

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
zákona, kterým se mění insolvenční zákon

I. Úvod:

Návrh novely insolvenčního zákona (dále jen "**Návrh**") představuje reakci na zkušenosti s aplikací insolvenčního zákona od jeho účinnosti v roce 2008. Návrh obsahuje především řadu dílčích změn, které mají přispět k vyřešení praktických obtíží s aplikací insolvenčního zákona, jako například vyjasnění vztahů exekučního a insolvenčního práva, úprava společného oddlužení manželů, úprava dopadů insolvenčního řízení na probíhající soudní spory, průběh incidenčních sporů po skončení insolvenčního řízení, odvolávání členů věřitelských výborů, apod.

K obsahové změně právní úpravy dochází pouze v několika oblastech, za které lze považovat zejména oblasti (i) ustanovování insolvenčních správců, (ii) věřitelské orgány, jejich ustanovování a dělba kompetencí, (iii) postavení zajištěných věřitelů, (iv) přihlašování pohledávek, (v) přípustnost oddlužení bývalých podnikatelů, (vi) přípustnost reorganizace, (vii) řízení dlužníka v průběhu reorganizace a (viii) způsob stanovení odměny insolvenčních správců.

Již z uvedeného přehledu je zřejmé, že Návrh představuje obsáhlý materiál, na jehož přípravě se podílela řada odborníků, institucí a který prošel důkladnou veřejnou konzultací. Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (dále jen "**Zpráva RIA**") přiložená k Návrhu uvedené dokládá. Ve vztahu k jednotlivým řešeným oblastem však předkládá Zpráva RIA pouze základní varianty (nulovou a navrhovanou) a jádro argumentace zdůvodňující navrhované změny obsahuje v části "*popis existujícího právního stavu v dané oblasti*" (1.3).

Zpráva RIA obsahuje poměrně rozsáhlou datovou část (3.1.4), která obsahuje dostupná data použitelná pro zdůvodnění potřeby a osvětlení kontextu navrhovaných změn.

II. Připomínky a návrhy změn:

Zpráva RIA je zpracována velice kvalitně, důvody navrhovaných změn insolvenčního zákona vysvětluje srozumitelně a jasně. Z hlediska naplnění obsahových a formálních požadavků tak lze Zprávu RIA hodnotit jako vyhovující. I přes uvedené lze však vznést ke Zprávě RIA několik výhrad. Zpráva RIA je přitom hodnocena pouze z pohledu úprav, které jsou výše označeny za obsahové, když úpravy legislativně-technické a právně-aplikační, jakkoliv představují jádro Návrhu, nelze rozumně hodnotit z pohledu dopadů regulace.

Zpráva RIA postupuje formálně podle pravidel tvorby hodnocení dopadů regulace, když jednotlivé části Zprávy RIA (popis problému, návrh variant řešení, vyhodnocení, návrh řešení) jsou seřazeny za sebou, každá vztahující se ke všem navrhovaným změnám, a ne pro každou navrhovanou změnu vždy všechny za sebou. Celou Zprávu RIA to činí mírně nepřehlednou a neumožňuje prezentaci variant a přehledný výběr nejvhodnějšího řešení.

Uvedený nedostatek souvisí s obecnějším nedostatkem, kterým je pouze formalistická prezentace variant řešení, tedy pouze nulové a předkládané varianty. V případě některých navrhovaných změn lze takový přístup akceptovat, zřejmě však ne u všech. Uvedený postup často vyplývá z tvorby hodnocení dopadů až v době, kdy je hotový text navrhovaného právního předpisu a z pohledu metodiky RIA jej nelze považovat za akceptovatelný. Přitom právě ve výše uvedených materiálních oblastech lze uvažovat vždy i s jinými variantami právní úpravy, například s (a) výběrem insolvenčních správců náhodným generátorem (obdobně dle návrhu ve vztahu k soudcům), (b) přesnější úpravou výběru členů prozatímního věřitelského výboru, (c) úplným odstraněním nepřekonatelné lhůty pro přihlašování pohledávek (jak tomu je v okolních zemích, i s ohledem na potenciální daňové dopady pro věřitele), (d) možností širší přípustnosti oddlužení bývalých podnikatelů, (e) omezením pokynů zajištěného věřitele ingerencí věřitelského výboru (pokud hodnota zajištění přesahuje zajištěnou pohledávku), atd.

Konečně, vzhledem ke kvalitnímu zpracování dostupných dat ve Zprávě RIA je nutné zmínit, že propojení analýzy dat na navrhovaná věcná řešení ve Zprávě RIA prakticky absentuje (s výjimkou vyhodnocení dopadů zrušení povinnosti zveřejňovat rozhodnutí na úřední desce soudu). Uvedené je překvapující s ohledem na to, že z prezentovaných dat lze dovodit poměrně zásadní (i když s ohledem na zkreslenost vzorků možná pouze zdánlivé) závěry, které by mohly podložit další opatření k redukci administrativní zátěže soudů i účastníků insolvenčních řízení. Například překračování lhůt pro odmítnutí insolvenčního návrhu (str. 46) by žádalo analýzu anebo vysvětlení. Převažující množství "prázdných" konkursů obdobně (str. 47), a to i s ohledem na problematiku odměn insolvenčních správců (str. 50), tedy vznesením otázky, zda v takovém případě neexistuje alternativa vedení "prázdného" konkursu. Nízké průměrné množství věřitelů a jejich apatie v převažujícím množství řízení ve srovnání s vysokým množstvím věřitelů a jejich aktivitou v tzv. "velkých insolvencích" nabádá k zamyšlení, zda zde není prostor pro rozlišení přístupu v těchto typech řízení (např. odstraněním nutnosti přihlašování pohledávek u určité nehlasující skupiny věřitelů, stanoví-li tak přijatý reorganizační plán, umožněním jmenování zástupce věřitelů soudem, apod.). Konečně, skutečnost, že předkládána data

nepředstavují reprezentativní vzorek, je pouze uvedena, dále však není v analýze zohledněna (str. 44).

Zpráva RIA obsahuje přiměřené shrnutí proběhnuvších veřejných konzultací a též vhodnou úpravu přezkumu účinnosti regulace. Výše uvedené výhrady tak lze s ohledem na jejich spíše koncepční charakter přenést do této fáze přezkumu účinnosti regulace.

III. Závěr:

S ohledem na komplexitu problematiky lze Zprávu RIA a postup zvolený předkladatelem s výše uvedenými výhradami, s ohledem na potřebnost předkládaného materiálu a v návaznosti na proběhlou veřejnou konzultaci, akceptovat. Zmíněné nedostatky jsou uvedeny pro informaci překladatele a jeho inspiraci při přípravě budoucích předloh, včetně návrhu další "velké" novely insolvenčního zákona. V případě dalšího obdobného materiálu nicméně již bude Komise RIA vyžadovat, aby Zpráva RIA odpovídala požadavkům ve vztahu k hodnocení variantních řešení. **Komise RIA proto doporučuje Závěrečnou zprávu RIA schválit.**

Vypracoval:

Mgr. Juraj Alexander, LL.M.

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