužení a před schválením oddlužení. Předpokladem přitom je, že uvedené pohledávky nelze uspokojit jiným způsobem, např. z jiných příjmů dlužníka. Ta část z obdržených peněžních prostředků, která není použita k uspokojení pohledávek na výživném, zůstává deponována u insolvenčního správce jako záloha na jeho pohledávky.

Obdrží-li insolvenční správce částku nepostačující na pokrytí obou pohledávek, vyplatí ji přednostně na běžné výživné. Tím předkladatel akcentuje alimentární funkci výživného a pouze oddaluje uspokojení pohledávek samotného insolvenčního správce. V daném případě se navrhuje explicitně stanovit, že redistribuce deponované částky mezi osobu oprávněnou z titulu výživného a samotného insolvenčního správce se nepovažuje za zpeněžení majetkové podstaty a nenáleží za ni odměna. Předkladatel je toho názoru, že pouhý přesun hotových peněz od plátce mzdy oprávněnému z titulu pohledávky výživného by neměl být zatížen odměnou, když se ani reálně nejedná o zpeněžení, ke kterému ve fázi před rozhodnutím o způsobu oddlužení ani není pojmově přípustné (pro tyto účely odhlédneme od fikce uvedené v § 283 odst. 1 věť druhé).

Navrhovaná úprava § 36 odst. 6 je legislativně technické povahy reflektující navrhovanou změnu § 136 odst. 3 a přečíslování následujících odstavců.

K bodu 4 (§ 75 odst. 2)

Navrhované ustanovení navazuje na v současnosti účinnou úpravu § 11 zákona č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby, tzv. Lex Covid Justice. Uvedené ustanovení dočasně upravilo pravidla pro doručování zvláště v insolvenčním řízení ve vztahu k osobám s právem podání opravného prostředku za účelem snížení administrativního zatížení insolvenčních soudů.

Podle § 75 odst. 2 insolvenčního zákona byly insolvenční soudy před účinností § 11 Lex Covid Justice totiž nuceny doručovat masivní objemy písemností zejména v oddlužení pouze z důvodu, že proti nim insolvenční zákon formálně připouštěl podání opravného prostředku. To představovalo neúměrnou zátěž justiční administrativy i poštovní infrastruktury, zejména zvážíme-li, že osoby s právem podání opravného prostředku se o obsahu zvláště doručovaných písemností mohou dozvědět s předstihem prostřednictvím veřejně přístupného elektronického insolvenčního rejstříku, čímž je dostatečně zajištěna ochrana jejich procesních práv v insolvenčním řízení.

Protože se úprava dočasně zavedená § 11 Lex Covid Justice v praxi osvědčila, navrhuje se obdobné pravidlo trvale ukotvit v § 75 odst. 2 insolvenčního zákona.

Přijetí navrhovaného ustanovení zajistí, že uvolněné kapacity bude možné využít k plnění nezbytných úkolů insolvenčních soudů i poté, co § 11 Lex Covid Justice již nebude možné aplikovat.

K bodu 6 (§ 390a odst. 5)

Navrhovaná oprava je legislativně technické povahy odstraňující nedostatek současné právní úpravy spočívající v nesprávném odkazu na cílové ustanovení. Novelizační bod nepřináší věcnou změnu.

K bodům 7, 15 a 16 [§ 392 odst. 1 písm. c) a § 406 odst. 3 písm. c) a e)]

Navrhovaná úprava § 392 odst. 1 písm. c) a § 406 odst. 3 písm. c) je legislativně technické povahy reflektující navrhovanou změnu ustanovení § 412a odst. 1, které již neobsahuje písm. c).

Navrhovaná úprava § 406 odst. 3 písm. e) je legislativně technické povahy, která opravuje chybu odkazu způsobenou novelou č. 31/2019 Sb., která z odstavce 2 odstranila členění na jednotlivá písmena (věcně zůstává odkaz na majetek validní).

K bodům 8, 9, 12 až 14 [§ 398 odst. 3, § 398b odst. 1 a 6, § 406 odst. 3 písm. a)]

Písemná zpráva o splnění oddlužení je v navrhované právní úpravě nahrazena novou písemnou zprávou pro osvobození podle § 36 odst. 4. Vizte důvodovou zprávu k tomuto ustanovení.

K § 398 odst. 3: V oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty se navrhuje stanovit povinnost dlužníka měsíčně splácet nezajištěným věřitelům ze svých příjmů do doby podání zprávy pro osvobození podle § 398 odst. 3.

K § 398b odst. 1 a 6: Shodná úprava se navrhuje zakotvit u podnikající fyzické osoby podle § 398b odst. 1. Povinnost předkládat doklady podle § 398b odst. 6 věty první dlužník nemá po podání zprávy insolvenčního správce pro osvobození, na základě které insolvenční soud rozhodne o osvobození podle § 414.

K § 406 odst. 3 písm. a): Podle navrhovaného znění § 406 odst. 3 písm. a) insolvenční soud rozhodnutím o schválení oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty uloží dlužníku povinnost platit měsíčně nezajištěným věřitelům prostřednictvím insolvenčního správce stanovenou částku až do podání zprávy pro osvobození.

K bodům 10, 11 a 17 (§ 398b a § 407 odst. 3)

Navrhovanou změnou dochází k úpravě postupu určení splátky dlužníka, který je podnikající fyzickou osobou.

Stávající řešení pracuje s hierarchií způsobů určení zálohové splátky. Preferovaným způsobem je její stanovení ze zjištěného zisku (odstavec 3). Nelze-li tento způsob použít, lze vyjít z očekávaných budoucích čistých měsíčních příjmů dlužníka (odstavec 4). Pokud ani tento postup nevede k určení zálohové splátky, určí se odkazem na měsíční průměrnou mzdu v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předchozího kalendářního roku (odstavec 5).

Navrhovanými změnami se do této hierarchie zasahuje, kdy se určení zálohové splátky ze zjištěného zisku (odstavec 3) a se souhlasem dlužníka po vyjádření insolvenčního správce (odstavec 4) stávají rovnocennými alternativami. Nový odstavec 4 v určitém ohledu zavádí faktickou možnost dohody dlužníka s insolvenčním správcem, třebaže výše zálohové splátky musí respektovat zákonné podmínky a podléhá možnosti změny v případě pozdějšího zjištění podstatné změny reálně dosažených příjmů a reálně vynaložených výdajů (srov. novou větu třetí v odstavci 6).

Úmyslem předkladatele bylo zvýšit flexibilitu určení počáteční zálohové splátky dlužníků insolvenčními správci zejména v případech, kdy se jeví jako nepřiměřeně obtížné nebo nedostatečně relevantní vycházet ze zjištěného zisku podnikající fyzické osoby. Do úvahy totiž vstupuje řada faktorů – různé hospodářské výsledky podnikajících fyzických osob, nutnost investic snižujících v dalším zdaňovacím období výši zisku a v neposlední řadě neúplné účetnictví dlužníků vedoucích účetnictví ve zjednodušeném rozsahu, které nereflektuje skutečné výdaje podnikání, nýbrž využívá benefitu paušálních nákladů pro daňové účely.

V případech, kdy byla úvodní zálohová splátka nově určena „kvazi-dohodou“ dlužníka a insolvenčního správce podle odstavce 4, navrhuje předkladatel rovněž upravit procesní režim stanovení výše referenční srážky. Jak již bylo výše uvedeno, neodpovídá-li výše zálohové splátky oproti původním předpokladům reálně dosaženým příjmům a reálně vynaloženým výdajům, insolvenční správce navrhne novou výši referenční srážky. Pro tyto účely se navrhuje využít existujícího procesní postupu podle § 407 odst. 3 InsZ (tj. změna rozhodnutí o schválení oddlužení). Jedná se o stejný postup, kterým dlužník – nepodnikající fyzická osoba – může dosáhnout snížení měsíčních splátek poukazem na podstatnou změnu okolností oproti stavu panujícímu v době schválení oddlužení. V případě postupu podle § 398b odst. 4 InsZ je ovšem návrhovatelem výše referenční srážky insolvenční správce a v závislosti na ekonomických výsledcích dlužníka může dojít nejen k závěru, že referenční srážka by měla být nižší.

Právě v případě, že se navrhuje zvýšení referenční srážky, se předkladateli jeví jako legitimní, že dlužník má disponovat právem podat opravný prostředek proti takovému rozhodnutí. Totéž nicméně přeneseně platí i pro libovolný jiný případ, kdy insolvenční soud na návrh dlužníka nebo i bez návrhu změny výši měsíční splátky, se kterou dlužník nesouhlasí. Předkladatel proto navrhuje doplnit do § 407 odst. 3 InsZ legitimaci dlužníka k podání opravného prostředku.

Ve snaze odstranit výkladové problémy, na které poukazuje komentářová literatura [SPRINZ, P., CHYTIL, P. § 398b. *Komentář*, s. 1073-1078 in SPRINZ, P. a kol. *Insolvenční zákon*. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, 1248 s. ISBN 978-80-7400-753-8.], navrhuje

předkladatel přiblížit terminologii odstavců 4 a 6 tím, že zdůrazní nutnost osvědčit reálně dosažené příjmy a reálně vynaložené výdaje.

K bodům 18 až 22 (§ 412)

Navrhované úpravy reflektují zásadní koncepční změny v procesním vývoji oddlužení, které souvisí s rozvázáním podmínek pro přiznání osvobození dlužníka od placení zbývajících pohledávek zahrnutých do oddlužení (dle též jen „přiznání osvobození“; tj. vydání rozhodnutí podle § 414 InsZ znamenajícího benefit osvobození dlužníka od placení starých dluhů) s podmínkami pro vydání rozhodnutí, jímž insolvenční soud vezme na vědomí splnění oddlužení (dále též jen „splnění oddlužení“; tj. vydání rozhodnutí podle § 413 InsZ znamenající konec insolvenčního řízení). Za dosavadního stavu právní úpravy fakticky splývá okamžik splnění oddlužení a okamžik přiznání osvobození, tedy okamžiky přeměny většiny existujících dluhů dlužníka na naturální práva a skončení insolvenčního řízení.

Předkladatel se ovšem vydává cestou transpozice možnosti dokončit zpeněžování reziduálního majetku, které může chronologicky překročit hranici přiznání osvobození dlužníka [srov. čl. 21(3) směrnice o restrukturalizaci a insolvenční]. Předkladatel je toho názoru, že trvat na plnění všech obecných povinností dlužníka v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty je v této fázi zpeněžování reziduálního majetku zbytečné a nepřiměřeně zatěžující. Z tohoto důvodu nově rozděluje povinnosti dlužníka v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty do dvou fází – před a po přiznání osvobození.

Ve fázi před přiznáním osvobození se fakticky zachovává dosavadní právní stav. Ve fázi po přiznání osvobození do splnění oddlužení se s ohledem na pouhé dokončování zpeněžení majetkové podstaty insolvenčním správcem navrhuje trvat pouze na specifické povinnosti dlužníka poskytnout insolvenčnímu správci součinnost nezbytnou v rozsahu nezbytném pro zpeněžení takového majetku (zejm. majetek náležící do majetkové podstaty včas a řádně vydat či vyklidit pro účely zpeněžení, nebránit a nemařit jejímu předání nabyvateli atd.).

Trvání této povinnosti je časově omezeno do splnění oddlužení, nejdéle však na 3 roky ode dne přiznání osvobození. Předkladatel nepovažuje za legitimní ukládat komisivní i omisivní povinnosti tohoto typu po neomezenou dobu poté, co se dlužník „osvědčil“, splnil kvalifikační kritéria pro přiznání benefitu „druhé šance“ a tudíž vcelku pochopitelně se hodlá zapojit do běžného socio-ekonomického života. Konečně, z povahy věci počíná insolvenční správce zpeněžovat majetkovou podstatu bezodkladně po schválení oddlužení. Povinnost dlužníka poskytnout insolvenčnímu správci v této činnosti součinnost tak nově bude dlužníka tížit až 6 let (3 roky před a maximálně 3 roky po přiznání osvobození), což je dokonce déle než za dosavadní právní úpravy. Předkladatel se domnívá, že 6 let představuje více než dostatečný prostor pro insolvenčního správce k realizaci zpeněžení, a to i v případě, že bude veden netriviální spor o rozsah majetkové podstaty bránící zpeněžení konkrétní věci. Dostatečnou rezervu vidí předkladatel i v hypotetických příkladech, kdy spor o rozsah majetkové podstaty vznikne těsně před dovršením třetího roku trvání oddlužení (např. podání návrhu na vynětí majetku z majetkové podstaty podle § 226 InsZ v případech postižení finančních prostředků, které nespádají do majetkové podstaty z důvodu vyloučení jejich postižení výkonem rozhodnutí

či exekucí, třebaže jsou vypláceny v rámci mzdy či jiného příjmu). Proto po uplynutí této doby již nemá mít osvobozený dlužník povinnost poskytovat součinnost.

Změny navrhované v odstavci 4 rovněž reagují na nové procesní schéma oddlužení. Účinky schváleného oddlužení již netrvají až do konce insolvenčního řízení, nýbrž pouze do přiznání osvobození. Proto by ve fázi po osvobození měl dlužník znovu nabýt plná dispoziční oprávnění ke svým příjmům a majetku, aniž by byl s výjimkou § 412 odst. 2 InsZ dále omezen účinky insolvenčního řízení. Záměrem předkladatele nebylo ukončovat účast dlužníka v insolvenčním řízení, když by toto řešení bránilo v účinné ochraně jeho procesních práv.

Účelem prodloužení aplikovatelnosti vyvratitelné právní domněnky uplatnění výhrady soupisu až do konce insolvenčního řízení je zde nadále primárně ochrana majetkové podstaty před rozšiřováním strany pasív.

Dílčí úpravu předkladatel navrhuje v § 412 odst. 1 písm. d) InsZ, kde v procesu projednávání později přijatého zákona č. 31/2019 Sb. s největší pravděpodobností došlo k nechtěnému legislativnímu zásahu. Dle předkladatele jistě nebylo záměrem zákonodárce vytvořit neúplnou část věty za středníkem, která nestanoví žádnou podmínku pro předkládání přehledu příjmů, ani označení subjektu, kterému má být předkládán. Předkládání přehledu příjmů současně dává z povahy logiku primárně vůči insolvenčnímu správci, který provádí distribuci splátek dlužníka mezi nezajištěné věřitele z částek zaslaných plátcem mzdy nebo jiného příjmu. Předkládání přehledů insolvenčnímu soudu představuje zbytečný krok, který navíc zatěžuje administrativu insolvenčních soudů zveřejňováním v insolvenčním rejstříku, až prostřednictvím něhož je insolvenční správce informován o příjmech dlužníka. Na jejich základě pak insolvenční správce vyhotovuje pravidelnou zprávu o plnění oddlužení, kde podrobně uvádí příjmy dlužníka a z nich provedené srážky, což zabezpečuje dostatečnou informovanost insolvenčního soudu i věřitelů. Doplněné znění § 412 odst. 1 písm. d) InsZ přesto umožňuje insolvenčnímu soudu uložit dlužníku povinnost předkládat přehledy příjmů též bezprostředně insolvenčnímu soudu.

K bodům 23 až 30 (§ 412a)

Navrhované úpravy reflektují zásadní koncepční změny v procesním vývoji oddlužení, kdy oproti stávajícímu stavu může být dlužníku přiznáno osvobození i před splněním oddlužení (v podrobnostech vizte též odůvodnění k § 412, § 413 a § 414). Text odstavců 1 a 2 proto nadále nehovoří o splnění oddlužení, nýbrž o splnění předpokladů pro osvobození dlužníka od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení, v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny.

V oddlužení plněním splátkového kalendáře předkladatel navrhuje zkrácení obecné doby oddlužení na 3 roky [srov. § 412a odst. 1 písm. b) InsZ]. Tímto se transponuje požadavek čl. 21(1)(a) směrnice o restrukturalizaci a insolvenční, dle kterého jsou členské státy povinny stanovit dobu oddlužení nepřevyšující tři roky v případě postupů zahrnujících splátkový kalendář. Provedená minimalistická změna si klade za cíl nijak neměnit stávající pravidla, předpoklady a povinnosti dlužníka v oddlužení kombinací obou způsobů, nýbrž pouze zkrátit dobu trvání splátkového kalendáře. Stávají-li se v souladu se směrnicí novou obecnou dobou oddlužení 3 roky, pak existující výjimky pro privilegované kategorie dlužníků postrádají dalšího smysl (tj. osoby s nárokem na starobní důchod, osoby invalidní ve druhém a třetím

stupni, osoby schopné uspokojit 60 % nepodřízených pohledávek nezajištěných věřitelů a osoby zadlužené před dosažením zletilosti).

Optikou předkladatele je dominantním ideovým východiskem navrhované úpravy zavedení rovných podmínek oddlužení pro všechny kategorie dlužníků. Dle nové úpravy tudíž bude doba oddlužení (tj. doba od rozhodnutí o způsobu oddlužení do přiznání osvobození dlužníka od placení zbývajících pohledávek) činit 3 roky pro všechny kategorie dlužníků. V daném ohledu lze předestřít, že z pohledu výše uvedených dosud privilegovaných kategorií věřitelů fakticky nedochází k žádné změně (ledaže se po přiznání osvobození ještě dokončuje zpeněžování reziduálního majetku z majetkové podstaty).

Předkladatel zde stál před úvahou, jakým způsobem transponovat směrnici o restrukturalizaci a insolvenci do českého právního řádu, a to zejména co do čl. 1(4). Směrnice sama obsahuje obligatorní závazek členských států zajistit specifický režim oddlužení pouze pro fyzické osoby vykonávající obchod, živnost, řemeslo nebo povolání (v nejužším slova smyslu pouze aktivně podnikající fyzické osoby). Omezení osobní působnosti směrnice o restrukturalizaci a insolvenci je ovšem dáno omezeným právním základem, který neumožňuje obligatorně rozšířit tuto povinnost i vůči nepodnikajícím entitám (spotřebitelům). Sama směrnice však velmi důrazně vyzývá členské státy ke vztáhnutí stejných pravidel i na spotřebitele: *„Předlužení spotřebitelů je záležitost velkého hospodářského a společenského zájmu a úzce souvisí se snižováním dluhového převisu. Kromě toho často nelze jasně rozlišit mezi dluhy, které vznikly podnikateli během výkonu obchodu, živnosti, řemesla nebo povolání, nebo které mu vznikly mimo tyto činnosti. Podnikatelé by nemohli účinně využít druhé šance, pokud by museli absolvovat samostatné postupy s různými podmínkami přístupu a dobami oddlužení, aby se zbavili svých dluhů vyplývajících z podnikání nebo jiných dluhů, které z podnikání nevyplynou. Z těchto důvodů, přestože tato směrnice neobsahuje závazná pravidla ohledně předlužení spotřebitelů, by bylo vhodné, aby členské státy ustanovení této směrnice týkající se oddlužení začaly co nejdříve uplatňovat i na spotřebitele.“* (srov. výkladové ustanovení č. 21).

Tento závěr koneckonců přijetím směrnice aktivně podpořila kvalifikovaná většina členských států Evropské unie. Dále zejména z výsledků jednání expertní pracovní skupiny Rady EU vyplynulo, že ČR se svou snahou o zachování pětileté doby oddlužení prakticky zůstalo osamoceno. Pouze pro srovnání - v Německu byla novela *Insolvenzordnung* (IO) publikována 13. února 2020 a zasahuje do textu §§ 286 seq. IO. Zástupci německého ministerstva spravedlnosti a ochrany spotřebitele tuto skutečnost oficiálně oznámili na transpozičním workshopu 20. února 2020 konaném v Bruselu. V daném ohledu německá úprava zkracuje délku oddlužení na 3 roky, a to prostřednictvím relativně unikátního přechodného ustanovení i u oddlužení zahájených podle dosavadní právní úpravy (vedeno zejména obavou z nárazového zahlcení německých insolvenčních soudů). Německé řešení transpozice záměrně nerozlišuje režim oddlužení podnikatelů a spotřebitelů, přičemž jedním z důvodů byla i obava z obcházení zákonných pravidel rozlišujících podnikatele a spotřebitele.

Předkladatel se s výše uvedeným stanoviskem ztotožňuje a nevidí legitimní důvod rozlišovat režim oddlužení pro podnikající či nepodnikající fyzické osoby, případně režim dluhů z podnikání a dluhů vzniklých mimo podnikání. Rozlišování obecného režimu oddlužení pro různé kategorie fyzických osob pouze podle typu výdělečné činnosti a způsobu zajišťování své obživy lze v kontextu dlouhodobého vývoje insolvenčního práva považovat za překonané.

Insolvenční zákon poprvé zpřístupnil institut oddlužení i osobám s dluhy z podnikání tzv. koncepční novelou (294/2013 Sb.) účinnou od 1. 1. 2014. Přísné podmínky výrazně limitovaly aplikovatelnost institutu oddlužení v praxi, neboť byl vyžadován aktivní souhlas nezajištěného věřitele takové pohledávky nebo podstoupení předchozího konkursu. Tzv. akreditační novela (64/2017 Sb.) účinná od 1. 7. 2017 přenesla na nezajištěné věřitele břemeno vyslovení odůvodněného nesouhlasu. Konečně prostřednictvím tzv. lex COVID (191/2020 Sb.) došlo s účinností od 24. 4. 2020 k definitivnímu zrovnoprávnění přístupu podnikajících i nepodnikajících osob k institutu oddlužení, a to nezávisle na existenci dluhů z podnikání. V daném ohledu lze též připomenout, že zákonodárce oddlužení aktivně podnikajících fyzických osob předpokládá, na což reagoval zavedením specifického způsobu výpočtu srážek z příjmů takových osob v tzv. oddlužovací novele (31/2019 Sb.) účinné od 1. 6. 2019.

Z pohledu insolvenčního práva coby specifického druhu civilního procesu též neexistuje žádný rozdíl v procesním postupu mezi oddlužením podnikatelů a spotřebitelů. Zanedbatelným rozdílem se v daném ohledu jeví rozdílný mechanismus provádění srážek z příjmů. Zde však insolvenční zákon stanoví totožná pravidla pro rozsah srážek z příjmu podnikatelů a nepodnikatelů, kdy v prvním případě bere za základ pro výpočet prostou měsíční mzdu, ve druhém sofistikovaněji zjištěný měsíční zisk. Shodný je rovněž postup určení nezabavitelné částky pro zajištění základních životních potřeb.

Důležitým argumentem pro zavedení unifikovaného režimu oddlužení pro všechny kategorie dlužníků je prevence administrativního a procesní zatížení insolvenčních soudů a insolvenčních správců. Další štěpení procesních režimů oddlužení totiž nutně naráží na kapacity insolvenčních soudů. V současnosti existují dva dominantní režimy oddlužení (tj. před a po účinnosti novely č. 31/2019 Sb.), přičemž další dělení na režim pro podnikatele a nepodnikatele jen extrémně zatíží administrativní i soudcovský aparát. Například sporů o podnikatelskou nebo nepodnikatelskou povahu dlužníka může reálně vzniknout neúměrné množství a jejich vyřizování v úvodních fázích insolvenčního řízení je zcela způsobilé přetížit kapacity insolvenční justice i insolvenčních správců.

Právě otázka, zda dlužník vykazuje charakteristiku podnikatele či spotřebitele je v praxi extrémně komplikovaná. U fyzických osob je v praxi reálně vyloučeno rozlišování mezi podnikateli a nepodnikateli jinak než na základě formálních kritérií. Pouhé držení živnostenského oprávnění negarantuje aktivní výkon podnikání. Řada osob buď podnikatelskou činnost nevykonává vůbec, nebo se tím dobrovolně či nuceně vyhýbají režimu zákoníku práce (tzv. švarcsystém). Občanský zákoník přitom stanoví vyvratitelnou právní domněnku podnikatele na základě prosté dispozice živnostenského oprávnění (§ 421 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.) – veřejné přidělení IČO za relevantní indikátor aktivního podnikání považovat nelze. S ohledem na zkušenosti s fungováním zákona o spotřebitelském úvěru lze přitom očekávat, že fyzické osoby budou vždy inklinovat k pro sebe výhodnějšímu právnímu režimu. U institutu oddlužení lze důvodně předpokládat, že se tyto osoby budou dovolávat buď spotřebitelského, nebo naopak podnikatelského charakteru.

Lze též poukázat na skutečnost, že forma výkonu výdělečné činnosti před zahájením insolvenčního řízení reálně nijak nesouvisí s dalším pokračováním v této činnosti. Podnikatel může za vidinou vyššího a stabilního příjmu za účelem vyššího uspokojení věřitelů v oddlužení zcela legitimně ukončit své podnikání a stát se zaměstnancem (tedy triviálně řečeno

„spotřebitelem“). Nejen dříve podnikající fyzická osoba, která byla úspěšně osvobozena od placení zbývajících dluhů, může začít po skončení insolvenčního řízení znovu podnikat; za úplně stejných podmínek může po skončení insolvenčního řízení začít podnikat i dříve nepodnikající fyzická osoba. Rovné podmínky přístupu k efektivnímu oddlužení se v daném ohledu stávají rovnými výchozími podmínkami pro zapojení do běžných soci-ekonomických vztahů.

Závěrem též nelze pominout dopady koronavirové krize, která vede k bezprecedentnímu zásahu do globální ekonomiky a konkrétně v ČR vedla k významnému propadu příjmů řady fyzických osob, ať už vykonávajících samostatnou podnikatelskou činnost, nebo výkon závislé práce v pracovním poměru. Při vytváření této důvodové zprávy (říjen 2020) je příliš brzy pro předpovídání dopadů koronavirové krize. Lze nicméně retrospektivně nahlédnout na dopady hospodářské krize z roku 2009, která se v oblasti oddlužení projevila až s několikaletým zpožděním (počet návrhů na povolení oddlužení kumuloval až v letech 2013 a 2014). Proto i zde předkladatel považuje za důležité v předstihu připravit pro poctivé dlužníky efektivní nástroj pro jejich návrat do běžné ekonomiky.

Předkladatel tedy vychází z výše uvedených důvodů a navrhuje sjednocení režimu oddlužení a obecné doby oddlužení na 3 roky nezávisle na skutečnosti, zda jde o oddlužení podnikající nebo nepodnikající fyzické osoby.

Požadavek směrnice o restrukturalizaci a insolvenční na maximální tříletou dobu trvání oddlužení se navrhuje promítnout i do odstavce 2. Oproti fixně stanovené délce plnění splátkového kalendáře závisí délka zpeněžování majetkové podstaty na řadě jiných okolností. Reálně se nabízí hned dvě varianty – (1) zpeněžování je úspěšně dokončeno před uplynutím maximální tříleté doby oddlužení, insolvenční správce rozdělil výtěžek zpeněžení mezi nezajištěné věřitele a dále tedy postrádá smysl vést insolvenční řízení [tj. navrhovaný § 412a odst. 2 písm. a)], nebo (2) zpeněžování dosud nebylo zcela dokončeno, neboť se v době tří let nepodařilo dosáhnout zpeněžení majetkové podstaty (např. z důvodu počtu zpeněžovaných věcí, specifické povaze majetku, probíhajícím sporům o rozsah majetkové podstaty), třebaže poctivý dlužník řádně plnil své povinnosti dle schváleného způsobu oddlužení a nezavinil průtahy, takže mu lze legitimně osvobození přiznat [tj. navrhovaný § 412a odst. 2 písm. b)].

K bodu 31 (§ 412b)

Navrhovanou změnou se pouze opravuje chybný odkaz.

V daném ohledu nemá předkladatel pochyby o tom, že po dobu přerušení průběhu oddlužení, jejímž dominantním efektem je dočasná suspenze povinnosti plnit splátkový kalendář, je dlužník chráněn před zrušením schváleného oddlužení z důvodu zaviněné neschopnosti hradit tzv. minimální splátku [tj. důvod podle § 418 odst. 1 písm. c)], nikoliv před zrušením schváleného oddlužení na návrh samotného dlužníka [tj. existující odkaz na § 418 odst. 1 písm. d)].

Přerušení i prodloužení průběhu oddlužení je v souladu se tříletou délkou oddlužení, kterou vyžaduje směrnice. Jedná se totiž o procesní kroky, které jsou vyvolány na návrh dlužníka a jsou činěny v jeho zájmu.

K bodům 32 až 34 (§ 413)

Navrhované změny dotvářejí zásadní koncepční změny v procesním vývoji oddlužení, když udávají podmínky pro splnění oddlužení. Třebaže pro laickou veřejnost použitý termín „splnění oddlužení“ implikuje spíše dosavadní význam (tj. úspěšné ukončení insolvenčního řízení spojené se získáním benefitu oddlužení), nadále se jedná o *terminus technicus*, který je dlouhodobě obecně využíván pro označení jedné z procesních kroků ukončení insolvenčního řízení a který je v podobném duchu integrován do soudní aplikace insolvenčního rejstříku.

Základním předpokladem pro splnění oddlužení je splnění některé z podmínek přiznání osvobození podle § 412a. Vedle toho je předpokladem pro splnění oddlužení též obdržení zprávy o splnění rozvrhového usnesení insolvenčním soudem (tj. dokumentu potvrzujícího rozdělení výtěžku zpeněžení mezi nezajištěné věřitele po dokončení zpeněžování majetkové podstaty), a to buď vždy (logicky v případě oddlužení zpeněžením majetkové podstaty), nebo byl-li v řízení libovolný majetek reálně zpeněžován (tj. v těch oddluženích plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, ve kterých vznikla dlužníku povinnost vydat majetek insolvenčnímu správci ke zpeněžení, a insolvenční správce tento majetek skutečně zpeněžil). Jinými slovy – nenastane-li zpeněžení, není dán pro aplikaci § 413 odst. 2 písm. b) důvod. Navrhovaná formulace reflektuje například i teoretickou situaci, kdy sice vznikne dlužníku povinnost vydat majetek ke zpeněžení a insolvenční správce se jej pokusí zpeněžit, ale tento pokus dopadne neúspěšně a eventuálně též vyjmutím příslušných věcí podle § 227 InsZ. I v takovém případě lze insolvenčním soudem vzít na vědomí splnění oddlužení.

Navrhované odstavce 3 a 4 následně představují *lex specialis* vůči odstavci 2. Těmito ustanoveními se přidávají dodatečné podmínky pro účely konstatování splnění oddlužení (tj. reálně oddalují okamžik splnění oddlužení). Společným účelem obou ustanovení je zajistit, aby insolvenční řízení neskončilo dříve, dokud nebudou definitivně vyřešeny otázky týkající se rozsahu majetkové podstaty, které brání insolvenčnímu správci přikročit ke zpeněžování majetku a rozdělení výtěžku mezi věřitele. Úvodem k dalšímu výkladu lze představit, že pro skutkově nekomplikované případy oddlužení budou pravidla v odstavcích 3 a 4 irelevantní (tj. kauzy bez probíhajících incidenčních sporů, vznesených otázek o rozsahu majetkové podstaty nebo problémů redistribuce mezi nejistý okruh věřitelů).

Předkladatel se domnívá, že zkrácení doby oddlužení na 3 roky nemusí poskytnout dostatek prostoru na pravomocné vyřešení sporů o rozsah majetkové podstaty (tj. zejména zvláště vyjmenovaných incidenčních sporů o odpůrčích a excindačních žalobách) a pravomocné rozhodnutí o návrzích řešených nikoliv v rámci incidenčních sporů, nýbrž v rámci dohlédací činnosti insolvenčního soudu (tj. zejména rozhodnutí o návrhu na vynětí majetku z majetkové podstaty podle § 226 nebo rozhodnutí o udělení pokynu/souhlasu s vyjmutím věci z majetkové podstaty insolvenčním správcem podle § 227). Na řešení těchto otázek ovšem bezprostředně závisí uspokojení věřitelů a materiálně v nich nelze pokračovat po skončení insolvenčního řízení. V odstavci 3 se tedy trvá na dokončení těchto otázek v rámci insolvenčního řízení, ledaže insolvenční soud posoudí, že na jejich vyřešení nijak nezávisí uspokojení věřitelů nebo zpeněžení majetku.

V odstavci 4 volí předkladatel odlišný přístup, neboť závislost vyřešení zbývajících typů incidenčních sporů na uspokojení věřitelů může být výrazně nižší. Považuje-li ovšem

insolvenční správce v konkrétním případě řešení příslušného sporu za klíčové a ovlivňující uspokojení věřitelů, může insolvenční soud vybídnout k vydání rozhodnutí, kterým „obohatí“ existující podmínky pro rozhodnutí o vzetí na vědomí splnění oddlužení právě o předchozí vyřešení daného sporu.

Odstavec 5 fakticky pouze explicitně konstatuje skutečnost, která vyplývá ze zbývajících ustanovení. V „nekomplikovaných“ případech, ve kterých nic nebrání vydání rozhodnutí o vzetí na vědomí splnění oddlužení, lze toto rozhodnutí spojit s rozhodnutím o přiznání osvobození podle § 414. Typickým příkladem bude situace, kdy v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty nevznikne dlužníku povinnost vydat majetek ke zpeněžení, a nebudou ani zahájeny žádné incidenční spory.

Závěrem je třeba uvést, že vypuštěný text odstavce 2 se analogicky promítnul do nového § 414 odst. 2, a text odstavce 3 do nového § 414 odst. 8.

K bodům 35 až 39 a 47 (§ 414 a § 418 odst. 7)

Osvobození dlužníka od placení zbývajících pohledávek zahrnutých do oddlužení nově není vázáno na splnění oddlužení, nýbrž mu procesně předchází. Podmínky vydání tohoto rozhodnutí jsou uvedeny v jiné části insolvenčního zákona, konkrétně v § 412a. Navrhovaný odstavec 2 analogicky přejímá existující logiku (novelou vypouštěného) § 413 odst. 2 – tím staví insolvenční soud před rozhodnutí, zda (1) konstatovat i přes nedoporučení insolvenčního správce splnění podmínek pro přiznání osvobození a takové rozhodnutí vydat, nebo (2) vzít na vědomí stanovisko insolvenčního správce a zrušit schválené oddlužení. Procesní postup ve druhé variantě přímo vyplývá z textu nového odstavce 9.

Navrhovaný odstavec 3 prolamuje účinky přiznání osvobození dlužníka a umožní dokončit zpeněžování majetkové podstaty dlužníka. Účelem pravidla je poskytnout legální základ pro zpeněžení reziduálního majetku dlužníka a uspokojení věřitelů i za situace, kdy se z pohledávek typických věřitelů již stala naturální práva, a tudíž by je za normálních okolností po skončení insolvenčního řízení již dlužník nebyl povinen plnit.

Úmyslem předkladatele je nicméně zbavit dlužníka po přiznání osvobození v maximální možné míře negativních účinků insolvenčního řízení. Proto se již rozhodnutím podle § 414 navrhuje zrušit veškerá omezení dlužníka, ke kterým došlo před jeho vydáním v dosavadním průběhu insolvenčního řízení ze zákona nebo rozhodnutím soudu (tzn. účinky dosud vydaných předběžných opatření, omezení s nakládáním majetkovou podstatou, ale i suspenzivních účinků rozhodnutí o úpadku na jiná soudní a rozhodčí řízení). Tyto omezující a suspenzivní účinky se ovšem nadále uplatní vůči majetku, který z různých důvodů dosud nebyl zpeněžen. V určitém ohledu tedy účinky insolvenčního řízení „přetrvávají“ jen vůči specifickému majetku. V daném ohledu tedy dovětek „nestanoví-li zákon jinak“ vykládá předkladatel hlavně ve vztahu k odchylkám, které se „aktivují“ až pro účely vedení řízení po přiznání osvobození (tj. primárně hned § 414 odst. 4 věta druhá a § 412 odst. 2).

Navržený § 414 odst. 8 svým smyslem odpovídá smyslu současného ustanovení § 413 odst. 3, které bylo systematicky přeraženo a adaptováno na nové procesní schéma oddlužení, ve kterém je zpráva o splnění oddlužení nahrazena zprávou pro osvobození. Ve výjimečných případech rovněž nelze vyloučit, že insolvenční správce podá insolvenčnímu soudu zprávu pro

osvobození i přesto, že tyto podmínky ve skutečnosti splněny nebyly. Podle navrhované procesní úpravy zaniká povinnost dlužníka plnit splátkový kalendář okamžikem podání zprávy pro osvobození podle § 398 odst. 3 a § 398b odst. 1. V případě, že by zpráva pro osvobození byla v důsledku pochybení insolvenčního správce podána před splněním předpokladů pro osvobození podle § 412a, povinnost dlužníka plnit splátkový kalendář by tímto předčasně zanikla. V takovém případě disponuje insolvenční soud nástrojem k obnovení povinnosti dlužníka plnit splátkový kalendář. Insolvenční soud uloží dlužníkovi, aby až do doby podání nové zprávy pro osvobození nezajištěným věřitelům ze svých příjmů měsíčně splácel částku obdobně podle § 398 odst. 3.

K bodům 40 (§ 416)

Nové procesní schéma oddlužení již fakticky neumožňuje vydání (negativního) rozhodnutí o zamítnutí návrhu dlužníka na přiznání osvobození podle § 414. Podle záměru předkladatele by insolvenční soud měl nově mít v zásadě tři procesní možnosti – (1) buď přiznat osvobození podle § 414 odst. 1 v případě, že byly splněny předpoklady osvobození podle § 412a, nebo (2) zrušit schválené oddlužení odkazem na § 414 odst. 9 postupem podle § 418 v případě, že nebyly splněny předpoklady osvobození podle § 412a (tj. nikoliv výlučně ze sankčních důvodů uvedených v § 418 odst. 1 nebo 3, pro které lze schválené oddlužení zrušit kdykoliv po schválení oddlužení a nově až do přiznání osvobození; srov. § 418 odst. 7), anebo (3) postupem podle § 414 odst. 8 opravit chybu insolvenčního správce spočívající v chybném podání zprávy pro osvobození insolvenčním správcem, která byla podána v rozporu s podmínkami uvedenými v § 36 odst. 2 (typicky předčasně před uplynutím 3 let – tj. 36 měsíců - trvání splátkového kalendáře).

Vypuštěním § 416 odst. 2 věty čtvrté předkladatel odstraňuje základní procesní překážku, která dosud bránila přiznat osvobození dlužníka před účinností rozhodnutí o splnění oddlužení. Důsledkem stávajícího pravidla je, že k osvobození dlužníka dochází zásadně až v samotném závěru insolvenčního řízení. Tato skutečnost je v rozporu se záměrem předkladatele, jehož cílem je umožnit insolvenčnímu správci dokončit zpeněžování reziduálního majetku dlužníka i po osvobození dlužníka od placení zbývajících dluhů zahrnutých do oddlužení.

Připomeňme, že podle čl. 21(1) směrnice o restrukturalizaci a insolvenci musí být plného oddlužení dosaženo uplynutím 3 let od zahájení plnění splátkového kalendáře, nebo uplynutím 3 let od zahájení postupu oddlužení (což lze v prostředí českého insolvenčního práva vztáhnout právě na rozhodnutí o schválení oddlužení zpeněžením majetkové podstaty). Po uplynutí 3 let by za dosavadní právní úpravy muselo nutně dojít k osvobození dlužníka a zároveň k vzetí na vědomí splnění oddlužení, což by znamenalo skončení celého insolvenčního řízení. Dokončení zpeněžování ovšem nutně předpokládá, aby insolvenční řízení běželo a nebylo ukončeno.

K bodům 41 až 45 (§ 417)

V návaznosti na nové procesní schéma oddlužení se navrhuje upravit pravidla pro odejmutí a zánik přiznaného osvobození.

V odstavci 1 se mezi subjekty aktivně legitimované k podání návrhu na odejmutí přiznaného osvobození nově doplňuje insolvenční správce. Dosud toto oprávnění insolvenčního správce

nedávalo logiku, neboť prakticky simultánně s přiznáním osvobození byl insolvenční správce zproštěn výkonu funkce (srov. dosavadní § 413 odst. 1), takže po skončení insolvenčního řízení již nadále nevykonával dohled nad plněním povinností dlužníka (srov. dosavadní § 412 odst. 2), ani jinou aktivní činnost. S procesním odloučením osvobození dlužníka od splnění oddlužení se nicméně nabízí situace, kdy bude insolvenční správce vykonávat svou funkci v rámci insolvenčního řízení, v němž již bylo dlužníku pravomocně přiznáno osvobození (tj. bude dokončovat zpeněžení majetkové podstaty v souladu s § 414 odst. 3). Z důvodu, že v této fázi již insolvenční správce nemůže navrhnout zrušení schváleného oddlužení (srov. § 418 odst. 3), navrhuje se zpřístupnit mu podobně efektivní nástroj iniciovat odejmutí přiznaného osvobození, identifikuje-li až po přiznání osvobození podvodné jednání dlužníka nebo zvýhodnění některých věřitelů na úkor jiných (tj. zjistí-li tuto skutečnost ve fázi před přiznáním osvobození, stejného účelu dosáhne prostřednictvím iniciace zrušení schváleného oddlužení postupem podle § 418).

V odstavci 2 se sice už ve fázi po přiznání osvobození, nýbrž stále v rámci běžícího insolvenčního řízení, nabízí insolvenčnímu soudu další příležitost pro sankční odejmutí přiznaného osvobození. V této fázi má dlužník podle § 412 odst. 2 InsZ povinnost poskytnout insolvenčnímu správci potřebnou součinnost k dokončení zpeněžení majetkové podstaty. To platí, poruší-li dlužník tuto povinnost závažným způsobem nebo opakovaně méně závažně, což dle názoru předkladatele nutně nepostihuje ojedinělá a méně závažná pochybení dlužníka (např. zaviněná ve formě nedbalosti), pro která je následek odejmutí přiznaného osvobození příliš přísný.

Předkladatel klade mimořádný důraz na poctivost a sledování poctivého záměru dlužníkem. Také v této fázi je i bez návrhu insolvenční soud oprávněn přiznané osvobození odejmout, jestliže vyjdou najevo okolnosti, z nichž lze důvodně předpokládat nepoctivý záměr. Zde předkladatel považuje za vhodné znovu poukázat na nepřipustnost zrušit v této fázi schválené oddlužení (srov. § 418 odst. 3), která je v této fázi nahrazena podobně efektivní sankcí odejmutí přiznaného osvobození.

Doplnění věty druhé v přečíslovaném odstavci 5 reflektuje doplnění nového odstavce 2. Na rozdíl od zbývajících odstavců totiž hypotéza uvedená v tomto pravidle primárně nepředpokládá spoluúčast třetích osob (věřitelů) na zkrácení ostatních věřitelů, případně nepoškozuje konkrétní věřitele. Sankční odejmutí přiznaného osvobození zde vyplývá z porušení procesních povinností, případně z vlastní mentální rezervace dlužníka k celému procesu oddlužení. I proto se omezuje právo podat odvolání pouze na bezprostředně dotčeného dlužníka. Platí, že libovolný věřitel může dát insolvenčnímu soudu podnět k vydání rozhodnutí podle § 417 odst. 2; dle názoru předkladatele by už ovšem neměl být legitimován k podání opravných prostředků proti rozhodnutí, které se ho adresně netýká (na rozdíl od odstavců 1 a 3).

Lze tedy uzavřít, že předkladatel v každé procesní fázi oddlužení nabízí efektivní sankční mechanismy postihující nepoctivé dlužníky.

K bodu 46 (§ 418 odst. 2)

Navrhovanou změnou se pouze opravuje chybný odkaz.

Změna označení existujících písmen v § 418 odst. 1 provedená zákonem č. 31/2019 Sb. nebyla synchronizována s § 418 odst. 2. Odstavec 2 přitom obsahuje vyvratitelnou právní domněnku vzniku peněžitého závazku v důsledku nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce, čímž jednoznačně odkazuje na důvod zrušení schváleného oddlužení v § 418 odst. 1 písm. b).

K bodu 48 (§ 425)

V souladu s navrženou koncepcí oddlužení, která umožňuje osvobodit dlužníka podle § 414 od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny, a poté pokračovat v insolvenčním řízení a ve zpeněžování majetku náležejícího do majetkové podstaty, se pro případ osvobození navrhuje upravit parametry lhůty, po jejímž uplynutí dojde k vyškrtnutí dlužníka ze seznamu dlužníků.

Dle navrhovaného ustanovení počíná pětiletá lhůta pro vyškrtnutí dlužníka ze seznamu dlužníků běžet od okamžiku jeho pravomocného osvobození podle § 414. Dlužník však z důležitých důvodů nemůže být ze seznamu dlužníků vyškrtnut před skončením insolvenčního řízení. Veřejná část insolvenčního rejstříku totiž současně slouží jako platforma pro doručování písemností insolvenčního soudu. Pokud by bylo insolvenční řízení vyškrtnuto z veřejné části insolvenčního rejstříku, pak by buď musely být veškeré písemnosti zvlášť doručovány všem účastníkům a dalším procesním subjektům, nebo by od doručování muselo být zcela upuštěno. První případ by výrazně zatížil administrativu insolvenčních soudů a vyžádal by si mimořádné výdaje na zvláštní doručování, druhý případ by bezprecedentním způsobem zasáhl do základních procesních práv účastníků. Proto lhůta pro vyškrtnutí dlužníka ze seznamu dlužníků neskončí dříve, než je rozhodnuto o splnění oddlužení a než toto rozhodnutí nabyde právní moci.

Předkladatel tedy volí kompromisní řešení; v určitém ohledu nicméně doufá, že případy oddlužení probíhající déle než 8 let budou extrémně raritní a budou vyvolány právě a pouze nutností vyřešit důležité spory týkající se majetkové podstaty.

K bodu 49 (§ 431)

Písemná zpráva o splnění oddlužení je v navrhované právní úpravě nahrazena písemnou zprávou pro osvobození podle § 36 odst. 4.

Z tohoto důvodu je vyžadováno doplnění § 431, které zmocňuje Ministerstvo spravedlnosti stanovit vyhláškou náležitosti a formulář zprávy pro osvobození.

Vyžadována bude také novelizace vyhlášky č. 191/2017 Sb., o náležitostech podání a formulářů elektronických podání v insolvenčním řízení a o změně vyhlášky č. 311/2007 Sb., o jednacím řádu pro insolvenční řízení a kterou se provádějí některá ustanovení insolvenčního zákona, ve znění pozdějších předpisů. Náležitosti a obsah formuláře písemné zprávy pro osvobození lze do značné míry převzít z úpravy písemné zprávy o splnění oddlužení.

K čl. II (Přechodná ustanovení)

Navrhuje se, aby se v insolvenčních řízeních, která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti navrhované právní úpravy, postupovalo podle zákona č. 182/2006 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti navrhované právní úpravy. Jedinou výjimkou jsou § 75 a 136, které se uplatní na bázi procesně standardní nepravé retroaktivity.

K čl. III (Účinnost)

Navrhuje se, aby zákon nabyl účinnosti 1. července 2021, což plně vyhovuje základní transpoziční lhůtě stanovené čl. 34(1) směrnice o restrukturalizaci a insolvenční, která uplyne dne 17. července 2021.

V případě posunutí termínu nabytí účinnosti navrhovaného zákona dále do budoucnosti – dle čl. 34(2) směrnice o restrukturalizaci a insolvenční nejdéle o rok – by bylo nutno oficiálně notifikovat Evropskou komisi, a to nejpozději do 17. ledna 2021.

V Praze dne 2. listopadu 2020

Předseda vlády:
Ing. Andrej Babiš, v.r.

Ministryně spravedlnosti:
Mgr. Marie Benešová, v.r.