

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů (č. j. předkladatele MSP-292/2016-LO-SP)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Nezbytnost ad hoc zvláštní právní úpravy

Obecně si nejsem jista nutností a vhodností přijetí speciální právní úpravy. Předkladatel ji zdůvodňuje mj. preferencí zájmů na ochraně životního prostředí a zájmů zaměstnanců vymezeného dlužníka. Nerozumím upřednostnění zaměstnanců hornických společností a tedy nerovnému zacházení s ostatními zaměstnanci bankrotujících společností. Samotné množství zaměstnanců v jednom podniku nepovažuji za legitimní důvod. Návrh přinese precedent využitelný příště na další odvětví (stavebnictví apod.).

Předkladatel namísto jiného řešení (např. nucená správa) navrhuje insolvenčnímu právu dosud neznámá pravidla narušující obecné principy a základní zásady insolvenčního práva zakotvené zejména v § 5 insolvenčního zákona. Návrh tak vzbuzuje pochybnosti o skutečných záměrech a důvodech.

Navrhuji tak zvážit nutnost změny právní úpravy.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY:

1. K § 388b, 388f, 388g

Podle důvodové zprávy je změna nutná mj. s ohledem na veřejný zájem.

Návrh neupřesňuje, co rozumí veřejným zájmem v podmínkách insolvenčního řízení a jeho limity. Může být veřejný zájem např. důvodem pro přezkumnou činnost odvolacího soudu? Jak se bude postupovat při střetu základních zásad insolvenčního řízení a veřejného zájmu, popř. práv a oprávněných zájmů dlužníka?

Navrhuji vymežit veřejný zájem a jeho vliv na průběh insolvenčního řízení v jeho jednotlivých fázích.

Tato připomínka je zásadní.

2. K § 388d

Návrh bez bližšího zdůvodnění zavádí určení osoby insolvenčního správce, stejně jako předběžného správce Ministerstvem financí (dále jen „ministerstvo“). Prolamuje tak rotační princip určování insolvenčních správců předsedy krajských soudů zavedený do právního řádu od 1. ledna 2014.

Předkladatel argumentuje požadavkem maximální odborné a morální kvality a svědomitého výkonu činnosti insolvenčního správce. Tím prakticky zpochybňuje kvalitu insolvenčních správců zapsaných ve zvláštní části seznamu. Všichni takoví správci by měli být dostatečně kompetentní pro výkon své funkce. Lze připustit

působení zvláštních správců „druhé kategorie“ v ostatních insolvenčních řízeních? Návrh prakticky zpochybňuje kvalitu současného systému.

Návrh přinese riziko pochybností o nepodjatosti ministerstvem určeného insolvenčního správce vůči státu jako jednomu z mnoha potenciálních věřitelů (ať již v pozici finančních úřadů, České správy sociálního zabezpečení, úřadů práce aj.), přestože by se jednalo o postup v rozporu jednou ze základních zásad insolvenčního řízení o rovnosti účastníků řízení, resp. rovnosti věřitelů či jejich rovných možností [§ 5 písm. a) a b) insolvenčního zákona].

Nedostatek předloženého návrhu spatřuji v libovůli ministerstva při výběru osoby insolvenčního správce. Takovým návrhem je soud vázán, postup ministerstva nelze napadnout (vyjma obecných důvodů podle § 26 insolvenčního zákona) a chybí jakékoliv kontrolní mechanismy. Návrh zakotvuje výjimečné postavení ministerstva z hlediska míry jeho vlivu na fungování legitimních právně-ekonomických procedur, resp. na chod státu mimo základní principy dělby moci.

Rizikovou se jeví úvaha předkladatele o přípustnosti aplikace § 22 odst. 2 insolvenčního zákona ministerstvem při jeho pravomoci určení osoby insolvenčního správce (viz důvodovou zprávu, zvláštní část k § 388d, druhému odstavci, str. 11). Připouští možnost volby kterékoliv osoby (i mimo seznam zvláštních insolvenčních správců), dospěje-li ministerstvo k závěru, že žádná z tam uvedených osob se mu nejeví dostatečně vhodná. Takto zvolené řešení není vhodné, neboť popírá princip rovnosti všech, včetně státu, před zákonem. Takovým výběrem správce stát porušuje pravidla rovnosti účastníků insolvenčního řízení a nepřipustně zasahuje do insolvenčního řízení.

Navrhuji ustanovení vypustit, nebo upravit (viz návrhy níže uvedené).

Tato připomínka je zásadní.

3. K § 388d odst. 2 předposlední věť

Nerozumím možnému omezení insolvenčního správce, určeného ze zvláštní části seznamu, ve výkonu jeho činnosti. Z návrhu není zřejmá doba omezení. Nebude-li návrh ministerstva k jeho odvolání pro soud závazný (viz navrhovaný § 388b odst. 3), pak k jeho odvolání nemusí dojít a svoji činnost bude vykonávat v plném rozsahu. Není tak důvod omezovat jej ve výkonu jeho činnosti.

Tato připomínka je zásadní.

4. K § 388d odst. 3 věť první

Návrhová pravomoc ministerstva by neměla soud zavazovat. Dle platné právní úpravy se tak může jednat o další ze subjektů, které mohou odvolání insolvenčního správce navrhopat, ale rozhodovací pravomoc má zůstat soudu.

Nebude-li celý § 388d celkově upraven jinak, navrhuji tuto změnu:

(3) Insolvenčního správce, předběžného správce nebo zástupce insolvenčního správce může insolvenční soud odvolat (§ 31) nebo zprostit funkce (§ 32) také na návrh Ministerstva financí. Pro insolvenčního správce se ustanovení § 31 odst. 4 věty druhé použije obdobně. Pro zástupce insolvenčního správce se ustanovení § 29 a 30 nepoužijí.

Tato připomínka je zásadní.

5. K § 388d odst. 4

Zdůvodnění shodné jako v připomínce 4 (§ 338d odst. 3).

Nebude-li celý § 388d celkově upraven jinak, navrhuji tuto změnu:

*„Odděleného insolvenčního správce nebo zvláštního insolvenčního správce **může insolvenční soud zprostit zprostit** funkce také na návrh Ministerstva financí.“*

Tato připomínka je zásadní.

6. K čl. II bodu 1

Na základě přechodných ustanovení se má zákon vztahovat i na insolvenční řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. K navrhované retroaktivitě se důvodová zpráva nevyjadřuje.

Navrhuji důvodovou zprávu dopracovat o zdůvodnění, proč k tomuto kroku předkladatel přistoupil.

Tato připomínka je zásadní.

7. K čl. II bodu 2

Myslím si, že není vhodné takové ustanovení do insolvenčního zákona vkládat, nadto za situace, kdy jde o nesystémový koncept (blíže viz připomínku č. 2). Pro případ přijetí návrhu by ministerstvo mělo být oprávněno pouze k podání návrhu, rozhodovací pravomoc by měla zůstat soudu. Také dosavadnímu správci má být dána možnost podat proti tomuto rozhodnutí odvolání.

Nebude-li návrh celkově upraven jinak, navrhuji tuto změnu:

*„Insolvenčního správce nebo předběžného správce, který byl ustanoven přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, **může insolvenční soud odvolat** na návrh Ministerstva financí i bez splnění podmínek podle § 31 odst. 1 insolvenčního zákona. **Ustanovení § 31 odst. 5, 6 a 7 se použije obdobně.**“*

Tato připomínka je zásadní.

Brno 25. dubna 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv