**IV.**

**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

**Obecná část**

1. **Hodnocení dopadů regulace (RIA)**

V souladu s Plánem legislativních prací vlády na zbývající část roku 2022 schváleným usnesením vlády č. 332 ze dne 27. dubna 2022 nebylo u tohoto návrhu zákona hodnocení dopadů regulace prováděno.

## 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, nejdůležitější z nich přinesly zejména novela z roku 2017, provedená zákonem č. 64/2017 Sb., a dále tzv. oddlužovací novela z roku 2019, provedená zákonem č. 31/2019 Sb.

Přes 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 sociální a ekonomické následky událostí posledních let.

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 insolvenci) – dále jen „směrnice o restrukturalizaci a insolvenci“. 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 insolvenci [kapitola b)]. V závěru se dále pro dokreslení situace uvádějí data o využívanosti institutu oddlužení [kapitola c)] a statistiky o dlužnících, kteří o nové oddlužení požádali [kapitola d)].

1. *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 odlišnépřekážky 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. Stejné 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 neprivilegované 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]](#footnote-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.

1. *Základní zhodnocení stávající úpravy s požadavky směrnice o restrukturalizaci a insolvenci*

Jelikož je cílem předkládaného návrhu zákona zejména transponovat směrnici o restrukturalizaci a insolvenci 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.
1. *Vybrané statistické ukazatele využívanosti institutu oddlužení*

Tabulka uvedená pod textem ukazuje, jak se vyvíjel počet nápadu na insolvenčních soudech s dále specifikovanými kategoriemi týkajícími se oddlužení, tj. zejména počet návrhů na povolení oddlužení, počet povolených oddlužení, schválených oddlužení, počet splněných oddlužení a počet osvobození. Tabulka pokrývá období od ledna 2020. Lze shrnout, že počty podávaných návrhů na povolení oddlužení byly v tomto období výrazně ovlivněny epidemií koronaviru, mimořádnými opatřeními přijímanými k zamezení jeho šíření a finančními podporami, které byly v této souvislosti poskytovány fyzickým osobám. Je například zřetelně patrný pokles nápadu v dubnu roku 2020 po vyhlášení prvního nouzového stavu (srov. graf 1).

Významný dopad na počty návrhů na povolení měla rovněž očekávání brzkého přijetí právní úpravy, jež zkrátí dobu oddlužení z pěti let na tři roky. Tento závěr podporuje meziroční srovnání nápadu oddlužení i historická zkušenost s přijetím oddlužovací novely v roce 2019, kdy před její účinností nápad klesal a po její účinnosti naopak skokově vzrostl (srov. graf 2). Navzdory současnému mírně klesajícímu trendu však lze v následujících obdobích očekávat nárůst počtu bankrotů fyzických osob, a tím i (s odstupem času) zvýšení počtu návrhů na povolení oddlužení.

Nelze totiž přehlížet socio-ekonomické následky událostí posledních let, zejména koronavirové krize, energetické krize a války na Ukrajině, které bezprecedentně zasahují do globální ekonomiky a které významně dopadají na příjmy fyzických osob i v ČR bez ohledu na to, zda vykonávají závislou práci nebo samostatnou výdělečnou činnost.

Ze statistických údajů vyplývá, že zatímco ceny strmě rostou[[2]](#footnote-2), růst cen není kompenzován dostatečným růstem příjmů fyzických osob, proto reálná kupní síla klesá.[[3]](#footnote-3) Riziko úpadku se tudíž zvyšuje i u lidí z vyšší střední třídy, aniž by zvýšení tohoto rizika zavinili.

Navrhovaná novela zajistí, že fyzické osoby v úpadku získají druhou šanci spočívající v možnosti rychleji se dostat z dluhové pasti, vrátit se do legální sféry ekonomiky a znovu se zapojit do běžného společenského a hospodářského života.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Rok | Měsíc | 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 | Osvobození |
| 2020 | leden | 2388 | 2283 | 2524 | 204 | 13 | 2299 | 1954 | 1915 |
|   | únor | 2890 | 2781 | 2556 | 116 | 27 | 2312 | 1753 | 1704 |
|   | březen | 2799 | 2673 | 2148 | 80 | 11 | 2081 | 1687 | 1658 |
|   | duben | 1746 | 1603 | 1945 | 60 | 29 | 1980 | 1854 | 1807 |
|   | květen | 1760 | 1711 | 2058 | 51 | 7 | 1693 | 2021 | 1976 |
|   | červen | 2216 | 2155 | 2163 | 39 | 4 | 2169 | 1997 | 1947 |
|   | červenec | 2131 | 2074 | 1976 | 35 | 22 | 2310 | 1822 | 1757 |
|   | srpen | 1990 | 1938 | 1782 | 19 | 18 | 2092 | 1556 | 1531 |
|   | září | 2230 | 2095 | 2114 | 30 | 19 | 2675 | 1725 | 1852 |
|   | říjen | 2237 | 2094 | 1865 | 21 | 19 | 2620 | 1642 | 1641 |
|   | listopad | 1947 | 1832 | 1870 | 19 | 13 | 2254 | 1679 | 1658 |
|   | prosinec | 1776 | 1640 | 1475 | 7 | 20 | 1765 | 1440 | 1414 |
| 2021 | leden | 1531 | 1440 | 1686 | 13 | 7 | 1897 | 1742 | 1703 |
|   | únor | 2023 | 1927 | 1774 | 43 | 5 | 1901 | 1569 | 1562 |
|   | březen | 2474 | 2345 | 2117 | 49 | 18 | 1951 | 1734 | 1698 |
|   | duben | 1942 | 1848 | 1925 | 26 | 8 | 1554 | 1615 | 1585 |
|   | květen | 2039 | 1933 | 2064 | 56 | 9 | 1943 | 1870 | 1836 |
|   | červen | 2084 | 1991 | 2063 | 40 | 18 | 2189 | 1720 | 1700 |
|   | červenec | 1694 | 1601 | 1466 | 14 | 13 | 1777 | 1442 | 1435 |
|   | srpen | 1857 | 1765 | 1795 | 67 | 6 | 2057 | 1647 | 1604 |
|   | září | 1912 | 1807 | 1790 | 60 | 31 | 2367 | 1604 | 1569 |
|   | říjen | 1810 | 1713 | 1702 | 38 | 21 | 2167 | 1562 | 1545 |
|   | listopad | 1980 | 1855 | 1822 | 33 | 24 | 2019 | 1774 | 1747 |
|   | prosinec | 1751 | 1647 | 1456 | 59 | 18 | 1644 | 1436 | 1398 |
| 2022 | leden | 1549 | 1464 | 1650 | 49 | 15 | 1945 | 1935 | 1881 |
|   | únor | 1869 | 1744 | 1598 | 26 | 19 | 1641 | 1564 | 1554 |
|   | březen | 2047 | 1921 | 1810 | 15 | 31 | 1947 | 1696 | 1668 |
|   | duben | 1714 | 1634 | 1694 | 2 | 14 | 1512 | 1381 | 1377 |
|   | květen | 1969 | 1876 | 1822 | 26 | 18 | 1792 | 1767 | 1733 |
|   | červen | 1851 | 1734 | 1697 | 19 | 18 | 1733 | 1632 | 1576 |
|   | červenec | 1399 | 1317 | 1202 | 26 | 11 | 1262 | 1237 | 1218 |
|   | srpen | 1552 | 1440 | 1430 | 22 | 20 | 1658 | 1612 | 1602 |
|   | září | 1484 | 1410 | 1283 | 27 | 17 | 1635 | 1339 | 1314 |

*Tab. 1: Počet podaných návrhů na povolení oddlužení a četnost zvolených způsobů oddlužení od ledna 2020. Hodnoty 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: Srovnání nápadu návrhů na povolení oddlužení za období leden 2020 až září 2022. Zdroj: MSp.*

  *Graf 2: Meziroční srovnání nápadu oddlužení za období leden 2008 až září 2022. Zdroj: MSp.*

Dlouhodobou historickou zkušenost ilustruje graf 2. Kolísání insolvenčního nápadu v oddlužení do značné míry se zpožděním odráží trend vývoje ekonomické situace dlužníků. Z výše uvedeného grafu vyplývá, že k výraznému nárůstu oddlužení historicky došlo v důsledku poslední velké ekonomické krize, jež počínala v letech 2008 až 2009 a 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. V nadcházejících obdobích je možné očekávat obdobný jev, který jsme mohli pozorovat v souvislosti s touto hospodářskou krizí.

1. *Struktura a charakteristika dlužníků v novém oddlužení*

Úvodem je vhodné poznamenat, že statistická data použitá v následující podkapitole čerpají ze vzorku 13.283 z celkových 27.754 řízení, v nichž bylo povoleno oddlužení a vyhotovena zpráva insolvenčního správce pro oddlužení[[4]](#footnote-4), 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 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). 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 množinu 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 3).

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.[[5]](#footnote-5) Z dotazníkového šetření vyplynulo, že charakteristika průměrného dlužníka odpovídá osobě se středoškolským vzděláním bez maturity[[6]](#footnote-6) pracující nejčastěji v oblasti průmyslu a obchodu.[[7]](#footnote-7) 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.[[8]](#footnote-8) 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).[[9]](#footnote-9) 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).



*Graf 3: 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 oddluženích nezávisle na tom, zda se jedná o oddlužení jediného dlužníka nebo společné oddlužení manželů. Modrá přerušovaná čára udává výši splátky z takových příjmů.[[10]](#footnote-10)*
* *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 3*). Nezávisle na původu příjmu lze nicméně odhadnout, že 15-20 % dlužníků je schopno splácet pouze tzv. minimální splátku.[[11]](#footnote-11)



*Graf 4: Četnost (osa y) dosahování čistých příjmů (osa x) dlužníky v oddlužení. Histogram pouze jiným způsobem zobrazuje data v grafu 3, 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 dluhu[[12]](#footnote-12) 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.[[13]](#footnote-13)

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 dlužníci[[14]](#footnote-14) obecně vykazují podprůměrnou celkovou výši zjištěného dluhu (průměr 955 tis. Kč, medián 480 tis. Kč), nicméně současně v poměru ke svým 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 středně-příjmových dlužníků[[15]](#footnote-15) 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 5:* ***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 oddluženích. 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.*

## Odůvodnění hlavních principů a nezbytnosti navrhované právní úpravy.

Za hlavní principy navrhované úpravy lze označit zejména

* zajištění implementace relevantních části směrnice o restrukturalizaci a insolvenci do insolvenčního zákona, a to při minimalizaci zbytných zásahů a maximálním respektování dosud dosaženého stavu institutu oddlužení;
* zefektivnění a zjednodušení řízení o oddlužení tak, aby bylo insolvenční právo připraveno na vlnu osobních bankrotů;
* snahu o naplnění účelu oddlužení v českém insolvenčním právu, tj. zajistit druhou šanci pro všechny poctivé dlužníky;
* rovné požadavky a podmínky oddlužení pro všechny fyzické osoby, bez ohledu na to, zda jde o podnikatele či spotřebitele;
* zpřísnění požadavků na řádné plnění povinností dlužníka, resp. na efektivní výkon dohledu ze strany insolvenčního správce, a to tak, aby dlužník skutečně uspokojil své věřitele v nejvyšší reálně dosažitelné míře;
* posílení opatření působících proti možnému zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka.

Tyto jednotlivé principy jsou rozvedeny dále s přihlédnutím k historickým východiskům myšlenky druhé šance v právu EU i jednotlivým parametrům směrnice o restrukturalizaci a insolvenci. 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).

1. *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 některých[[16]](#footnote-16) ovšem i tento cituje ještě starší judikát Neal v. Clark z roku 1877[[17]](#footnote-17). 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“*[[18]](#footnote-18)*.*

Například Finsko v 80. letech 20. století silně deregulovalo úvěrový trh[[19]](#footnote-19). 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 dnes kvalitou úpravy podle metodiky OECD představuje nejlepší insolvenční rámec na světě. V současnosti ve Finsku výrazně poklesl počet úpadku fyzických osob OSVČ na ročně zhruba 500 případů[[20]](#footnote-20) a u spotřebitelů již jen cca 12.000 ročně[[21]](#footnote-21).

Je patrné, že myšlenky, z nichž vychází směrnice o restrukturalizaci a insolvenci, 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 řízení[[22]](#footnote-22). 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 v podnikání a k platební neschopnosti z března 2014[[23]](#footnote-23), 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 2016[[24]](#footnote-24), 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 vylučujícího 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 úspěšnost[[25]](#footnote-25). 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 %)[[26]](#footnote-26).

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 nejpříznivější 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 nesplácených úvěrů,[[27]](#footnote-27) 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.

1. *Hlavní body směrnice o restrukturalizaci a insolvenci*

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

1. zpřístupnit podnikatelům alespoň jeden typ řízení, který vede k plnému oddlužení (čl. 20),
2. harmonizovat maximální dobu oddlužení (čl. 21),
3. zajistit, aby po skončení oddlužení pozbyly účinnosti všechny překážky omezující ve výkonu podnikání (čl. 22), a
4. 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 přílohnařízení o insolvenčním řízení a nebude uznáváno jinde v Evropě. V ČR je evidentní, že k osvobození dochází prostřednictvím institutu oddlužení v rámci insolvenčního zákona, který byl notifikován do přílohy A nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 o insolvenčním řízení (dále také jen „nařízení 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 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 stanoveny „*za přesně vymezených okolností a v řádně odůvodněných případech*“. 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, popř. zahájením plnění 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 navrhovatel zvolil právě takové řešení.

Konečně princip konsolidace řízení znamená, že zadluženým podnikatelům bude umožněno osvobození od dluhů vzniklých jak při podnikatelské činnosti, tak mimo ni. Zjednodušeně řečeno se j*edná o oddlužení podnikatelů, nikoliv o oddlužení „od dluhů z podnikání“.* Může se tak stát 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. Dosažený stav předkladatel respektuje a kvituje s odkazem na ústavním pořádkem chráněnou zásadu rovnosti a zákaz diskriminace.

1. *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 insolvenci 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 EP a Rady (EU) 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 přetíží insolvenční justici;
7. rozsah srážek z příjmů i výše nezabavitelné částky podnikatelů i nepodnikatelů jsou identické (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. úpadkem je nově bez svého zavinění ohrožena i obecně zodpovědnější střední třída.

(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 oddluženým spotřebitelům 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 EP a Rady (EU) 2019/1023 ukládá oddlužení podnikatelů pouze kvůli limitovanému právnímu základu. Ideovým východiskům směrnice je vlastní snaha o poskytnutí druhé šance co 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 ve vztahu k nepodnikajícím subjektům.

(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 živnostenským oprávněním (§ 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 přetížit 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 zrovnoprávňování 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) Úpadkem je nově bez svého zavinění ohrožena i obecně zodpovědnější střední třída, a to v důsledku krizí a systémových selhání ekonomiky. 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 nadcházejících let může dostat do finančních potíží, na jejichž počátku může být právě zásadní propad příjmů způsobený koronavirovou krizí, která zásadním způsobem zasáhla všechny evropské ekonomiky a paralyzovala celá odvětví. Riziko úpadku fyzických osob se bez jejich zavinění zvyšuje i v důsledku energetické krize a následkem války na Ukrajině, již doprovází mezinárodní nestabilita, ekonomické sankce a uprchlická vlna.

1. *Způsob projednání*

S ohledem na stanovený termín transpoziční lhůty, kterou již nelze prodloužit, a na současný socio-ekonomický kontext je nezbytné předmětný návrh zákona přijmout v době co nejkratší.

Existující bezprecedentní situace vyvolaná výše uvedenými příčinami se markantně projevuje nejen na příjmové, ale i na výdajové stránce rozpočtů fyzických osob. Výdaje fyzických osob významně rostou a příjmy reálně klesají. Tíha inflace a hrozba zadlužení dopadá jak na podnikající, tak nepodnikající fyzické osoby. Nejen nynější podnikatel, nýbrž i zaměstnanec se v důsledku toho mohou stát uchazečem o zaměstnání evidovaným na úřadu práce, jež je závislý na státní podpoře. Představená systémová rizika mohou vyústit v rychlejší či pomalejší pád značného počtu fyzických osob do dluhové pasti, a sice aniž by na tom nesly vinu. To se týká nejen zástupců nižší, ale i střední třídy, kteří s rostoucím ekonomickým tlakem rovněž přestávají být schopni dostát v plné míře svým závazkům, přestože se žádné chyby ve svém zaměstnání nebo podnikání nemuseli dopustit.

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.

Urychlené projednání předkládaného návrhu novely insolvenčního zákona je tudíž mimořádně žádoucí. Je na tom nejen zájem jednotlivých osob z nižší a střední třídy, kteří díky předloženému zákonu dostanou rychlou a účinnou šanci, aby se v rozumném časovém horizontu znovu postavili na nohy a neskončili v dluhové pasti na okraji společnosti. 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.

## 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 úpadkového 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. Zmíněného cíle úpadkové právo 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 dobrodiní. 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 stanovené 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 beneficiem pro dlužníka, a tato jeho funkce převažuje (vizte 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 koronavirovou krizí, energetickou krizí, nebo jinými na jejich vůli nezávislými událostmi.

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 prvé 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 modality 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. 1 VSOL 178/2015-B-40.

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

## 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, insolvence a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolvenci). 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.

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

## 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 (vizte *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.[[28]](#footnote-28) 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.

## 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 motivování 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 relevantně se pokoušet 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 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 děti 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.

## 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 odst. 1 a čl. 24 nařízení o insolvenčním řízení.

## 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 dozoru ze strany Ministerstva spravedlnosti. Předložený zákon nijak nerozšiřuje stávající pravomoci těchto subjektů, pouze je modifikuje. Nejrizikovější v tomto ohledu je pravomoc soudu rozhodnout o prodloužení průběhu oddlužení podle § 412b odst. 6 a o dokončení incidenčních sporů podle § 413 odst. 3 a 4 InsZ, kde se též ponechává prostor pro určité soudní uvážení. V této části však zpravidla rozhodnutí soudce předpokládá návrh insolvenčního správce, lze mít tedy za to, že je zde dvojí kontrola (typicky je nejprve podán návrh, poté následuje 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 nadmíru rozšířeny. Protože se jedná v prvé řadě o transpozici směrnice o restrukturalizaci a insolvenci, 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. 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. Pravomoc rozhodovat o prodloužení průběhu oddlužení zakotvená v § 412b odst. 6 vychází z možnosti dané směrnicí zohlednit porušení povinností dlužníka v oddlužení.

*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 a 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 (vizte § 32 InsZ). Uvedené rozhodnutí přijímá insolvenční soud a je možné se proti němu bránit opravnými prostředky k nadřízenému soudu.

## 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 až 4 (§ 36 odst. 2, 3 a 4)**

V § 36 odst. 2 se navrhuje zprávu o stavu insolvenčního řízení předkládat nejméně jednou za 12 měsíců. Delší dobu předkládání zprávy o stavu insolvenčního řízení již nelze rozhodnutím insolvenčního soudu stanovit. Důvodem navrhované změny je zajištění dostatečně včasné informovanosti procesních subjektů o událostech nastalých v průběhu insolvenčního řízení.

Zpráva o stavu insolvenčního řízení je podle § 36 odst. 3 rovněž obligatorně předkládána neprodleně poté, co vyjdou najevo skutečnosti rozhodné pro průběh insolvenčního řízení. Mezi ně se výslovně řadí i skutečnosti odůvodňující prodloužení průběhu oddlužení podle nového § 412b odst. 6.

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.

Navrhuje se omezit dobu, ve které lze skutečnosti uvedené ve zprávě insolvenčního správce o stavu insolvenčního řízení zohlednit. Navrhovaná právní úprava zpřísňuje povinnosti dlužníka v oddlužení a zintenzivňuje dohled nad jejich plněním. Některé povinnosti dlužníka jsou však specifikovány toliko za pomoci neurčitých právních pojmů, a z pohledu dlužníka lze stěží odhadnout, zda jejich plnění bude posouzeno jako řádné. Jedná se zejména o povinnost vynaložit veškeré spravedlivě požadovatelné úsilí k plnému uspokojení pohledávek věřitelů podle § 412 odst. 1 písm. h). Za účelem zvýšení právní jistoty dlužníka procházejícího oddlužením se navrhuje zakotvit v § 36 odst. 3 dobu, ve které lze nejpozději přihlédnout k porušení povinností dlužníka plynoucích ze schváleného způsobu oddlužení. Cílem je zdůraznit potřebu intenzivního průběžného výkonu dohledu nad dlužníkem, jakož i působit proti nečinnosti subjektů insolvenčního řízení a zajistit, aby na zjištěná pochybení dlužníka reagoval insolvenční soud s relativně krátkým časovým odstupem. Podá-li insolvenční správce insolvenčnímu soudu zprávu o stavu insolvenčního řízení, která porušení povinností dlužníka indikuje a doporučuje soudu odpovědět, může insolvenční soud v návaznosti na uvedené skutečnosti schválené oddlužení zrušit nebo průběh oddlužení prodloužit pouze do 6 měsíců od předložení předmětné zprávy.

Při rozhodování o osvobození a při posuzování splnění předpokladů pro osvobození rovněž nelze zohlednit ty skutečnosti, o nichž se insolvenční soud v minulosti dozvěděl ze zprávy insolvenčního správce o stavu insolvenčního řízení, ale včas na ně nezareagoval.

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), prodloužit průběh oddlužení (§ 412b odst. 6) nebo 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 předpokladů pro osvobození podle § 412a, podá insolvenční správce insolvenčnímu soudu písemnou zprávu pro osvobození nejpozději po uplynutí stanovené doby (zpravidla 3 nebo 5 let) od schválení oddlužení, a to bez zbytečného odkladu.

V případě oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty se předmětná doba prodlužuje o dobu případného přerušení průběhu oddlužení nebo prodloužení průběhu oddlužení podle § 412b.

Ustanovení rovněž reflektuje navrhovaný § 412a odst. 4 (v alternativě odst. 3), jenž prodlužuje dobu trvání oddlužení dlužníka, který v minulosti již osvobození od placení nesplacených pohledávek zahrnutých do oddlužení dosáhl v jiném insolvenčním řízení, jakož i nové znění § 412b odst. 6, podle kterého lze po schválení oddlužení prodloužit průběh oddlužení pro neplnění povinností dlužníkem. Písemnou zprávu pro osvobození podá insolvenční správce po uplynutí takto prodloužené doby.

Jestliže insolvenční správce ve zprávě pro osvobození uvede, že nedoporučuje rozhodnout o osvobození dlužníka podle § 414, uvede rovněž důvody, pro které doporučuje zrušit schválené oddlužení podle § 418 nebo průběh oddlužení prodloužit podle § 412b odst. 6.

**K bodům 5, 11 a 12 (§ 36 odst. 6, § 136 odst. 3 až 5 a 7)**

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 jsou navrženy nové odstavce 3 až 5 a je upraven odstavec 7 v § 136. Navrhovaná ustanovení přináší možnost jednak provádět srážky ze mzdy nebo jiného příjmu dlužníka i ve fázi mezi povolením a schválením oddlužení a z těchto srážek uspokojovat pohledávky běžného výživného a hradit zálohu na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce, jednak pohledávky běžného výživného přednostně uspokojovat z deponovaných prostředků, není-li je možné hradit jiným způsobem.

Navrhuje se tedy rozšířit provádění srážek z příjmu dlužníka i do úvodní fáze oddlužení (tj. od povolení do schválení oddlužení) za účelem pokrýt náklady insolvenčního řízení a nezasahovat přitom do srážek ve splátkovém kalendáři, které zůstanou určeny věřitelům (tj. snaha zvýšit uspokojení nezajištěných věřitelů).

Rozšíření srážek ověřuje vážnost a poctivost záměru dlužníka, ochotu vynaložit přiměřené úsilí k uspokojení svých věřitelů i schopnost splácet ihned po zahájení insolvenčního řízení.

Účelem navrhovaného odstavce 3 je umožnit insolvenčnímu soudu nařídit provádění srážek z příjmu dlužníka už od povolení oddlužení. Ve výsledku bude rozsah srážení stejný jako po schválení oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty – sražené částky budou nicméně využity výhradně k pokrytí zálohy na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce náležící za období do schválení oddlužení, eventuálně pro přednostní úhradu běžného výživného, což je dáno jeho klíčovou alimentační funkcí.

Pro zajištění plné kompatibility se směrnicí EP a Rady (EU) 2019/1023 o restrukturalizaci a insolvenci nebudou tyto srážky použity k uspokojení nezajištěných věřitelů, neboť k jejich uspokojování dochází až v rámci distribučního schématu po schválení oddlužení. Nezajištění věřitelé nicméně nebudou oproti stávající právní úpravě nijak znevýhodněni, neboť finanční prostředky zajištěné pro účely postižení exekucí srážkami ze mzdy (tzv. „deponované srážky“) budou před výše uvedenými srážkami chráněny a plně v souladu se stávající koncepcí budou po schválení oddlužení nezajištěným věřitelům poskytnuty v rámci standardního distribučního schématu. Nedojde-li ke schválení oddlužení, budou v případě zastavení insolvenčního řízení uvolněny pro oprávněné v exekučních řízeních.

Jedinou výjimkou z výše uvedeného pravidla vyhrazení deponovaných srážek nezajištěným věřitelům představují pohledávky běžného výživného. K částečnému nebo plnému „převedení“ deponovaných srážek ve prospěch běžného výživného ovšem dochází v režimu odstavce 4 pouze v krajním případě. Ten nastává, pokud ani při maximálním přípustném rozsahu srážení nelze současně uhradit běžné výživné a zachovat deponované srážky pro nezajištěné věřitele.

Insolvenčnímu soudu je umožněno přikázat plátci mzdy dlužníka, aby insolvenčnímu správci měsíčně vyplácel z deponovaných peněžních prostředků částku, která postačuje k uspokojení pohledávek na výživném ze zákona. 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 z postižitelných příjmů dlužníka. Předkladatel akcentuje alimentační funkci výživného. Předkladatel rovněž vychází z předpokladu, že v řadě případů dochází k deponování srážek právě za účelem vymožení výživného. Za těchto okolností tedy dojde pouze k jejich urychlenému uhrazení s nulovým dopadem na ostatní nezajištěné věřitele.

Uhrazení běžného výživného má vždy přednost před úhradou zálohy na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce. Předkladatel klade důraz na ochranu nezajištěných věřitelů, neboť běžné výživné je přednostně hrazeno z nedeponovaných srážek a deponované srážky nelze využít k úhradě nákladů insolvenčního řízení.

Zejména u středně- a vysoko-příjmových dlužníků bez nařízených exekucí a bez výživného dojde k situaci, kdy bude záloha na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce uhrazena již v prvních měsících trvání oddlužení. Pro zajištění kompatibility se směrnicí EP a Rady (EU) 2019/1023 o restrukturalizaci a insolvenci a plně v souladu se stávajícími pravidly budou tyto nadlimitně prováděné srážky insolvenčním správcem bez zbytečného odkladu vyplaceny zpět dlužníku. V opačném případě by se totiž reálně prodlužovala tříletá doba oddlužení, kterou předkladatel výše uvedeným řešením „prolamuje“ pouze pro zvlášť důvodné kategorie pohledávek předvídané čl. 23 odst. 4 písm. d) a f) směrnice o restrukturalizaci a insolvenci.

Lze tedy uzavřít, že běžné výživné získává v této fázi oddlužení úplnou přednost před všemi ostatními kategoriemi pohledávek. Zároveň je kladen důraz na ochranu deponovaných srážek vedoucí k reálnému zvýšení uspokojení nezajištěných věřitelů po schválení oddlužení.

Navrhuje se v odstavci 5 explicitně stanovit, že redistribuce podle odstavců 3 a 4 mezi osobu oprávněnou z titulu výživného a samotného insolvenčního správce se nepovažuje za zpeněžení majetkové podstaty. Z tohoto důvodu za ni nenáleží odměna. Předkladatel je toho názoru, že pouhý přesun hotových peněž od plátce mzdy oprávněnému z titulu pohledávky výživného by neměl být zatížen odměnou, když se ani reálně nejedná o zpeněžení, které ve fázi před rozhodnutím o způsobu oddlužení ani není pojmově přípustné (pro tyto účely odhlédněme od fikce uvedené v § 283 odst. 1 větě druhé).

Existující povinnost dlužníka hradit zálohu na náklady insolvenčního řízení podle stávajícího § 136 odst. 4 věty druhé insolvenčního zákona (nyní dle odst. 7) se navrhuje modifikovat tím způsobem, aby byl dlužník povinen hradit alespoň minimální měsíční zálohu na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce, a to nezávisle na výši srážky ze mzdy nebo jiných příjmů podle odstavce 3. Minimální měsíční zálohu stanoví prováděcí právní předpis (tzn. vyhláška č. 313/2007 Sb., o odměně insolvenčního správce, o náhradách jeho hotových výdajů, o odměně členů a náhradníků věřitelského výboru a o náhradách jejich nutných výdajů). Navrhované řešení pokračuje ve stávající praxi, kdy insolvenční soud ukládá dlužníku povinnost hradit po povolení oddlužení k rukám insolvenčního správce zpravidla částku ve výši 1.089 Kč vč. DPH. Z logiky věci zejména u podnikajících fyzických osob totiž neexistuje plátce mzdy, kterému lze přikázat provádět srážky k rukám insolvenčního správce za účelem úhrady zálohy předvídané odstavcem 3.

S ohledem na výše uvedené předkladatel považuje za důležité zdůraznit, že úplné neuhrazení zálohy na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce nebrání schválení oddlužení. Navrhovaná úprava by tedy zásadně neměla způsobovat prodlužování úvodní fáze insolvenčního řízení, která se dle dostupných statistických údajů nejčastěji pohybuje v délce trvání 4-6 měsíců (nezávisle na příjmových poměrech dlužníka). Dle navržené koncepce se osvobození dlužníka podle § 414 nedotýká pohledávek insolvenčního správce náležících za období do schválení oddlužení, a proto i po osvobození dlužníka lze požadovat jejich uspokojení pod hrozbou sankce odejmutí přiznaného osvobození.

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

**K bodu 6 (§ 38 odst. 1)**

Navrhuje se v § 38 odst. 1 zrušit větu druhou bez náhrady. Z hlediska legislativní techniky je zrušovaný způsob určení odměny insolvenčního správce z počtu přezkoumaných přihlášek pohledávek v oddlužení značně nekoncepční a rigidní.

V souladu s § 38 odst. 8 stanoví způsob určení odměny a některých hotových výdajů insolvenčního správce prováděcí právní předpis, a to vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 313/2007 Sb., o odměně insolvenčního správce, o náhradách jeho hotových výdajů, o odměně členů a náhradníků věřitelského výboru a o náhradách jejich nutných výdajů. Tato vyhláška po novelizaci nově určí i výši odměny z počtu přezkoumaných přihlášek pohledávek v oddlužení.

**K bodům 7 a 8 (§ 38 odst. 2 a 7)**

Navrhuje se v § 38 odst. 7 zavést pravidlo, že dlužníkem neuhrazenou odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce v oddlužení, kterou eventuálně po definitivním skončení insolvenčního řízení hradí ze svého rozpočtu insolvenční soud, může stát po dlužníku požadovat nahradit, respektive rovnou vymáhat.

Ve shodě se stávající koncepcí § 38 insolvenčního zákona zde uhradí insolvenční soud odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce. Předkladatel nepovažuje za vhodné připustit, aby insolvenční správce při řádném výkonu funkce v úvodní fázi oddlužení nesl tíži nákladů insolvenčního řízení. Tyto situace mohou z povahy věci nastat v situacích, kdy nakonec nedojde k úspěšnému osvobození dlužníka, popř. kdy dojde k odejmutí nebo zániku osvobození. Prvním případem je, kdy ani po úspěšném absolvování oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty dlužník nedoplatí v době nejdéle 1 roku po přiznání osvobození podle § 414 insolvenčního zákona zbývající část nákladů insolvenčního řízení. Sankcí za porušení této povinnosti pro dlužníka bude automatické odejmutí přiznaného osvobození od placení zbývajících pohledávek (srov. navrhovaný § 417 odst. 2 věta druhá insolvenčního zákona). Druhým případem je předčasné zastavení insolvenčního řízení po zrušení schváleného oddlužení pro porušení některé z povinností dlužníka postupem podle § 418 insolvenčního zákona. Třetím případem je předčasné zastavení insolvenčního řízení ve fázi před schválením oddlužení z důvodu neschválení oddlužení postupem podle § 405 insolvenčního zákona. Čtvrtým případem teoreticky může být i účelové zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení dlužníkem ve fázi před schválením oddlužení vedoucí k zastavení insolvenčního řízení (§ 394 insolvenčního zákona), kdy již ovšem insolvenční správce mohl (a musel) splnit převážnou část nebo dokonce všechny své povinnosti vyplývající z úvodní fáze oddlužení. Ve všech výše uvedených případech tedy došlo k ustanovení insolvenčního správce, který v úvodní fázi oddlužení řádně plnil své povinnosti (tj. zejména zjistil majetkové a příjmové poměry dlužníka, provedl přezkoumání přihlášených pohledávek, vypracoval zprávu o přezkumu a pro oddlužení atd.). Po schválení oddlužení totéž platí zpravidla v případech neuhrazení paušální měsíční odměny a hotových výdajů insolvenčního správce, které vede ke zrušení schváleného oddlužení a eventuálnímu zastavení insolvenčního řízení.

Hrozba regresní úhrady příslušných nákladů insolvenčního řízení by zejména po přiznání osvobození podle § 414 insolvenčního zákona měla výrazně motivovat dlužníka, aby tyto nároky včas a v plné výši uhradil. Ve výsledku je totiž ponese vždy, a to nezávisle na tom, zda bude úspěšně oddlužen či nikoliv.

Z pohledu insolvenčního soudu zde vznikne pohledávka na regresní úhradu odměny a hotových výdajů insolvenčního správce, kterou bude následně po dlužníku standardním postupem vymáhat (například podle daňového řádu analogicky k jiným typům pohledávek soudů vymáhaných v režimu § 53 odst. 3 nebo § 148 odst. 4 občanského soudního řádu).

Podrobnosti o podmínkách vzniku a výši nároku insolvenčního správce v oddlužení historicky stanovuje prováděcí právní předpis. Uvedený koncept implementace odměny a hotových výdajů insolvenčního správce za dobu do schválení oddlužení tudíž vyžaduje novelizaci vyhlášky č. 313/2007 Sb., o odměně insolvenčního správce, o náhradách jeho hotových výdajů, o odměně členů a náhradníků věřitelského výboru a o náhradách jejich nutných výdajů.

V odstavci druhém § 38 se dále navrhuje umožnit, aby tento prováděcí předpis mohl pro případ potřeby stanovit odchylku také od částky uvedené ve stávajícím znění § 38 odst. 2, avšak toliko pro účely oddlužení, kde jsou náklady insolvenčního řízení zpravidla nižší než v případech, kdy je řešením úpadku konkurs či reorganizace.

**K bodu 9 (§ 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 zvlášť 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 zvlášť 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 aplikovatelný.

**K bodu 10 (§ 136 odst. 2 písm. f/)**

Navrhuje se prodloužit lhůtu k podání zprávy o přezkumu, zprávy pro oddlužení a pro předložení soupisu majetkové podstaty podle § 136 odst. 2 písm. f).

Z praxe vyplývá, že v řadě případů je možné uvedenou lhůtu dodržet pouze s obtížemi, např. nelze-li přihlášku pohledávky přezkoumat pro její vady nebo neúplnost a správce vyzve věřitele k její opravě nebo doplnění, které je nutno učinit vůči insolvenčnímu soudu v procesní lhůtě s délkou nejméně 15 dnů podle § 188 odst. 2, anebo je-li zapotřebí zadat znalci znalecký úkon a po jeho provedení ke zprávě pro oddlužení připojit znalecký posudek oceňující nemovitou věc v majetkové podstatě dlužníka v souladu s § 398a odst. 2. V případech, kdy je komplikované lhůtu dodržet, zpravidla insolvenční správce žádá insolvenční soud o její prodloužení. Tento frekventovaný postup však administrativně zatěžuje nejen insolvenční soud, ale i insolvenčního správce samotného.

Za účelem vyvážení požadavku na rychlost insolvenčního řízení s požadavkem na jeho procesní ekonomii předkladatel navrhuje stanovit lhůtu v délce dvou měsíců.

**K bodu 13 (§ 390a odst. 5)**

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

Přestože se v případě odměny sepisovatele návrhu na povolení oddlužení podle § 390a odst. 3 insolvenčního zákona jedná o pohledávku postavenou na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou, která se uplatňuje vůči osobě s dispozičními oprávněními k majetkové podstatě v režimu § 203 insolvenčního zákona, z ustanovení § 390a odst. 5 insolvenčního zákona lze logickým a systematickým výkladem dovodit vůli zákonodárce, aby tato pohledávka byla i po účinnosti zákona č. 31/2019 Sb. uplatňována nejpozději v přihlašovací lhůtě stanovené v rozhodnutí o úpadku podle § 136 insolvenčního zákona.

Předmětný nedostatek vznikl v důsledku pozměňovacího návrhu s názvem „Sjednocení lhůt k přihlašování pohledávek na 2 měsíce“ k zákonu č. 31/2019 Sb., který změnu odkazu v § 390a odst. 5 opomenul.

**K bodům 14, 31 a 66 (§ 391 odst. 3, § 409 odst. 1 a § 418 odst. 1 písm. c/)**

Navrhuje se v § 409 odst. 1 výslovně zakotvit subjektivní právo dlužníka doplnit splátky v oddlužení o příjmy, ke kterým má dlužník dispoziční oprávnění, a odstranit tím možné pochybnosti aplikační praxe.

Zvýší-li se za současné právní úpravy nezabavitelná částka, tj. základní částka, která dlužníku nesmí být sražena ze mzdy či jiného příjmu, a v důsledku tohoto zvýšení zákonem určená měsíční splátka nepostačuje ani na uhrazení minimální splátky v oddlužení, resp. pohledávek podle § 395 odst. 1 písm. b), vzniká formální překážka povolení oddlužení. Dlužník, který o povolení oddlužení usiluje, je v horším postavení, než v jakém by byl, kdyby nedošlo ke zvýšení nezabavitelné částky. Schopnost dlužníka nadále hradit minimální splátku v oddlužení však zpravidla není ochromena, protože se reálné životní náklady dlužníka ve srovnání s obdobím před zvýšením nezabavitelné částky skokově nezvýšily.

Navrhované ustanovení § 391 odst. 3 odstraňuje výše popsanou formální překážku povolení oddlužení. Dává dlužníkovi možnost učinit závazný příslib, že uhradí minimální splátku, resp. pohledávky podle § 395 odst. 1 písm. b) vzniklé po rozhodnutí o úpadku, i v případě, že zákonem určená měsíční splátka neumožní srazit předmětnou částku ze mzdy nebo jiného příjmu dlužníka. Při výpočtu srážek ze mzdy nebo jiného příjmu se použije standardní postup.

Dlužník může rovněž vyslovit souhlas s prováděním srážek ze mzdy nebo jiného příjmu v rozsahu nezbytném k uhrazení výše uvedených pohledávek. Ve vztahu k obecné úpravě výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy a jiného příjmu dlužníka se jedná o *lex specialis* legitimizovaný zájmem dlužníka na dosažení osvobození od placení neuspokojených pohledávek zahrnutých do oddlužení. Je plně na dlužníkovi, zda upřednostní dočasné snížení svého standardu i pod úroveň nezabavitelné částky s vidinou možného oddlužení. K tomuto rozhodnutí nesmí být s ohledem na význam nezabavitelné částky nucen.

K ustanovení § 391 odst. 3 je sankčně navázáno navrhované ustanovení § 418 odst. 1 písm. c). Není-li dlužník v rozporu se závazným příslibem po dobu delší než 3 měsíce schopen splácet nebo jiným způsobem z majetkové podstaty uhradit v plné výši ani minimální splátku, resp. pohledávky podle § 395 odst. 1 písm. b) vzniklé po rozhodnutí o úpadku, insolvenční soud schválené oddlužení zruší. V tomto případě zavinění dlužníka insolvenční soud nezkoumá.

Podle § 418 odst. 1 písm. c) insolvenční soud schválené oddlužení zruší také tehdy, není-li dlužník po dobu delší než 3 měsíce schopen hradit výše uvedené pohledávky v důsledku zvýšení základní částky, která nesmí být při výkonu rozhodnutí povinnému sražena z měsíční mzdy. Ani zde zavinění dlužníka insolvenční soud nezkoumá. Ustanovení vychází z premisy, že dlužník je povinen i v případě, kdy došlo ke zvýšení nezabavitelné částky po rozhodnutí insolvenčního soudu o schválení oddlužení, hradit alespoň minimální splátku, resp. pohledávky podle § 395 odst. 1 písm. b) vzniklé po rozhodnutí o úpadku, a to po celou dobu trvání oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty. Po schválení oddlužení již dlužník není motivován učinit závazný příslib podle § 391 odst. 3.

Účelem navržené změny je odstranění současné praxe, kdy část dlužníků v oddlužení po zvýšení nezabavitelné částky nehradí ani náklady řízení. Odměnu a náhradu hotových výdajů insolvenčního správce poté musí uhradit stát.

Normu je třeba vykládat s ohledem na § 409 odst. 1 in fine. Přestože nelze po zvýšení nezabavitelné částky provádět srážky ze mzdy či jiného příjmu k uhrazení minimální splátky, resp. pohledávek podle § 395 odst. 1 písm. b) vzniklých po rozhodnutí o úpadku, může dlužník uvedené pohledávky dobrovolně hradit, aby předešel zrušení schváleného oddlužení.

**K bodům 15, 16, 28, 29 a 30 (§ 392 odst. 1 písmeno c/ a odst. 2, § 406 odst. 3 písm. c/ a e/ a § 407 odst. 3)**

Vzhledem ke změně § 389 odst. 1 písm. b) provedené zákonem č. 191/2020 Sb. se ve vztahu k fyzickým osobám stávají obsolentní ustanovení § 392 odst. 1 písmeno c) a odst. 2 a § 406 odst. 3 písm. c), protože souhlas věřitele dluhu z podnikání již v takovém případě není relevantní.

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

V § 407 odst. 3 je navrhováno opravit odkaz na relevantní ustanovení § 418 odst. 1, kterým je písmeno c). Tato korekce má rovněž legislativně technickou povahu. Změna rozhodnutí o schválení oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové je z povahy věci přípustná pouze v mezích minimální úhrady požadované § 418 odst. 1 písm. c).

**K bodům 17 a 18 (§ 395 odst. 1 písm. b/ a odst. 6)**

V souladu s ustáleným výkladem účinného znění § 395 odst. 1 písm. b) insolvenčními soudy se navrhuje upřesnit, že celková výše plnění obdrženého v průběhu insolvenčního řízení ostatními věřiteli (včetně věřitelů pohledávek za majetkovou podstatou a pohledávek postavených jim na roveň) nesmí být nižší než pohledávka insolvenčního správce z odměny a náhrady hotových výdajů náležící za období po schválení oddlužení.

Zjednodušeně řečeno tedy předpokladem povolení oddlužení zůstává, že ostatní věřitelé po schválení oddlužení obdrží alespoň tolik, kolik zpravidla v průběhu plnění splátkového kalendáře obdrží insolvenční správce za svou činnost po schválení oddlužení.

Pohledávky insolvenčního správce náležející za období před schválením oddlužení se však pro účely posouzení minimální ekonomické nabídky dlužníka nezohledňují; jako příklad lze uvést odměnu insolvenčního správce z počtu přezkoumaných přihlášek pohledávek, kterou v okamžiku rozhodování o povolení oddlužení ani nelze vyčíslit s ohledem na skutečnost, že zpravidla neuplynula lhůta pro přihlášení pohledávek a nebyl proveden přezkum přihlášených pohledávek. Prováděcí právní předpis může upravit okruh pohledávek náležejících za jednotlivé fáze insolvenčního řízení s ohledem na úkony, které je v dané fázi nezbytné provést.

V odstavci 6 je prováděna toliko legislativně technická oprava reference.

**K bodům 19, 22, 25 a 27 (§ 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. 2 a 4. Vizte odůvodnění k bodům novelizujícím toto 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 bodu 20 (§ 398 odst. 4)**

Navrhuje se v § 398 odst. 4 zvýšit prioritu uspokojování pohledávky státu za náhradní výživné podle jiného zákona. Nestačí-li měsíční splátka k uspokojení všech pohledávek za majetkovou podstatou a pohledávek jim postavených na roveň, uspokojí se pohledávky státu za náhradní výživné po pohledávkách věřitelů na výživném ze zákona. Cílem je zajistit, aby pohledávka státu poskytujícího náhradní výživné měla v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty obdobnou prioritu jako originální pohledávka na výživném.

Navrhovaným ustanovením dále dochází k zařazení pohledávky insolvenčního správce z titulu odměny a hotových výdajů náležících za období do schválení oddlužení na konec distribučního schématu v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty.

Dané pravidlo vychází ze záměru předkladatele nesnižovat uspokojení nezajištěných věřitelů, když příslušná pohledávka insolvenčního správce bude přednostně uspokojována ve fázi mezi povolením a schválením oddlužení (tj. navrhovaný § 136 odst. 3 insolvenčního zákona), případně dokonce přetrvá přiznání osvobození podle § 414 insolvenčního zákona a bude uhrazována dlužníkem po skončení plnění splátkového kalendáře (tj. navrhované § 416 odst. 1 a § 417 odst. 2 insolvenčního zákona).

Z pohledu insolvenčního správce dané pravidlo pouze odkládá uspokojení této pohledávky v čase, neboť jeho pohledávka bude nejpozději na konci insolvenčního řízení uspokojena vždy (buď dlužníkem, nebo eventuálně insolvenčním soudem). Na druhou stranu nelze ani vyloučit uspokojení této pohledávky už ve fázi po schválení oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, a to u těch dlužníků, kteří uspokojí ostatní pohledávky ze 100 %. Tento scénář je dokonce reálný u značné části dlužníků, neboť z analýzy Ministerstva spravedlnosti o skončených oddluženích za období od července 2017 do června 2018 vyplývá, že v daném vzorku došlo k úplnému uhrazení všech pohledávek v 29 % případů.

**K bodům 22 až 26 a 30 (§ 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 navrhovatelem 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 změní 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.

Navrhuje se tudíž v § 398b odst. 6 postavit najisto, že pro účely oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty dlužníka, který je podnikající fyzickou osobou, se zisk zjistí z rozdílu reálně dosažených příjmů a reálně vynaložených výdajů. Nejedná se o věcnou změnu, ale o zpřesnění dosavadního textu.

**K bodům 32 až 37 (§ 412)**

K § 412 odst. 1, 2 a 6:

Navrhované úpravy reflektují zásadní koncepční změny v procesním vývoji oddlužení, které souvisí s rozvázáním podmínek pro přiznání osvobození dlužníku od placení zbývajících pohledávek zahrnutých do oddlužení (dále též jen „přiznání osvobození“; tj. vydání rozhodnutí podle § 414 InsZ znamenajícího benefit osvobození dlužníka od placení starých dluhů) a podmínek 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 odst. 3 směrnice o restrukturalizaci a insolvenci). 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 s výjimkami rozvedenými níže. 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 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 jeho 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 zpravidla 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 věcí. 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 nespadají 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 6 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.

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 věci 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 zbytný 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 § 412 odst. 1 písm. a), odst. 4 a 5:

Navrhovaná úprava rozšiřuje povinnosti dlužníka v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, a to ve fázi po schválení oddlužení a před přiznáním osvobození, upravené § 412 odst. 1 písm. a) a h), tj. povinnost vykonávat přiměřenou výdělečnou činnost a povinnost vynaložit veškeré spravedlivě požadovatelné úsilí k plnému uspokojení pohledávek věřitelů.

Navrhuje se modifikovat povinnosti dlužníka, který je v průběhu plnění splátkového kalendáře nezaměstnaný. Takový dlužník má dle navrhovaného ustanovení mít povinnost usilovat o získání příjmu nejen samostatně, ale i v součinnosti s příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání.

Navržená úprava akcentuje povinnost dlužníka vykonávat přiměřenou výdělečnou činnost ve spojení s povinností vynaložit veškeré úsilí, které po něm lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů. Je-li dlužník v oddlužení nezaměstnaný, je jeho povinností vynaložit veškeré spravedlivě požadovatelné úsilí k získání přiměřeného zdroje příjmu. Navrhované znění výslovně stanoví, že lze požadovat, aby dlužník usiloval o získání příjmu i v součinnosti s příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání se všemi právy a povinnostmi, které z tohoto právního vztahu vyplývají. Práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání jsou upraveny zejména zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Pro účely usnadnění dokazování ve prospěch věřitelů zavádí § 412 odst. 4 vyvratitelnou právní domněnku neplnění povinnosti dlužníka usilovat o získání příjmu, pokud dlužník nebyl ve stanovené době zapsán do evidence uchazečů o zaměstnání nebo byl-li dlužník z této evidence pravomocně vyřazen. Vyřazení osoby z evidence uchazečů o zaměstnání je zpravidla sankcí za porušení povinností uchazeče, v krajním případě k němu však může dojít i bez zavinění uchazeče (ze zdravotních důvodů). Vyvratitelná domněnka je zde proto na místě. Porušení povinnosti dlužníka usilovat o získání příjmu je presumována na základě skutečnosti, jež obvykle nastane po porušení povinností uchazeče o zaměstnání. Domněnka však ponechává dlužníku možnost prokázat, že k vyřazení z evidence nedošlo v důsledku porušení povinností uchazeče o zaměstnání, a tedy že povinnost usilovat o získání příjmu dlužník plní řádně.

Navrhuje se rovněž stanovit, že při posuzování plnění povinností dlužníka podle § 412 odst. 1 písm. a) a h), tj. při posouzení, zda dlužník vykonává přiměřenou výdělečnou činnost nebo zda usiluje o získání příjmu a zda vynakládá veškeré úsilí, které po něm lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů, vezme insolvenční soud v úvahu schopnosti, možnosti a majetkové poměry dlužníka obdobně jako v případě vyhodnocování kritérií na straně povinného při určování rozsahu výživného podle § 913 občanského zákoníku. Lze tedy navázat na rozsáhlou judikaturu a literaturu z této oblasti.

Povinnost dlužníka podle § 412 odst. 1 písm. h) vynaložit veškeré úsilí, které lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek věřitelů se navrhuje doplnit o povinnost dlužníka předkládat o svém úsilí zprávu, přitom jednotlivé aspekty se navrhuje podrobně upravit v odstavci pátém.

Zpráva o úsilí dlužníka bude podle § 412 odst. 5 předkládána v pravidelných (ročních) intervalech, ale také na výzvu insolvenčního správce v případě významného poklesu příjmů dlužníka, který je navrhovaným ustanovením podrobněji kvantifikován. Adresátem zprávy dlužníka je insolvenční správce, jenž nad dlužníkem vykonává dohled (§ 412 odst. 3), přičemž zprávu lze insolvenčnímu správci podat nejen v písemné, ale i v ústní formě. Zpráva dlužníka bude zpravidla zveřejněna v insolvenčním rejstříku jako příloha nejbližší následné zprávy o stavu insolvenčního řízení, a to společně s vyjádřením insolvenčního správce k jejímu obsahu.

Účelem navrhované úpravy je zvýšení dohledu nad dlužníkem, primárně ve vztahu k vynakládanému úsilí dlužníka, sekundárně ale i ve vztahu k celkovému přístupu dlužníka k plnění povinností v insolvenčním řízení a k poctivému záměru dlužníka. Dále si navrhované ustanovení klade za cíl dosáhnout snížení informační asymetrie a zvýšení informovanosti účastníků insolvenčního řízení, eventuálně veřejnosti ohledně úsilí, které dlužník vynakládá k uspokojení pohledávek věřitelů, zejména o úsilí pro dosažení a zvýšení příjmu. Za situace, kdy bude zpráva dlužníka veřejná a každý se s ní bude moci seznámit, se předpokládá také pozitivní psychologický účinek na dlužníka, který bude motivován k navýšení svých příjmů. Povinnost předkládat zprávy o úsilí totiž přiměje dlužníka k pravidelnému zamyšlení, zda v oddlužení vynakládá úsilí, které je z hlediska dostatečnosti obhajitelné. Věřitelé mohou rovněž na základě skutečností zjištěných ze zprávy o úsilí dlužníka, případně z vyjádření insolvenčního správce k této zprávě, snáze namítat, že dlužník řádně neplní své povinnosti. Lze proto střízlivě očekávat vyšší míru uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů.

Z pohledu insolvenčního správce, popř. insolvenčního soudu, povinnost dlužníka pravidelně předkládat zprávy o svém úsilí usnadní výkon dohledu. Informace o snažení dlužníka (příp. toliko část informací), které by insolvenční správce jinak musel aktivně vyhledávat, což je časově mimořádně náročné, budou insolvenčnímu správci předloženy přímo dlužníkem. Insolvenční správce prověří, zda jsou informace poskytnuté dlužníkem správné a úplné.

Zprávu dlužníka bude možné podat i na formuláři, jehož náležitosti stanoví prováděcí právní předpis. Z tohoto důvodu je vyžadováno doplnění § 431, které zmocní Ministerstvo spravedlnosti ke stanovení náležitostí a formuláře zprávy dlužníka o svém úsilí vyhláškou.

**K bodům 38 až 46 (§ 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 se zpeněžením majetkové podstaty předkladatel navrhuje zkrácení obecné doby oddlužení na 3 roky [srov. § 412a odst. 1 písm. b) InsZ]. Tímto se transponuje požadavek čl. 21 odst. 1 písm. a) směrnice o restrukturalizaci a insolvenci, dle kterého jsou členské státy povinny stanovit dobu oddlužení nepřevyšující tři roky v případě postupů zahrnujících splátkový kalendář. Navrhované ustanovení zkracuje dobu trvání splátkového kalendáře a současně zpřísňuje požadavky kladené na dlužníka v oddlužení. Stává-li se v souladu se směrnicí novou obecnou dobou oddlužení doba 3 let, pak existující výjimky stanovující kratší dobu oddlužení pro privilegované kategorie dlužníků postrádají dalšího smyslu (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 dlužníků fakticky nedochází k žádné změně v délce oddlužení (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 odst. 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 nevyplývají. 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 procesního 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 a 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 socio-ekonomických vztahů.

Rovněž nelze pominout socio-ekonomické následky událostí posledních let, zejména koronavirové krize, energetické krize a války na Ukrajině, které bezprecedentně zasahují do globální ekonomiky a které významně dopadají na příjmy a výdaje fyzických osob i v ČR bez ohledu na to, zda vykonávají závislou práci nebo samostatnou výdělečnou činnost. Dopady těchto krizí na fyzické osoby se pravděpodobně budou projevovat i s několikaletým zpožděním obdobně jako v případě ekonomické krize z roku 2009. V jejím důsledku kulminoval počet návrhů na povolení oddlužení až v letech 2013 a 2014. Předkladatel proto považuje za důležité v dostatečném předstihu zpřístupnit poctivým dlužníkům efektivní nástroj, s jehož využitím se v případě úpadku budou moci navrátit do socio-ekonomického života bez doživotních dluhů.

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 insolvenci 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)].

Navrhuje se v § 412a odst. 1 písm. b) stanovit, že v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty je předpokladem pro osvobození od placení neuspokojených pohledávek zahrnutých do oddlužení plnění podstatných povinností dlužníka vyplývajících z oddlužení. Dlužník, který neplnil své podstatné povinnosti vyplývající z tohoto způsobu oddlužení, nenaplní předpoklady pro osvobození. Neplnění podstatných povinností je zároveň důvodem pro zrušení schváleného oddlužení podle § 418 odst. 1 písm. a).

**V A R I A N T A I:**

Navrhuje se rovněž zakotvit vyvratitelnou právní domněnku, že dlužník své podstatné povinnosti plnil, jestliže dosáhl alespoň 30% míry uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů.

Mezi podstatné povinnosti patří zejména povinnost dlužníka vynaložit veškeré úsilí, které lze spravedlivě požadovat, k uspokojení pohledávek věřitelů podle § 412 odst. 1 písm. h), a nově rovněž povinnost předkládat insolvenčnímu správci v pravidelných intervalech i na požádání písemnou zprávu o tomto úsilí podle § 412 odst. 5. Ve vztahu k povinnosti vynakládat přiměřené úsilí k uspokojení pohledávek věřitelů navrhované ustanovení nepředvídá věcnou změnu vyjma přizpůsobení vyvratitelné domněnky, která je k této povinnosti vztažena.

Splatí-li dlužník za současné právní úpravy alespoň 30 % svých nezajištěných dluhů zahrnutých do oddlužení, insolvenční soud zpravidla nepřezkoumá, jaké úsilí dlužník vynaložil k uspokojení věřitelů, protože má za to, že dlužník vynaložil úsilí dostatečné. Tento závěr vychází z vyvratitelné právní domněnky zakotvené v § 412a odst. 1 písm. c). Insolvenční soud tedy obvykle zkoumá vynaložené úsilí pouze u těch dlužníků, kteří splatili méně než 30 % svých nezajištěných dluhů zahrnutých do oddlužení.

V navrhované právní úpravě se při dosažení alespoň 30% míry uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů naplní vyvratitelná domněnka, že dlužník plnil všechny podstatné povinnosti vyplývající z oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, tedy nejen povinnost vynaložit veškeré úsilí, které lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek věřitelů podle § 412 odst. 1 písm. h), ale i jiné.

Podle § 412a odst. 3 i nadále platí, že se míra uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů pro účely naplnění uvedené domněnky určí bez přihlédnutí k podřízeným pohledávkám.

Ustanovení § 412a odst. 4 prodlužuje dobu trvání oddlužení dlužníka, jenž v minulosti již osvobození od placení nesplacených pohledávek zahrnutých do oddlužení dosáhl v jiném insolvenčním řízení. Bylo-li dlužníku přiznáno osvobození v době před podáním nového návrhu na povolení oddlužení, kterou předmětné ustanovení předvídá (20 let), doba trvání opakovaného oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty bude činit 5 let.

**V A R I A N T A II:**

Navrhuje se rovněž zakotvit vyvratitelnou právní domněnku, že dlužník své podstatné povinnosti plnil, jestliže dosáhl předpokládané míry uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů určené insolvenčním soudem v rozhodnutí o schválení oddlužení, tedy míry určené individuálně s ohledem zejména na schopnosti a možnosti daného dlužníka v oddlužení.

Mezi podstatné povinnosti patří zejména povinnost dlužníka vynaložit veškeré úsilí, které lze spravedlivě požadovat, k uspokojení pohledávek věřitelů podle § 412 odst. 1 písm. h), a nově rovněž povinnost předkládat insolvenčnímu správci v pravidelných intervalech i na požádání písemnou zprávu o tomto úsilí podle § 412 odst. 5. Ve vztahu k povinnosti vynakládat přiměřené úsilí k uspokojení pohledávek věřitelů navrhované ustanovení nepředvídá věcnou změnu vyjma přizpůsobení vyvratitelné domněnky, která je k této povinnosti vztažena. Účelem navržené modifikace je umožnit insolvenčnímu soudu individuálně zhodnotit úsilí dlužníka s přihlédnutím ke všem okolnostem i v případech, kdy dlužník dosáhl vyššího než 30% uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů.

Splatí-li dlužník za současné právní úpravy alespoň 30 % svých nezajištěných dluhů zahrnutých do oddlužení, insolvenční soud zpravidla nepřezkoumá, jaké úsilí dlužník vynaložil k uspokojení věřitelů, protože má za to, že dlužník vynaložil úsilí dostatečné. Tento závěr vychází z vyvratitelné právní domněnky zakotvené v § 412a odst. 1 písm. b). Insolvenční soud tedy obvykle zkoumá vynaložené úsilí pouze u těch dlužníků, kteří splatili méně než 30 % svých nezajištěných dluhů zahrnutých do oddlužení.

Uvedená vyvratitelná právní domněnka se navrhuje přizpůsobit za účelem zajištění náležité ochrany práv nezajištěných věřitelů. Předkladatel vychází z premisy, že nezajištění věřitelé jsou z podstaty věci rovně oprávněni po dlužníku vyžadovat vynaložení dostatečného úsilí ke svému uspokojení bez ohledu na skutečnost, zda míra uspokojení v daném řízení směřuje k 30 % nebo k 70 %, a proto by někteří věřitelé (byť uspokojovaní ve vyšší míře) neměli být znevýhodňováni ztíženým dokazováním.

V navrhované úpravě se tedy nelze domnívat, že pokud dlužník splatil alespoň 30 % svých dluhů, snažil se v oddlužení dostatečně. Již se nemá za to, že v případě dosažení alespoň 30% míry uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů dlužník neporušil svou povinnost vynaložit přiměřené úsilí k jejich plnému uspokojení.

Domněnka dostatečného úsilí je v zde vztažena k předpokládané míře uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů, která je určena insolvenčním soudem s ohledem na schopnosti a možnosti daného dlužníka. Insolvenční soud proto přezkoumá vynaložené úsilí každého dlužníka v oddlužení, který individuálně určenou míru uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů nenaplnil.

Ustanovení § 412a odst. 3 prodlužuje dobu trvání oddlužení dlužníka, jenž v minulosti již osvobození od placení nesplacených pohledávek zahrnutých do oddlužení dosáhl v jiném insolvenčním řízení. Bylo-li dlužníku přiznáno osvobození v době před podáním nového návrhu na povolení oddlužení, kterou předmětné ustanovení předvídá (20 let), doba trvání opakovaného oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty bude činit 5 let.

Smyslem navrhovaného ustanovení je posílit výchovný efekt oddlužení a deklarovat sníženou toleranci vůči opakovanému úpadku dlužníka. K dosažení opětovného osvobození je zapotřebí, aby dlužník nezajištěným věřitelům splatil vyšší souhrnnou částku než při standardní délce doby oddlužení. V důsledku toho se zvýší míra uspokojení nezajištěných věřitelů.

Ustanovení lze podřadit pod odchylku podle článku 23 odst. 2 písm. d) směrnice o restrukturalizaci a insolvenci, která je z pohledu této směrnice přípustná.

**K bodům 47 až 50 (§ 412b)**

Navrhuje se modifikovat podmínky pro přerušení průběhu oddlužení podle § 412b odst. 1, aby tyto podmínky více vyhovovaly reálným potřebám praxe.

Navrhovaná změna zakotvuje možnost přerušit průběh oddlužení i opakovaně. Obdobně jako v dosavadní právní úpravě však může suma dob přerušení průběhu oddlužení činit nanejvýš jeden rok. Za pomoci tohoto institutu bude tedy dlužníku umožněno překonat nejen jedno dlouhodobější, ale i vícero krátkodobějších období výpadku příjmů. V důsledku pozastavení povinnosti dlužníka splácet v obdobích, která se vykazují nižšími příjmy, může dojít ke zvýšení míry uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů (tj. nízkopříjmová období splátkového kalendáře jsou nahrazena obdobími s potenciálně vyššími příjmy a splátkami).

Navrhovanou změnou v § 412b odst. 2 se 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 průběhu oddlužení je v souladu s tříletou délkou doby oddlužení, kterou vyžaduje směrnice. Jedná se totiž o procesní krok, který je vyvolán na návrh dlužníka nebo v jeho zájmu.

V navrhované úpravě lze prodloužit průběh oddlužení jednak na návrh dlužníka (§ 412b odst. 5), jednak pro porušení povinností dlužníka (§ 412b odst. 6).

V případě, že dlužník neplní své povinnosti vyplývající z oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, může insolvenční soud na jednání či opomenutí dlužníka odpovědět tím, že dlužníku uloží povinnost plnit splátkový kalendář po delší dobu.

Účelem této úpravy je zejména kompenzovat zaviněné snížení míry uspokojení nezajištěných věřitelů ve srovnání s předpokládanou mírou uspokojení určenou v rozhodnutí o schválení oddlužení (tj. vyrovnat rozdíl mezi předpokládanou a reálnou mírou uspokojení nezajištěných věřitelů), a tím zvýšit skutečné uspokojení nezajištěných věřitelů, dále posílit výchovný efekt oddlužení, motivovat dlužníka k řádnému plnění svých povinností a umožnit insolvenčnímu soudu pružněji reagovat na pochybení, kterých se dlužník v průběhu oddlužení dopustí.

Doposud mohl insolvenční soud porušování povinností dlužníka postihnout zrušením schváleného oddlužení nebo nepřiznáním osvobození podle § 414. Podle přesvědčení předkladatele však takový postup insolvenčního soudu, který fakticky vede k vyloučení dlužníka z možnosti dosáhnout osvobození, není proporcionální zejména v případě méně závažných pochybení; ani tato by ovšem neměla být opomíjena. Při absenci vhodného nástroje ke korekci závadného stavu v platné právní úpravě insolvenčnímu soudu nezbývá než volit mezi možnostmi buď nechat věc bez povšimnutí, nebo dlužníka postihnout nejpřísnějším možným způsobem.

Z hlediska insolvenčního soudu je nové prodloužení průběhu oddlužení nezbytným nástrojem, jenž mu umožní reagovat na pochybení dlužníka s potřebnou proporcionalitou. Z hlediska dlužníka je hrozba prodloužení oddlužení silně motivujícím faktorem k řádnému a včasnému plnění veškerých povinností, které pro něj z oddlužení vyplývají, přičemž jejich neplnění má za následek snížení životní úrovně dlužníka na delší dobu, než je nutné.

Z pohledu věřitelů vede prodloužení průběhu oddlužení k nikoliv zanedbatelnému zvýšení uspokojení jejich pohledávek. Rozdíl v předpokládané míře uspokojení může rovněž motivovat jinak racionálně apatické věřitele k předávání relevantních informací o dlužníkovi insolvenčnímu správci nebo soudu.

Z hlediska insolvenčního správce jako osoby vykonávající nad dlužníkem dohled znamená prodloužení průběhu oddlužení navýšení celkových příjmů insolvenčního správce (o paušální odměnu a náhradu hotových výdajů za měsíce, o které se prodloužila povinnost dlužníka plnit splátkový kalendář), zatímco v případě zrušení schváleného oddlužení se celkové příjmy insolvenčního správce sníží (o paušální odměnu a náhradu hotových výdajů za měsíce, o které se zkrátila povinnost dlužníka plnit splátkový kalendář). Insolvenční správce proto v případě prodloužení průběhu oddlužení není vystaven negativnímu konfliktu zájmů jako v případě zrušení schváleného oddlužení, naopak je ekonomicky motivován řádně a včasně vykonávat dohledovou činnost. Lze tedy očekávat zvýšení efektivity dohledu nad dlužníkem.

Existují však obavy z účelového podávání návrhů na prodloužení oddlužení věřiteli a insolvenčním správcem ve skutkově irelevantní případech za účelem zvýšení míry uspokojení věřitelů nebo celkové odměny insolvenčního správce. Nezávislý insolvenční soud by proto s ohledem na riziko oportunismu měl k využívání institutu prodloužení oddlužení přistupovat s náležitou obezřetností.

Insolvenční soud může průběh oddlužení prodloužit nebo schválené oddlužení zrušit i po uplynutí doby trvání splátkového kalendáře (zpravidla 3 let). Insolvenční správce v souladu s § 36 odst. 2 bez zbytečného odkladu po uplynutí doby oddlužení podle § 412a případně prodloužené o dobu přerušení nebo prodloužení průběhu oddlužení podle § 412b předloží insolvenčnímu soudu písemnou zprávu pro osvobození. V reakci na tuto zprávu insolvenční soud při rozhodování o osvobození dlužníka podle § 414 odst. 1 posuzuje, zda byly splněny předpoklady pro osvobození podle § 412a, mezi něž v případě oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty patří 1) uplynutí doby trvání splátkového kalendáře, 2) plnění podstatných povinností a 3) nezrušení oddlužení. Neuplynula-li doba trvání splátkového kalendáře, postupuje insolvenční soud podle § 414 odst. 8. Vyjde-li najevo, že dlužník podstatné povinnosti plynoucích z tohoto způsobu oddlužení neplnil, nemůže insolvenční soud dlužníka osvobodit, protože nejsou splněny předpoklady pro osvobození. Dle § 36 odst. 3 však pro účely osvobození podle § 414 nelze přihlédnout k pro dlužníka nepříznivým skutečnostem uvedeným ve zprávě o stavu insolvenčního řízení, která byla insolvenčnímu soudu předložena před více než 6 měsíci. Nelze-li tedy k porušení povinností přihlédnout z výše uvedeného důvodu, insolvenční soud dlužníka přesto osvobodí. Neosvobodí-li jej však, může postupovat podle § 412b odst. 6 nebo § 418.

Průběh oddlužení je však podle navrhovaného § 412b odst. 7 možné prodloužit pouze za předpokladu, že tím bude dosaženo uspokojení i jiných pohledávek než nákladů řízení (odměny a hotových výdajů insolvenčního správce).

Pokud se dlužník dopustí porušení povinností, které lze klasifikovat jako podstatné, a insolvenční soud využije možnosti prodloužit průběh oddlužení podle § 412b odst. 6, nezruší ze stejného důvodu schválené oddlužení. Ve světle nové právní úpravy § 412b odst. 6 představuje zrušení schváleného oddlužení nejzazší prostředek, kterého je třeba užít, nepostačuje-li k odstranění závadného stavu prodloužení doby trvání povinnosti plnit splátkový kalendář.

Ustanovení lze podřadit pod odchylku podle článku 23 odst. 2 písm. a) a b) směrnice o restrukturalizaci a insolvenci, která je z pohledu této směrnice přípustná.

**K bodům 51 až 53 (§ 413)**

Navrhované úpravy 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 jednoho z procesních kroků ukončení insolvenčního řízení a který je v podobném duchu integrován do soudní aplikace insolvenčního rejstříku.

Základním společným předpokladem pro splnění oddlužení je splnění předpokladů pro přiznání osvobození podle § 412a. Před skončením insolvenčního řízení je rovněž nezbytné dokončit proces zpeněžování majetku a rozdělit výtěžek zpeněžení mezi věřitele, je-li zpeněžován majetek náležející do majetkové podstaty.

V případě oddlužení zpeněžením majetkové podstaty je předpokladem pro splnění oddlužení obdržení zprávy o splnění rozvrhového usnesení insolvenčním soudem podle § 413 odst. 2 (tj. dokumentu potvrzujícího rozdělení výtěžku zpeněžení mezi nezajištěné věřitele po dokončení zpeněžování majetkové podstaty). K vydání výtěžku zpeněžení zajištěnému věřiteli podle § 298 odst. 2 zde přitom vždy dochází před rozvrhem výtěžku zpeněžení mezi nezajištěné věřitele.

V případě oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty je dán důvod pro pozdější vydání samostatného rozhodnutí o splnění oddlužení podle § 413 odst. 3 pouze v případě, dochází-li ke zpeněžení majetku. Navrhované ustanovení přitom zohledňuje tři různé formy distribuce výtěžku zpeněžení mezi věřitele, a to obdobu rozvrhu v konkursu podle § 409 odst. 2, vydání výtěžku zpeněžení zajištěnému věřiteli podle § 298 odst. 2 a použití výnosu zpeněžení k mimořádné splátce nad rámec splátkového kalendáře.

V těch oddluženích plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, ve kterých např. insolvenční soud v rozhodnutí o schválení oddlužení uložil dlužníku povinnost vydat majetek insolvenčnímu správci ke zpeněžení a insolvenční správce tento majetek skutečně zpeněžil, je tedy před nebo po osvobození dlužníka zapotřebí, aby insolvenční správce po zpeněžení předmětného majetku předložil insolvenčnímu soudu zprávu o stavu insolvenčního řízení, pro niž se přiměřeně použijí ustanovení o konečné zprávě v konkursu, a poté postupoval obdobně podle ustanovení o rozvrhu v konkursu. Posléze lze přikročit k vydání rozhodnutí o splnění oddlužení, nebrání-li tomu jiné okolnosti. V teoretické situaci, kdy sice vznikne dlužníku povinnost vydat majetek ke zpeněžení a insolvenční správce se jej pokusí zpeněžit, ale fakticky ke zpeněžení nedojde, např. protože pokus o zpeněžení dopadne neúspěšně a eventuálně též vyjmutím příslušného majetku z majetkové podstaty podle § 227, by se odklad podle § 413 odst. 3 nepoužil a rozhodnutí o splnění oddlužení by bylo možné spojit s rozhodnutím o osvobození dlužníka podle § 414, nebránily-li by tomu jiné okolnosti.

Navrhované odstavce 4 a 5 následně představují *lex specialis* vůči odstavcům 2 a 3. 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, než budou 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 předeslat, že pro skutkově nekomplikované případy oddlužení budou pravidla v odstavcích 4 a 5 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 zvlášť 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 4 se tedy trvá na rozřešení těchto otázek v rámci insolvenčního řízení, ledaže insolvenční soud posoudí, že na jejich vyřešení nijak nezávisí uspokojení věřitelů nebo zpeněžení majetku.

V odstavci 5 volí předkladatel odlišný přístup, neboť vliv 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 4 zavádí další podmínku pro vydání usnesení o splnění oddlužení, v jejímž důsledku nedojde ke skončení insolvenčního řízení dříve, než bude zcela zřejmé, zda dlužník zvládne včas uhradit náklady insolvenčního řízení.

Oddálení formálního skončení insolvenčního řízení touto podmínkou je významné z důvodu, že současně s usnesením o splnění oddlužení se rovněž rozhoduje o odměně a nákladech insolvenčního správce. I po přiznání osvobození podle § 414 insolvenčního zákona totiž velmi pravděpodobně budou některé kategorie nízkopříjmových dlužníků doplácet náklady insolvenčního řízení, a to nejdéle po stanovenou dobu (1 roku). Po uplynutí této doby dojde k automatickému odejmutí přiznaného osvobození postupem podle § 417 odst. 2 věty druhé, k uhrazení zbývajících nákladů insolvenčního řízení insolvenčním soudem podle § 38 odst. 2 a k uložení povinnosti dlužníku nahradit státu částku vyplacenou insolvenčnímu správci podle § 38 odst. 7. Nejpozději po uplynutí doby podle § 417 odst. 2 věty druhé (1 roku) tedy bude zřejmé, zda a v jaké výši nebyly pohledávky insolvenčního správce dlužníkem uspokojeny. K rozhodnutí o splnění oddlužení v uvedeném případě dojde po vyhodnocení této skutečnosti.

Odstavec 6 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, nebudou zahájeny žádné incidenční spory a dlužník do schválení oddlužení plně uhradí zálohu na pohledávky insolvenčního správce náležející za úvodní fázi řízení.

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

**K bodům 54 až 58 (§ 414)**

Osvobození dlužníka od placení zbývajících pohledávek zahrnutých do oddlužení podle § 414 nově není vázáno na splnění oddlužení, nýbrž mu procesně předchází. Podmínky vydání tohoto rozhodnutí jsou uvedeny v jiném ustanovení 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, případně uplatnit jiný procesní postup podle § 412b odst. 6 nebo § 414 odst. 8.

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 věřitelů již stala naturální práva, a tudíž by je po osvobození 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 pravomocným 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 tudíž dovětek § 414 odst. 4 věty první „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 přeřazeno 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, případně § 398b odst. 1.

Vydat rozhodnutí o nepřiznání osvobození podle § 414 není v novém procesním schématu možné. Podle záměru předkladatele by insolvenční soud měl nově mít v zásadě čtyři procesní možnosti – (1) buď přiznat osvobození podle § 414 odst. 1 v případě, že byly splněny předpoklady osvobození podle § 412a, nebo (2) prodloužit průběh oddlužení podle § 412b odst. 6, nebo (3) zrušit schválené oddlužení postupem podle § 418, nebo (4) postupem podle § 414 odst. 8 opravit pochybení insolvenčního správce spočívající v předčasném podání zprávy pro osvobození, pokud tato zpráva byla podána v rozporu s § 36 odst. 2 (typicky před uplynutím 3 let – tj. 36 měsíců – trvání splátkového kalendáře).

**K bodům 59 a 60 (§ 416)**

Navrhovanou změnou prvního odstavce § 416 se vylučuje pohledávka insolvenčního správce z titulu odměny a hotových výdajů insolvenčního správce náležící za období do schválení oddlužení z osvobození od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení, v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny.

Účelem navrhovaného pravidla je zajistit, aby dlužník doplatil náklady insolvenčního řízení i po přiznání osvobození podle § 414 insolvenčního zákona (tj. pohledávky insolvenčního správce vznikající v úvodní fázi oddlužení). Předkladatel tím akcentuje nezbytnost vždy zcela uhradit náklady insolvenčního řízení před jeho skončením. Nedoplatí-li totiž dlužník náklady řízení podle § 417 odst. 2 do 1 roku, insolvenční soud dlužníku přiznané osvobození automaticky odejme, uhradí příslušné nároky insolvenčního správce a jemu samotnému vznikne nárok na regresní úhradu za dlužníkem. Přechod naturální obligace by znemožňoval účinné vymožení.

Nové procesní schéma oddlužení již fakticky neumožňuje vydání (negativního) rozhodnutí o zamítnutí návrhu dlužníka na přiznání osvobození podle § 416 odst. 2 věty první, proto se navrhuje tuto normu zrušit.

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, resp. po jeho skončení. 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 odst. 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 61 až 65 (§ 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. 8), 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 větě první 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 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 nepřípustnost zrušit v této fázi schválené oddlužení (srov. § 418 odst. 8), která je v tomto stadiu nahrazena podobně efektivní sankcí odejmutí přiznaného osvobození.

Doplnění věty druhé v přečíslovaném odstavci 5 reflektuje nový odstavec 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, z vlastní mentální rezervace dlužníka k celému procesu oddlužení, případně z neuhrazení nákladů řízení. 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, 3 a 4).

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

Navrhovaným odstavcem 2 větou druhou se dlužníku ukládá povinnost dodatečně doplatil insolvenčnímu správci zbývající odměnu a hotové výdaje náležící za období do schválení oddlužení nejpozději v době 1 roku od přiznání osvobození podle § 414 insolvenčního zákona, přičemž sankcí za porušení této povinnosti je odejmutí dříve přiznaného osvobození. Lze předpokládat, že středně- a vysokopříjmoví dlužníci uhradí zálohu na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce náležící za období do schválení oddlužení již v úvodní fázi oddlužení. Na druhou stranu typicky u nízkopříjmových dlužníků zatížených exekucí nebude možné při standardní délce trvání úvodní fáze oddlužení (4-6 měsíců) srazit z příjmu dostatečné finanční prostředky. Předkladatel současně nezamýšlí snižovat uspokojení nezajištěných věřitelů tím, že by do standardního distribučního schématu po schválení oddlužení vkládal tuto pohledávku. Proto ukládá dlužníku pod přísnou sankcí odejmutí přiznaného osvobození podle § 414 insolvenčního zákona povinnost doplatit dosud neuhrazenou část těchto nákladů řízení.

Předkladatel zvolil toto řešení z důvodu, že v této fázi insolvenčního řízení již dlužník (až na výjimky) nebude zatížen srážkami ze mzdy a ze svého disponibilního příjmu by měl být schopen plnit své závazky. Pro tyto účely se vychází z předpokladu, že každý úspěšně oddlužený dlužník z povahy věci musel být schopen už po dobu trvání oddlužení vždy platit minimálně 2.178 Kč měsíčně insolvenčnímu správci a věřitelům (tzv. pravidlo „1+1“). Za této situace by libovolný dlužník měl být schopen v průběhu 12 měsíců odměnu insolvenčního správce uhradit.

V daném ohledu pochopitelně nelze vyloučit případy, kdy po přiznání osvobození podle § 414 insolvenčního zákona příjem dlužníka výrazně poklesne (např. z důvodu nemoci nebo ztráty zaměstnání), nebo mu nezůstane dostatečný disponibilní příjem (např. z důvodu vymáhání pohledávek na náhradu škody nebo výživného ze zákona, od kterých se dlužník neosvobozuje), a z tohoto důvodu dlužník nebude schopen předmětné pohledávky insolvenčního správce uhradit. Tyto případy by nicméně měly být zcela raritní a předkladatel nepovažuje za vhodné oslabovat kvůli nim kategorický požadavek na úhradu nákladů insolvenčního řízení dlužníkem.

**K bodům 66 až 72 (§ 418)**

K navrhovaným změnám v § 418 odst. 1 písm. c) vizte odůvodnění k bodům novelizujícím § 391 odst. 3 a § 395 odst. 1 písm. b).

Navrhovanou změnou v § 418 odst. 2 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 zavinění vzniku peněžitého závazku, čímž jednoznačně odkazuje na důvod zrušení schváleného oddlužení v § 418 odst. 1 písm. b).

K novému § 418 odst. 3 vizte odůvodnění k bodu novelizujícímu § 412b odst. 6. Alternativou ke zrušení schváleného oddlužení je prodloužení průběhu oddlužení podle § 412b odst. 6, proto v případě využití této procesní možnosti insolvenční soud ze stejného důvodu samozřejmě schválené oddlužení nezruší.

Změny v odstavcích 6 až 9 reflektují vložení nového odstavce 3.

Ve vztahu k § 418 odst. 8 je nezbytné vyzdvihnout, že v novém procesním schématu oddlužení lze o zrušení schváleného oddlužení rozhodnout pouze do okamžiku přiznání osvobození podle § 414, které může chronologicky předcházet splnění oddlužení a skončení insolvenčního řízení. Po přiznání osvobození lze však přiznané osvobození odejmout za podmínek § 417. K novému procesnímu schématu vizte zejména odůvodnění k bodům novelizujícím § 412 a § 414.

**K bodu 73 (§ 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.

Navrhuje se zkrátit lhůtu, po jejímž uplynutí zpravidla dojde k vyškrtnutí dlužníka ze seznamu dlužníku v případě, že dlužník dosáhl osvobození od placení neuspokojených pohledávek zahrnutých do oddlužení, a to z pěti let na tři roky. Účelem zkrácení lhůty je omezení stigmatizujících účinků oddlužení na dlužníka. Jedná se o opatření ke snížení nepříznivých účinků oddlužení ve smyslu recitálu 73 směrnice o restrukturalizaci a insolvenci.

Jestliže se citlivé informace o dlužníkovi, které jsou veřejně přístupné v seznamu dlužníků, veřejnosti znepřístupní dříve, lze předpokládat urychlení začlenění úspěšně oddluženého dlužníka do běžného sociálního a ekonomického života. Délka doby evidence dlužníka v seznamu dlužníků koresponduje s ustanoveními upravujícími práva a povinnosti dlužníka po přiznání osvobození. Dlužník je zejména povinen po dobu nejvýše tří let poskytovat insolvenčnímu správci součinnost v rozsahu nezbytném pro zpeněžení dosud nezpeněženého majetku náležejícího do majetkové podstaty (§ 412 odst. 2). V době tří let lze také dlužníku přiznané osvobození odejmout pro porušení povinnosti součinnosti nebo pro nepoctivý záměr dlužníka (§ 417 odst. 2).

Zkrácením lhůty pro vyškrtnutí dlužníka ze seznamu dlužníků dojde mimo jiné ke sjednocení s maximální délkou doby evidence dlužníka v informační databázi o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele na základě § 20z odst. 11 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Údaje o závazku spotřebitele mohou být v takovém registru zpracovávány nejdéle po dobu 3 let od okamžiku osvobození dlužníka podle § 414 insolvenčního zákona, případně po dobu 3 let od zániku závazku nebo promlčení práva.

Dle navrhovaného ustanovení počíná lhůta pro vyškrtnutí dlužníka ze seznamu dlužníku běžet od okamžiku jeho pravomocného osvobození podle § 414. Dlužník však z důležitých důvodů nemůže být ze seznamu dlužníků vyškrtnut před splněním oddlužení podle § 413 a 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 dlužníku 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 probíhajících déle než 6 (3+3), resp. 8 (5+3) let budou extrémně raritní a budou vyvolány právě a pouze nutností vyřešit důležité spory týkající se majetkové podstaty.

Pokud dojde k odejmutí nebo zániku dříve přiznaného osvobození před vyškrtnutím dlužníka ze seznamu dlužníků, postup podle odstavce 2 se nepoužije. Insolvenční soud tedy k vyškrtnutí dlužníka ze seznamu dlužníků přistoupí až po uplynutí 5 let od pravomocného skončení insolvenčního řízení v souladu s odstavcem 1. Účelem je zde zajistit dostatečnou publicitu informace o obnovení možnosti vymáhat dluhy, které podléhají oddlužení.

**K bodu 74 (§ 431)**

Písemná zpráva o splnění oddlužení je v navrhované právní úpravě nahrazena písemnou zprávou pro osvobození podle § 36 odst. 2 a 4. Návrh rovněž nově upravuje zprávu dlužníka o svém úsilí vynaloženém k uspokojení pohledávek věřitelů podle § 412 odst. 5, kterou je možné podat i na formuláři, jehož náležitosti stanoví prováděcí právní předpis. Z těchto důvodu je vyžadováno doplnění § 431, které zmocňuje Ministerstvo spravedlnosti stanovit vyhláškou náležitosti a formuláře předmětných podání.

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. Náležitosti a obsah formuláře o úsilí dlužníka však bude možné z existujících podání převzít pouze částečně.

**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 odst. 4, které se uplatní na bázi procesně standardní nepravé retroaktivity.

Použití ustanovení § 412a odst. 4 (v alternativě odst. 3) v řízeních zahájených po účinnosti tohoto návrhu zákona je omezeno bodem 3 přechodných ustanovení. K prodloužení doby trvání oddlužení podle § 412a odst. 4 (v alternativě odst. 3) dojde pouze v případě, že dlužník dosáhl osvobození v řízení zahájeném po účinnosti tohoto návrhu zákona. Osvobození dosažená v předchozích řízeních se pro účely tohoto ustanovení nezohledňují. Účelem předmětného ustanovení je sjednotit rozhodné parametry pro určení doby trvání oddlužení v navrhované právní úpravě. Zjednodušeně lze říci, že za účinnosti nové úpravy bude první oddlužení dlužníka vždy trvat tři roky.

**K čl. III (Účinnost)**

Navrhuje se, aby zákon nabyl účinnosti dne 1. července 2023. Směrnice o restrukturalizaci a insolvenci předpokládala přijetí vyhovující právní úpravy v základní transpoziční lhůtě stanovené čl. 34 odst. 1, která uplynula dne 17. července 2021. Z důvodu prodlení s přijímáním implementační právní úpravy nastalého v legislativního procesu Ministerstvo spravedlnosti notifikovalo Evropskou komisi o nutnosti prodloužit implementační lhůtu o jeden rok v souladu s čl. 34 odst. 2 směrnice o restrukturalizaci a insolvenci, tedy nejpozději do 17. července 2022. Opětovné prodloužení implementační lhůty však není přípustné.

1. Jedná se o úroky, úroky z prodlení a poplatek z prodlení z pohledávek přihlášených věřitelů a smluvní pokutu sjednanou 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. [↑](#footnote-ref-1)
2. Index spotřebitelských cen dlouhodobě převyšuje dvouprocentní inflační cíl České národní banky, v roce 2022 dosáhl v průměru 14,9 %. Ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku činil index spotřebitelských cen v měsíci září 18 %, srpnu 17,2 %, červenci 17,5 %, červnu 17,2 %, květnu 16 %, dubnu 14,2 %, březnu 12,7 %, únoru 11,1 % a lednu 9,9 %. Zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/indexy-spotrebitelskych-cen-zivotnich-nakladu-zakladni-cleneni-zari-2022>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ve 2. čtvrtletí 2022 průměrná mzda klesla reálně o 9,8 % navzdory nominálnímu růstu mezd. Ve 1. čtvrtletí 2022 průměrná mzda klesla reálně o 3,6 %. Ve 4. čtvrtletí 2021 průměrná mzda klesla o 2 %. Ze statistických dat je patrný zrychlující klesající trend. Zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-2-ctvrtleti-2022>, <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-1-ctvrtleti-2022>, <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2021>. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Z dotazníkového šetření na vzorku 250 dlužníků vyplynulo, že středoškolské vzdělání bez maturity má 45 % lidí; 26 % má maturitu, základní vzdělání má 21 %. Zdroj: Administrace insolvencí CITY TOWER, v.o.s., 2016. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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. [↑](#footnote-ref-7)
8. ČSÚ, tabulka A28, 2020. Zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/struktura-mezd-zamestnancu-2018>. [↑](#footnote-ref-8)
9. ČSÚ, 2020. Zdroj: https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2019. [↑](#footnote-ref-9)
10. 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. [↑](#footnote-ref-10)
11. 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. [↑](#footnote-ref-11)
12. Vyplývá z uváděné celkové výše zjištěných zajištěných i nezajištěných pohledávek. [↑](#footnote-ref-12)
13. 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 eventuální 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). [↑](#footnote-ref-13)
14. Percentil čistých měsíčních příjmů v intervalu <0;10>. [↑](#footnote-ref-14)
15. Percentil čistých měsíčních příjmů v intervalu <40;60>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Prof. Howard z Vanderbiltovy university v Nashville, Tennessee. [↑](#footnote-ref-16)
17. Úpadkové právo je „*obecným právem, dle kterého může být poctivý občan osvobozen od břemene beznadějné platební neschopnosti*“. [↑](#footnote-ref-17)
18. Srov. § 98 řádu konkursního z roku 1869. [↑](#footnote-ref-18)
19. Prof. Johanna Niemi, University of Turku [osobně]. [↑](#footnote-ref-19)
20. Zdroj: https://www.statista.com/statistics/535532/finland-number-of-instituted-bankruptcy-proceedings-by-business-type/. [↑](#footnote-ref-20)
21. Zdroj: https://www.statista.com/statistics/534264/finland-number-of-employees-affected-by-bankruptcy-petitions-against-enterprises/. [↑](#footnote-ref-21)
22. 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 Ac*t“ [srov. závěry Rady č. 10975/2011]. [↑](#footnote-ref-22)
23. Doporučení Komise č. 2014/135/EU o novém přístupu k neúspěchu v podnikání a k platební neschopnosti. [↑](#footnote-ref-23)
24. Vyhodnocení plnění doporučení Komise o novém přístupu k neúspěchu podnikání a platební neschopnosti. [↑](#footnote-ref-24)
25. Srov. STAM, E., AUDRETSCH, D. B., MEIJAARD, J.: *Renascent Entrepreneurship*. Rotterdam: ERIM, 2006. Dostupné z: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24904/1/512256640.PDF>. [↑](#footnote-ref-25)
26. Srov. *European Commission: Impact Assessment on a New Approach to Business Failure and Insolvency*, s. 22. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/(...)/swd\_2014\_0061\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/%28...%29/swd_2014_0061_en.pdf). [↑](#footnote-ref-26)
27. Hospodářské noviny dne 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 %. [↑](#footnote-ref-27)
28. 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. [↑](#footnote-ref-28)