

Vypořádání zásadních připomínek k materiálu s názvem:

Výstupy a návrhy opatření Pracovní skupiny pro analýzu insolvence a oddlužení

Dle Jednacího řádu vlády byl materiál rozeslán do meziresortního připomínkového řízení dopisem ministryně spravedlnosti dne 23. prosince 2014, s termínem dodání připomínek do 12. ledna 2015. Vyhodnocení tohoto řízení je uvedeno v následující tabulce:

Připomínkové místo	Připomínka	Způsob vypořádání
<p style="text-align: center;">ČNB</p>	<p>1. ČNB nesouhlasí se sjednocením dohledu nad bankovními a nebankovními institucemi pod ČNB podle možného vzoru v zákoně č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí), ve znění pozdějších předpisů“. Navržené opatření je navíc formulováno obecně, ohledně poskytovatelů jakýchkoliv úvěrů. Z předcházejícího textu, který se týká pouze spotřebitelských a hypotečních úvěrů, dovozujeme, že předkladatel měl na mysli pouze poskytovatele těchto typů úvěrů. V tomto směru je třeba text zpřesnit.</p> <p>Proto požadujeme</p> <ul style="list-style-type: none"> - text na přelomu str. 6 a 7 upravit takto: <i>„...Vize budoucnosti je však spatřována zejména v zavedení přísnějších podmínek týkajících se poskytování půjček a úvěrů pro obě skupiny poskytovatelů, a dále v zavedení jednotného dohledu, který by pro futuro měla vykonávat ČNB také nad nebankovními institucemi, neboť se dosavadní situace poskytování půjček a úvěrů právě těmito subjekty jeví jako závažná a právní úprava v této oblasti jako nedostatečná....“</i> - na str. 7 v části „Návrh řešení“ upravit text takto <i>„vést další diskusi ohledně možného zavedení nové právní úpravy podmínek udělování povolení k výkonu</i> 	<p>Akceptováno, z části zpracováno, vysvětleno.</p> <p>Materiál z části upraven ve smyslu připomínek, ve zbytku vysvětleno, odsouhlaseno odlišné znění.</p>

činnosti pro nebankovní poskytovatele spotřebitelských a hypotéčních půjček a úvěrů, čímž by mělo dojít k omezení jejich počtu na trhu a k zefektivnění dohledu nad výkonem jejich činnosti; a dále ke sjednocení dohledu nad bankovními a nebankovními institucí pod ČNB podle možného vzoru v zákoně č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí), ve znění pozdějších předpisů; “

Tato připomínka je zásadní.

Odůvodnění:

Smlouva o fungování EU zakazuje, aby národní centrální banky bez dalšího na své náklady přebíraly úkoly, které nesouvisí s jejich působností v oblasti centrálního bankovníctví (finanční stabilita). Zatímco úvěry poskytované bankami s finanční stabilitou souvisejí, běžné spotřebitelské úvěry nikoliv. Případný výkon nové působnosti v této oblasti by musela vláda České národní bance plně a předem proplácet (srov. stanoviska ECB CON/2011/30 nebo CON/2013/29 na www.ecb.europa.eu). Chybí také jakékoliv důvody, proč by měla výkon dohledu převzít právě Česká národní banka, a informace, jaké alternativní cesty v rámci hodnocení dopadů byly zvažovány. Text např. vůbec nebere v úvahu možnost odpovídajícího posílení České obchodní inspekce ani dopady využívání institutu Finančního arbitra.

Pokud jde o hledání vzoru v zákoně o pojišťovacích zprostředkovatelích, je třeba uvést, že není zřejmé, jak se podle něj naplní záměr snižování počtu poskytovatelů služeb, když registrovaných zprostředkovatelů v pojišťovnictví je cca 150 000 tedy pravděpodobně mnohem více než nebankovních poskytovatelů úvěrů (ČNB nemá informace o jejich počtu, ale např. <http://navigatoruveru.cz> uvádí 36 000 osob).

	<p>Pokud má být ZPZ jen vzorem pro sjednocení dohledu, je třeba uvést, že (a) dohled nad pojišťovacími zprostředkovateli byl vždy jednotný a (b) ČNB prostřednictvím dohledu nad pojišťovacími zprostředkovateli dohlíží nad distribucí produktů pojišťoven, tedy finančních institucí, které dohlíží z důvodu vazby na finanční stabilitu. Tento argument v případě nebankovních poskytovatelů úvěrů neplatí.</p> <p>Požadované vypuštění textu je relevantní i s ohledem na závěr na str. 27, podle kterého by měla vláda vzít na vědomí záměr „navrhovaná řešení tam, kde jich bude nezbytně třeba, formou nové právní úpravy (či jiných opatření) nejpozději do 31. 12. 2015 realizovat.“, a k navrhovanému usnesení vlády, podle něhož by měla ministryně spravedlnosti navrhovaná opatření „provést“. Vztah uvedeného k doporučení „vést diskusi“ je nejasný.</p>	
<p>Sekce pro lidská práva Úřadu vlády</p>	<p>Zásadní připomínka:</p> <p>1. K bodu 2.2 otázky regulace komerčních subjektů, konkrétně k návrhu řešení: Ministerstvo spravedlnosti v předkládané analýze konstatuje, že je mu z vlastní činnosti známo, že návrhy zpracované komerčními subjekty („oddlužovacími společnostmi“) často obsahují nejen chyby v psaní, ale také naprosto odlišné skutkové údaje. Zároveň uvádí i příklad, se kterým se setkalo. Jako problematickou vidí činnost „oddlužovacích společností“ i ostatní členové pracovní skupiny. Domníváme se, že návrh řešení tohoto bodu by tedy měl znít tak, jak byl navrhován původně: Navrhuje se novou právní úpravou zpřísnit podmínky poskytování poradenství v oblasti oddlužení tak, aby byly placené právní služby (týkající se typicky sepisování návrhů na povolení oddlužení) poskytovány výlučně kvalifikovanými osobami ve smyslu Stanoviska představenstva České advokátní komory. Vést další diskusi o</p>	<p>Akceptováno, z části zpracováno, vysvětleno.</p> <p>Materiál z části upraven ve smyslu připomínek, ve zbytku vysvětleno, odsouhlaseno odlišné znění.</p>

	<p>tomto řešení nám nepřijde vzhledem ke shodě, která v rámci pracovní skupiny k této otázce panovala, jako přínosné. Souhlasíme však s diskuzí k otázce možného zavedení nové živnosti, pod kterou by činnost výše popsaných subjektů spadala.</p> <p>2. K bodu 2.7 – možnosti přistupovat k odstupnému jako k výplatě mzdy za několik měsíců najednou a nikoli jako k mimořádné splátce. V tomto bodě je nastíněno řešení, s nímž členové pracovní skupiny souhlasili a které lze spatřovat ve změně povahy odstupného, na které by bylo možné nahlížet jako na budoucí výplaty mzdy nebo platu. Odstupné by se tak nevyplácelo jednorázově, ale po částech. Domníváme se, že další diskuze k tomuto bodu nemá opodstatnění, neboť návrhem řešení je změna právní úpravy (insolvenčního zákona) tak, aby se s odstupným při provádění insolvenčních srážek zacházelo obdobně jako s pravidelným měsíčním příjmem.</p>	
<p>Ministerstvo financí</p>	<p>Obecně Předkládaný materiál se z velké části zabývá tím, jak dále rozvolnit možnosti oddlužení. Je však otázkou, zda toto je správná cesta, zda je tento přístup dostatečně motivační a podporuje občany k odpovědnosti při zadlužování, pokud tito pak budou mít snadnou možnost vyhlásit „osobní bankrot“ a oddlužit se. S velkou pravděpodobností poté opětovně spadnou do dluhové pasti. Podle našeho názoru by se podmínky pro možnost oddlužení neměly dále rozvolňovat, ale je třeba se primárně zaměřit na prevenci, oblast finanční gramotnosti, informovanost občanů a především pak v materiálu zmíněnou regulaci nejrozumnějších nebankovních subjektů, které poskytují za velmi nevýhodných podmínek půjčky či úvěry. Právě zde vznikají počátky velkého zadlužení, zejména u sociálně vyloučených osob. U těchto osob by měl být pečlivě zkoumán jejich příjem a možnosti splácení půjček či úvěrů tak, aby se předešlo tomu, že se dostanou do dluhové pasti.</p>	<p>Akceptováno, zapracováno, vysvětleno.</p> <p>Materiál upraven ve smyslu připomínek a z části vysvětleno.</p>

V zájmu posilování právní jistoty by měla být vždy ctěna zásada, že závazky se mají plnit, a to v plné výši. Jakékoliv zvažované „vycházení vstříc“ dlužníkovi bude mít dle našeho názoru opačný efekt.

Za jistý nedostatek předloženého materiálu je nutné považovat zejména to, že prakticky neřeší otázku prevence - pokud nebude zadlužení, není nutné řešit otázku oddlužení. Větší důraz na prevenci, tj. dosažení stavu, kdy by příjemce půjčky nebo úvěru musel prokázat alespoň elementární schopnost úvěr nebo půjčku splácet (např. stálý příjem, renta, nemovitý majetek, ručitel apod.), by zcela jistě přinesl pozitiva. Nemělo by být možné, aby poskytovatel pouze na základě předložení jednoho nebo dvou dokladů poskytl půjčku prakticky naslepo, např. předlužené osobě nebo osobě bez jakéhokoliv příjmu či majetku. Tímto způsobem se pouze problém zadlužení zvětšuje a jeho řešení se přenáší na státní instituce. S tímto úzce souvisí i otázka zvýhodňování sociálně vyloučených osob oproti ostatním dlužníkům (bod 2.5 – viz naše připomínky níže).

K bodu 2.1.

V části Návrh řešení navrhujeme následující přeformulování textu, neboť stávající formulace je matoucí, protože směšuje sjednocení dohledu a sjednocení udělování povolení k činnosti dle vzoru návrhu novely zákona č. 38/2004 Sb.:

„vést další diskusi ohledně možného zavedení nové sjednocující právní úpravy podmínek udělování povolení k výkonu činnosti pro poskytovatele půjček a úvěrů podle vzoru v návrhu novely zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí), ve znění pozdějších předpisů, čímž by mělo dojít k omezení jejich počtu na trhu a k zefektivnění dohledu nad výkonem jejich činnosti, a dále vést diskusi k nové právní úpravě, kterou

připravuje Ministerstvo financí ČR ohledně distribuce spotřebitelských úvěrů, která by se měla mimo jiné týkat také podmínek poskytování spotřebitelských úvěrů a evidence subjektů, které je poskytují, a sjednocení dohledu nad bankovními a nebankovními institucemi pod ČNB;“.

Zásadní připomínka

K bodu 2.4.

S úvahou o zmírnění podmínek pro povolení oddlužení nelze souhlasit. Za zvážení by však stálo možnost snížení minimálního uspokojení věřitelů ponechat na rozhodnutí těchto věřitelů, avšak za předpokladu, že se snížením uspokojení vysloví souhlas všichni věřitelé přítomní na přezkumném jednání. Důsledky navrhovaného řešení by nesl opět věřitel, který již tak je postižen tím, že v rámci oddlužení dostane pouhý zlomek toho, co by mu po právu jinak náleželo. Cestu je třeba vidět spíše v postupech, které budou bránit tomu, aby se subjekty lehkomyšlně zadlužovaly než v postupech, které jim umožní se svých závazků „lehčeji“ zbavit na úkor poctivých a zodpovědných subjektů.

K bodu 2.5.

Úvahu o zavedení speciální právní úpravy oddlužení pro „sociálně vyloučené osoby“ navrhuje odmítnout. Pokud je nám známo, tak kategorie „sociálně vyloučené osoby“ není v našem právním řádu zakotvena, takže by bylo problematické stanovit, na koho se zvažovaná úprava vztahuje. Navíc by tento institut byl jednak nespravedlivý vůči „sociálně nevyloučeným“ a jednak by vedl k dalšímu rozdělení společnosti a mohl by být příčinou i sociálních nepokojů, jako tomu bylo v nedávné minulosti v některých městech na severu Čech. Přijetí této právní úpravy by rovněž vedlo k tomu, že tato skupina subjektů by se mohla opětovně zadlužit dříve a naprosto bezstarostně. Stát by se měl snažit dle našeho názoru zvyšovat povědomí o úvěrech a jejich dopadech, aby co nejširší veřejnost věděla, jak si spočítat následky toho, když si půjčí peníze a jak drahý tento úvěr je. A zde by bylo vhodné

	<p>např. zřídit poradenská centra právě v tzv. sociálně vyloučených lokalitách.</p> <p>Otázka snížení výše splátky (pro dlužníky s vyššími příjmy) sice na jedné straně znamená jejich motivaci ke zvyšování příjmů, avšak na straně druhé zase znamená poškození věřitelů.</p> <p>K bodu 2.11.1.</p> <p>Nepovažujeme za vhodné plošnou možnost oddlužení u podnikatelů vztahující se na dluhy pocházející z podnikání, neboť těmito dluhy mohou být i dluhy veřejnoprávní povahy, zejména dluhy na daních, poplatecích a jiných obdobných peněžitých plněních, která jsou příjmem veřejných rozpočtů. Navržená možnost oddlužení by vedla nejen k neúměrnému zkrácení těchto příjmů, ale byla by i negativním signálem ve vztahu k obecnému požadavku na to, aby každý plnil své zákonné povinnosti řádně a včas, jakož i oslabení principu „právo patří bdělým“. To platí zvláště v případě podnikatelů, od nichž je třeba z principu požadovat vyšší míru profesionality a současně odpovědnosti za jejich právní jednání, než v případě fyzických osob nepodnikajících.</p> <p>Text poslední věty daného bodu se jeví jako nesrozumitelný ve vztahu k předchozímu textu. Pokud totiž určitá fyzická osoba „podniká“ prostřednictvím kapitálové právnické osoby, je jen logické, že má možnost osobního oddlužení jako fyzická osoba nepodnikající. Nicméně takové oddlužení se z principu netýká dluhů pocházejících z podnikání, které jsou dluhy právnické osoby. Uvedené srovnání tak svědčí spíše řešení v podobě nepřipustit oddlužení v případě dluhů fyzických osob pocházejících z podnikání.</p> <p>K závěrům (str. 27)</p> <p>Vláda usnesením č. 540/2014 schválila závěry Analýzy řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků a uložila ministryni spravedlnosti předložit vládě do 30.6.2015 návrh novely insolvenčního zákona, která by umožnila územním samosprávným celkům projít insolvenčním řízením, resp. oddlužením</p>	
--	---	--

	<p>(bod 6.3 analýzy). Předložený materiál, který se zabývá potřebnými změnami insolvenčního zákona, resp. institutu oddlužení, však žádným způsobem nereflektuje tuto skutečnost. Požadujeme, aby do návrhu řešení bylo doplněno, že pracovní skupina se bude zabývat též možnostmi oddlužení územního samosprávného celku ve smyslu Analýzy řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků, kterou schválila vláda svým usnesením č. 540/2014.</p> <p>Zásadní připomínka</p>	
<p>Ministerstvo průmyslu a obchodu</p>	<p>Připomínky zásadní</p> <p>1. Pracovní skupina Ministerstva spravedlnosti by se měla vedle již detekovaných problémů souvisejících s oddlužením zabývat též problémy souvisejícími s insolvenčním řízením v širším smyslu. Dále by měla pro svoji práci využít dosavadní výsledky analýz, prováděných expertní pracovní skupinou působící při Svazu průmyslu a dopravy ČR.</p> <p>Odůvodnění</p> <p>Na řešení problematiky oddlužování a její regulace dlouhodobě pracuje Svaz průmyslu a dopravy ČR. Připravil řadu konkrétních návrhů na změnu insolvenčního zákona a souvisejících předpisů a na úpravách dále spolupracuje s Ministerstvem financí a s expertním týmem skupiny advokátů (JUDr. Hana Marvanová a další), která reagovala na iniciativu pana Pavla Juříčka, viceprezidenta Svazu průmyslu a dopravy ČR, který se sám stal obětí tzv. šikanózního konkurzu. Jejich cílem je vytěžit praktické zkušenosti z některých nestandardních kauz a nalézat řešení, která by v budoucnu opakování podobných případů zabránila. Vzhledem k tomu, že problematika úpadku a možností jeho řešení není pouze záležitostí insolvenčního zákona, ale úzce souvisí též s regulací soudního řízení, insolvenčních správců a jejich odpovědnosti a dalších oblastí, je záběr této skupiny advokátů podstatně širší, než je působnost pracovní skupiny ustavené při Ministerstvu spravedlnosti. Cíle obou skupin jsou však v</p>	<p>Akceptováno, zpracováno.</p> <p>Materiál upraven ve smyslu připomínek.</p>

	<p>zásadě shodné. Domníváme se proto, že je vhodné činnost, resp. výstupy činnosti obou pracovních skupin, propojit.</p> <p>V některých návrzích detekovaných problémů se obě pracovní skupiny shodují, v jiných se rozcházejí.</p> <p>Zatímco pracovní skupina při Ministerstvu spravedlnosti nedoporučuje měnit vymezení pojmu „úpadek“, doporučuje (v zájmu větší ochrany ekonomicky poměrně prosperujících subjektů) skupina advokátů působících při SPD ČR podmínit úpadek skutečností, že dlužník má peněžité závazky po dobu delší než 3 měsíce po lhůtě splatnosti, namísto stávajících 30 dnů. Dále doporučují, aby úpadek (nově) nebyl prohlášen v případě tzv. druhotné platební neschopnosti (byla-li prokázána). Rovněž doporučují, aby v insolvenčním řízení a v incidenčních sporech nejednal a nerozhodoval v prvním stupni jediný soudce (samosoudce), tak jak je tomu v současné době, ale 3 členný senát, složený ze soudce a 2 přísedících. Doporučují též nově zakotvit povinnost ustanovovat insolvenční správce podle pořadníku (nikoli libovolně jako je tomu dosud), kategorizovat insolvenční správce podle jejich specializace, zakotvit minimální limit jejich pojistného z titulu odpovědnosti, upravit možnost jejich odvolání jestliže to navrhne schůze věřitelů 2/3 hlasů. Shodně s pracovní skupinou Ministerstva spravedlnosti doporučují limitovat výši záloh pro insolvenčního správce, shodně doporučují zřízení tzv. speciálního účtu, na kterém by byly vedeny prostředky nepodléhající výkonu rozhodnutí nebo exekuci. Svaz průmyslu a dopravy ČR dále doporučuje posílit roli státního zástupce v dohledu nad insolvenčním řízením, upravit (zlepšit) stávající podmínky moratoria (ochranné doby dlužníka umožňující konsolidovat jeho majetkové poměry) a upravit podmínky projednání insolvenčního návrhu.</p> <p>Uvedené návrhy považujeme za zvláštního žetetele hodné, a proto by měly být pracovní skupinou Ministerstva spravedlnosti v zájmu lepší ochrany ekonomicky životaschopných podnikatelů projednány a zohledněny.</p>	
--	---	--

	<p>2. V bodě 2.2 na str. 9 navrhujeme vypustit bod „vést další diskusi ohledně možnosti zavedení nové živnosti, pod kterou by činnost výše popsaných subjektů spadala...“.</p> <p>Odůvodnění</p> <p>Z popisu problematiky vyplývá, že problémy spojené s poskytováním poradenství v oblasti oddlužení zřejmě spočívají v tom, že sepisování návrhů na povolení oddlužení, případně poradenství v této oblasti, provádějí nekvalifikované osoby. Zde je podle našeho názoru nutno nejprve jednoznačně stanovit, zda takováto činnost je vůbec živností, a zda není právní službou, kterou podle § 2 zákona o advokacii mají oprávnění poskytovat pouze advokáti a další osoby, jimž zákon svěřuje poskytovat právní služby, přičemž činnost advokátů není podle § 3 odst. 2 písm. c) živnostenského zákona živností. Přikláníme se k názoru, shodně se stanoviskem Ministerstva spravedlnosti ze dne 28. ledna 2013, čj. 5/2013-LO-SP_1/2, které jsme si v obdobné věci vyžádali, že sepisování návrhů na oddlužení by nemělo být vykonáváno v režimu živnostenského zákona. Vykonávat uvedenou činnost, která má charakter právní služby, by mělo příslušet advokátům.</p> <p>3. Požadujeme, aby byla vedena diskuse ohledně možnosti širšího poskytování informací vypovídajících o solventnosti a důvěryhodnosti potenciálních dlužníků, které vznikají při činnosti orgánů veřejné moci, a to bezplatně a bez zbytečných administrativních překážek.</p> <p>Odůvodnění:</p> <p>Podle našeho názoru by mělo být právně zakotveno, aby byl veden a rozšiřován registr dlužníků a tento byl přístupný všem podnikatelským subjektům, kteří ke své činnosti registr využívají. Takový registr bude zároveň zlepšovat a chránit postavení spotřebitele.</p>	
<p>Ministerstvo práce a sociálních věcí</p>	<p>1. Str.12, kapitola 2.5</p> <p>„Požadavek zavedení alternativy oddlužení,</p>	<p>Akceptováno, zpracováno.</p>

	<p>resp. posílení motivace nezajištěných věřitelů k udělování souhlasu s plněním nižším než 30 %“: V popisu problematiky je uvedeno následující:</p> <p>„Možnost oddlužení pro sociálně vyloučené osoby je v důsledku nestálosti jejich příjmů často nedosažitelná. Je proto (především Agenturou pro sociální začleňování) iniciován návrh zakotvit novou právní úpravu oddlužení, která by mohla být alternativou současné právní úpravy, a která by podmínky oddlužení pro tyto osoby zmírňovala.“</p> <p>Sekce 9 navrhuje výše uvedený odstavec připomínkováného materiálu doplnit o následující text: „MPSV bude v roce 2015 ve spolupráci s dalšími resorty a experty z oblasti prevence a řešení bezdomovectví usilovat o vytvoření opatření, příp. též metodiky k řešení zadluženosti nejchudších obyvatel, kteří nedosáhnou na osobní bankrot, a to zejm. těch, kteří ztratili nebo jsou ohroženi ztrátou bydlení.“.</p> <p>Odůvodnění: Usnesení vlády ze dne 28. srpna 2013 č. 666 „Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020“ a usnesení vlády ze dne 21. května 2014 č. 366, „Návrh konkrétních kroků k naplnění cílů Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020 a harmonogram jejich plnění“ obsahují (resp. rozpracovávají) úkol č. 5.1.2i „Vytvoření opatření, příp. též metodiky k řešení zadluženosti nejchudších obyvatel, kteří již ztratili nebo jsou ohroženi ztrátou bydlení (osoby, které nedosáhnou na osobní bankrot)“. Gestorem úkolu je MPSV ve spolupráci Meziresortní pracovní skupinou (MMR, MF, MSp, MLP). Termín plnění úkolu je rok 2015. V popisu opatření je uvedeno následující: „Problém zadlužení na nájemném a službách za bydlení a zadlužení obecně představuje jeden z nejvýznamnějších zdrojů „cest k bezdomovectví“. Prevence proti bezdomovectví se nemůže obejít bez řešení této problematiky. Nejsou známy celkové údaje o rozsahu těchto dluhů (ani co do výše, ani co do počtu dlužníků</p>	<p>Materiál upraven ve smyslu připomínky.</p>
--	---	---

	a jejich skladby.) Proto je třeba nejprve zmapovat tuto situaci. Jde o mnohvrstevný problém, proto je třeba z něj učinit i téma pro zkoumání v širších souvislostech - tedy i za pomoci OP LZZ. ... Je užitečné samostatně řešit problémy dluhů na nájemném a službách za bydlení a problémy ostatních dluhů. Opatření by mělo přispět ke snížení nákladů spojených s péčí o lidi bez domova. Řešení není možné bez úzké spolupráce s dalšími resorty. ...“	
--	---	--

V Praze dne 19. února 2015

Vypracovala: Mgr. Tereza Vyoralová, Mgr. Pavla Plachá