

NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA INSOLVENČNÍHO ŘÍZENÍ

THE NEW LEGAL REGULATION OF INSOLVENCY PROCEEDING

Jiřina Bartůšková

Anotace:

V letošním roce byl přijat nový "insolvenční" zákon, který nabývá účinnosti v červenci 2007. Právní úprava konkurzu z r. 1991 neodpovídá současnému stavu vývoje společnosti. Tato právní úprava vycházela z toho, že typický dlužník v konkurzu je malý podnikatel a jeho úpadek nemá vážnější ekonomické a sociální důsledky. Počet konkurzů v České republice od té doby značně vzrostl. Insolvenční řízení jako zvláštní případ občanského soudního řízení nahradí dosavadní vyrovnací řízení a konkurzní řízení.

Klíčová slova:

úpadek, občanské soudní řízení, sociální důsledky, insolvency

Abstract:

A new Czech Insolvency Act has been adopted this year. It is to come in effect in July 2007. The legal bankruptcy regulation from 1991 did not agree to the contemporary social development. This legal regulation came up that a typical debtor in bankruptcy is a small entrepreneur and his bankruptcy has no social and economical consequences. The number of the bankruptcies is on increase in Czech Republic. The new insolvency proceeding as the special case of civil proceeding will substitute contemporary settlement proceeding and also bankruptcy proceeding.

Key words:

bankruptcy, civil proceeding, social consequences, insolvency

ÚVOD, CÍL A METODY.

V letošním roce vstoupil v platnost zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Jeho projednávání v Parlamentu trvalo relativně krátce, vláda jej předložila do Poslanecké sněmovny 8. 9. 2005 a již 8.2. 2006 byl návrh zákona schválen ve třetím čtení. Senát ani prezident nevznesli námitky. Účinnost zákona je odsunuta až na 1.7.2007 a jeho aplikace je závislá i na souvisejících právních předpisech a zejména na zákoně o insolvenčních správcích, který se podařilo ještě přijmout pod č. 312/2006 Sb. a dále na přijetí prováděcích předpisů. Ty budou muset stanovit náležitosti některých procesních úkonů. Návrh zákona, který novelizoval další právní předpisy v souvislosti s přijetím zákona o insolvenčním řízení sice prošel Poslaneckou sněmovnou, ale po té byl zamítnut Senátem lze říci na doporučení ministra spravedlnosti, který uvedl, že nemůže zdůvodnit změny v předloze, k nimž došlo na základě pozměňovacích návrhů poslanců. Tento "nedodělek" v zákonodárném procesu bude muset být vyřešen do nabytí účinnosti insolvenčního zákona.

V tomto článku se chci novým insolvenčním zákonem zabývat pouze rámcově a ve zkratce. Insolvenční zákon je značně rozsáhlý obsahuje přes 400 paragrafů a konkrétní detailní rozbor jeho působení bude samozřejmě možný až po delší době jeho aplikace. Zároveň si dovoluji v tomto článku prezentovat vlastní názor na působení platného úpadkového práva u nás, příčiny jeho nefunkčnosti a možné alternativy.

Jako podklady pro článek jsem použila především text platné právní úpravy konkurzu a vyrovnání, text nově přijatého insolvenčního zákona včetně důvodové zprávy, vlastní poznatky čerpané z praxe a též praktická zjištění, ke kterým mne přivedli někteří z mých studentů, kteří zpracovávali diplomové práce na téma konkurz a vyrovnání, dále běžnou odbornou literaturu na téma konkurz a vyrovnání.

VÝSLEDKY

Dosavadní právní úprava úpadkového práva přijatá v rámci rekonstrukce obchodního práva, tj. zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, navázala na historické řády konkursní, vyrovnací a odpůřčí z roku 1931. Za dobu svojí platnosti byl zákon o konkursu a vyrovnání změněn celkem 21krát. a 3krát do jeho textu zasáhl Ústavní soud. O funkčnosti stávající právní úpravy nelze vůbec hovořit, pokud funkčnosti právní úpravy nemíníme pouhou přibližnou a bezduchou aplikaci zákona. Věřitelé, kteří uplatňují své pohledávky v konkursu, projdou často martyriem několikaletého řízení, aniž by se dočkali výsledku, který by stál za řeč. Naopak stávající právní úprava je opakovaně zneužívána „k oddlužení“ právnických osob, přičemž po zrušení společnosti, na kterou byl zamítnut návrh na prohlášení konkurzu pro nedostatek majetku, popř. ještě v průběhu konkursu si společníci založí společnost novou a pokračují ve své bohubilé „podnikatelské“ činnosti. Právní úprava vyrovnacího řízení se téměř vůbec nevyužívá, na rozdíl od období předválečného, kdy počet vyrovnacích řízení převyšoval počet řízení konkursních. Důvody bývají shledávány v příliš přísných požadavcích na vyrovnání, jimž dlužníci v úpadku nejsou schopni vyhovět. Časté je využívání platné právní úpravy k obohacování správců konkursní podstaty, aniž by bylo dbáno zájmů věřitelů. Ochrana věřitelů a vliv věřitelských orgánů se nepokládají za dostatečné. Z následujících údajů převzatých z důvodové zprávy k insolvenčnímu zákonu je patrná agenda konkursů v letech 1992 – 2003. Na první pohled je zřejmý nejen nárůst agendy, ale také to, že počet nevyřízených případů nárůst agendy v jednotlivých letech převyšuje.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
nápad	353	1105	1826	2400	2996	3311
vyřízeno	123	418	921	1117	1716	2047
nevyřízeno	234	929	1864	3179	4575	6027
prohlášeno konkursů	1	66	294	727	808	1251

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
nápad	4306	4339	4650	4036	4002	3918
vyřízeno	2418	2964	4087	4539	4229	4639
nevyřízeno	8087	9706	10560	10387	10217	9744
prohlášeno konkursů	2022	2000	2491	2473	2155	1728

K tomu je třeba přičíst fakt, že mezi vyřízenými případy jsou zahrnuty též všechny případy, kdy se věřitelé nedočkali žádného či zcela minimálního uspokojení svých pohledávek.

Nová právní úprava v souladu s moderními trendy v úpadkovém právu si klade za cíl zejména řešení dvou problémů a to jsou:

a) úpadky středních a velkých podnikatelských subjektů, při nichž nevystupuje jen několik věřitelů, ale několik set či dokonce několik tisíc věřitelů, kdy stoupá úloha věřitelských orgánů, protože věřitelé se nemohou takového řízení účastnit osobně a kdy nastupují též makroekonomické a sociální důsledky takového konkursu takže nevyhovuje tzv. „likvidační konkurz“ tj. rozprodej majetku dražbou, ale uplatňuje se lépe „sanační princip“ tj. ozdravení podniku a zachování jeho dalšího provozu.

b) tzv. *spotřebitelské úpadky*, ke kterým dochází v souvislosti s rozvojem splátkových a úvěrových obchodů a které rovněž mohou představovat sociální problém.

Pokládám za mimořádně důležité, že vedle nedostatků stávající vnitrostátní právní úpravy se zákonodárce musel vypořádat též s celou řadou právních předpisů obsažených v právu ES/EU, jejichž přehled dále uvádím:

- 1) Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti,
- 2) Směrnice Rady 93/22/ES, ze dne 10. května 1993, o investičních službách v oblasti cenných papírů.
- 3) Směrnice Rady 93/36/EHS, ze dne 14. června 1993, o koordinaci postupu při zadávání veřejných zakázek na dodávky,
- 4) Směrnice Rady 93/37/EHS, ze dne 14. června 1993, o koordinaci postupu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce,
- 5) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES, ze dne 19. května 1998, o neodvolatelnosti vypořádání v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry.
- 6) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/17/ES, ze dne 19. března 2001, o reorganizaci a likvidaci pojišťoven,
- 7) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu,
- 8) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/28/ES, ze dne 18. září 2000, kterou se mění směrnice 2000/12/ES, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu,
- 9) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/46/ES, ze dne 18. září 2000, o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností,
- 10) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, ze dne 4. dubna 2001, o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí,
- 11) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/47/ES, ze dne 6. června 2002, o dohodách o finančním zajištění,
- 12) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/47/ES, ze dne 23. září 2002, kterou se mění směrnice Rady 80/987/EHS, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti,
- 13) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby,
- 14) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES, ze dne 21. dubna 2004, o trzích finančních nástrojů, kterou se mění směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a zrušuje směrnice Rady 93/22/EHS, a konečně
- 15) nařízení Rady (ES) č. 1346/2000, o úpadkovém řízení.

Je zřejmé, že úloha zákonodárce nebyla jednoduchá a tomu odpovídá i komplikovanost nové právní úpravy. Zákon upravuje pouze jediné řízení „insolvenční řízení“, v jehož průběhu soud jednak prohlašuje úpadek dlužníka a jednak rozhoduje o tom, jakým způsobem budou věřitelé uspokojeni.

Přitom se rozlišuje uspokojení věřitelů:

- a) v konkurzu, kdy dochází ke zpeněžení majetkové podstaty a uspokojení věřitelů podle rozvrhu popř. některých pohledávek též mimo rozvrh
 - b) při reorganizaci, kdy podle reorganizačního plánu na základě ozdravných opatření dochází k postupnému uspokojování věřitelů, reorganizace se týká pouze podnikatelských subjektů
 - c) oddlužení, kdy rovněž dochází k postupnému uspokojování věřitelů
- oddlužení je možné pouze u nepodnikatelských subjektů.

d) zvláštní případy řešení úpadku, které se týkají pouze některých speciálních subjektů
Nová právní úprava má též zároveň řešit problematiku přeshraničních konkursů v rámci EU.
Stávající úprava konkurzního řízení je přitom do insolvenčního zákona v jisté míře převzata.
Hmotněprávní podmínkou insolvenčního řízení je úpadek dlužníka. Insolvenční zákon rozlišuje dvě definice úpadku, podle způsobu jakým se úpadek zjišťuje a to platební neschopnost a předlužení.

Platební neschopnost znamená, že dlužník má více věřitelů a peněžitě závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti, které není schopen plnit. Zákon také upravuje vyvratitelnou domněnku platební neschopnosti. Má se za to, že dlužník není schopen plnit své peněžitě závazky, jestliže zastavil platby podstatné části svých peněžitých závazků, nebo je neplní po dobu delší 3 měsíců po lhůtě splatnosti, nebo není možné dosáhnout uspokojení některé ze splatných peněžitých pohledávek vůči dlužníku výkonem rozhodnutí nebo exekucí, popř. nesplnil povinnost předložit příslušné seznamy, kterou mu uložil insolvenční soud.

Úpadek předlužením se zjišťuje pouze u právnických osob nebo fyzických osob – podnikatelů
Taková osoba je v úpadku i tehdy, má-li více věřitelů a souhrn jejích závazků převyšuje hodnotu jejího majetku. Přihlíží se též k další správě majetku dlužníka (popř. k dalšímu provozování jeho podniku), pokud lze předpokládat, že dlužník bude moci ve správě majetku nebo v provozu podniku pokračovat.

V zákoně se definuje též *hrozící úpadek* jako situace, kdy lze se zřetelem ke všem okolnostem důvodně předpokládat, že dlužník nebude schopen řádně a včas splnit podstatnou část svých peněžitých závazků.

K zahájení řízení dochází stejně jako dosud na návrh věřitele nebo dlužníka (insolvenční návrh)
Insolvenční návrh pro hrozící úpadek může podat pouze dlužník. Oproti stávající úpravě zákon výslovně stanoví, že věřitelé přihlašují své pohledávky již od zahájení řízení. Věřitel, který podává insolvenční návrh k němu připojuje přihlášku své pohledávky.

V zákoně má být je celkově posílena úloha věřitelských orgánů a jejich vliv rozhodnutí jak má být řešen úpadek dlužníka což se týká zejména reorganizace, která může být provedena řadou způsobů.

Zákon zavádí novou instituci insolvenčního správce, který nahrazuje dřívější správce konkurzní i vyrovnací.

Dále zákon zavádí institut insolvenčního rejstříku jako informačního systému veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo spravedlnosti a který má obsahovat seznam insolvenčních správců, seznam dlužníků a insolvenční spisy jednotlivých dlužníků. Insolvenční rejstřík je zásadně veřejně přístupný. Zákon stanoví povinnost insolvenčního soudu (tj. soudu u kterého probíhá insolvenční řízení) doručovat a zveřejňovat určené procesní úkony prostřednictvím insolvenčního rejstříku.

Další novinkou, kterou zákon zavádí je to, že některé procesní úkon lze podat pouze na předepsaných formulářích

Oddlužení je novým právním institutem, dlužník musí návrh na povolení oddlužení podat spolu se svým insolvenčním návrhem. popř. do 30 dnů od doručení insolvenčního návrhu, který podala proti němu jiná osoba. Návrh lze podat pouze na formuláři.

Oddlužení lze provést

- zpeněžením majetkové podstaty (obdobně jako při konkursu) nebo
- plněním splátkového kalendáře.

Při oddlužení plněním splátkového kalendáře je dlužník povinen po dobu 5 let měsíčně splácet nezajištěným věřitelům ze svých příjmů částku ve stejném rozsahu, v jakém z nich mohou být při výkonu rozhodnutí nebo při exekuci uspokojeny přednostní pohledávky. Tuto částku rozvrhne dlužník mezi nezajištěné věřitele podle poměru jejich pohledávek způsobem určeným v rozhodnutí insolvenčního soudu o schválení oddlužení.

V průběhu plnění splátkového kalendáře je dlužník povinen využít k mimořádným splátkám též své mimořádné příjmy.

DISKUZE

Především mám za to, že nová brání úprava nemůže překonat stávající problémy v české justici. Pokud česká justice není schopna účinně postupovat a poskytnout ochranu věřitelům, podle současné právní úpravy, nová právní úprava v tomto směru těžko něco změní a stane se spíš zdrojem dalšího zneužívání.

Mám za to, že v případě úpadku dlužníka je soukromoprávní ochrana v rámci občanského soudního řízení příliš „bezzubá“ a že stát musí být garantem ochrany práv věřitelů a zaměstnanců. Do řízení by měly být více zapojeny státní orgány a to zejména finanční úřady a úřady práce. Především finanční úřady disponují údaji a pravomocemi, které jim umožňují seznámit se detailně s majetkovou situací dlužníka, mají i pravomoci, které jim umožňují daňového poplatníka postihnout sankcemi a jeví se tedy vcelku jako duplicitní, že majetková podstata dlužníka v úpadku, je zjišťována jiným subjektem, insolvenčním správcem (podle současné právní úpravy správcem podstaty). Je veřejným tajemstvím, že někteří konkurzní správci se v rámci konkurzního řízení obohacují na úkor věřitelů (včetně státu, který vystupuje jako věřitel zejména daňových pohledávek) a obávám se, že nová právní úprava může tuto situaci ještě zhoršit.

Domnívám se, že mnohem účinnější ochranu věřitelů by mohlo přinést insolvenční řízení daňové, v němž by bylo možné zjistit majetkovou podstatu dlužníka a pohledávky jeho věřitelů, především na základě přiznání a prohlášení dlužníka samotného, jak je to v daňovém řízení obvyklé a dále podle potřeby, na základě došetření provedených finančním úřadem. Nepravdivá prohlášení by bylo možné postihovat sankcemi včetně trestních opatření, jak je to ve finančním právu obvyklé. Vzhledem k trvalé evidenci daňových poplatníků, by tak byl především zajištěn výběr daní, bylo by možné u poplatníka sledovat v delším časovém úseku zda se u něj neobjevují opakované úpadky. Odpadly by rovněž zcela neproduktivní konflikty mezi finančními úřady a konkurzními (v budoucnu insolvenčními) správci. Finanční úřad by prohlásil úpadek dlužníka a pokud by nepřicházela v úvahu reorganizace, postaral by se též o zpeněžení tohoto majetku, jak je to obvyklé u daňových pohledávek. Pokud by byla povolena reorganizace, postupoval by dlužník pod dohledem insolvenčního správce, který by podával zprávy finančnímu úřadu. Opět by byl tedy především zajištěn zájem státu na splnění daňových povinností. Insolvenční správce by činil pouze vymezené úkony a podléhal by doзору finančního úřadu. Taková úprava by sice znamenala rozšíření činnosti finančních úřadů, ale na druhou stranu by odpadla soudní konkurzní řízení, některé duplicitní činnosti insolvenčních správců, takže mám za to, že ve výsledku by to znamenalo úspory na výdajích pro stát i zúčastněné věřitele..

Soudy by pak ve sporných případech poskytovaly ochranu pouze v rámci správního soudnictví.

Alternativa, o které zde hovořím, se může zdát nereálná, je pouze námětem do diskuze, ale domnívám se, že bychom se neměli uzavírat žádné možnosti.

ZÁVĚRY

Závěrem bych si dovolila shrnout, že nová právní úprava sice zřejmě je krokem, který musel být učiněn, nicméně si nedovedu představit, že by mohla dosáhnout cílů, které proklamuje a to zejména z důvodu, které spočívají ve stavu českého soudnictví a české legislativy. Česká justice, která po léta (někdy i desetiletí) není schopna poskytnout ochranu právům často ani ve velmi prostých případech, musí nutně zabránit funkčnosti takto komplikovaného právního předpisu.

Vzhledem k tomu, že jde o právní úpravu vcelku novou a rozsáhlou je zcela vyloučeno, že by mohla být prostá chyb. Způsob legislativního procesu, kdy do textu návrhu zákona zasahují někdy zcela nekompetentně jednotliví poslanci a kdy náprava nedostatků pomocí novel je spojena se zákonitým zanášením dalších nedostatků je trvalou bolestí našeho právního řádu od r. 1990 a dovoluji si zde vyslovit předpoklad, že se „podepíše“ i na insolvenčním zákoně a souvisejících předpisech. Pouhé přijímání stále nových zákonů není rozhodně řešením, které by mohlo zvýšit právní jistotu v našem státě a daleko více potřebujeme koncepční změnu legislativního procesu a koncepční změnu justice.

Použitá literatura a další zdroje:

Kotoučová J., Raban P.: Konkurs a vyrovnání, Nakladatelství Orac s.r.o., Praha, 2001, ISBN 80-86199-26-6

zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání v platném znění

zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

www.justice.cz

www.psp.cz

Kontakt:

Mgr. Jiřina Bartůšková, Česká zemědělská universita, Provozně ekonomická fakulta, Katedra práva, Kamýcká 129, 165 21 Praha 6 Suchbátka, bartuskova@pef.czu.cz