

1) Navrhovaná právní úprava je v rozporu se zákonem č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů

Předložený návrh je učebnicovou ukázkou nepochopení smyslu a účelu podzákoné normotvorby. Ta nemá a ani nemůže sloužit k výkladu zákona. Tím by totiž došlo k nepřipustnému zásahu jak do moci zákonodárné, tak do moci soudní, která již výklad zákona podala (viz níže). Zákonnou normu může měnit jen zákonodárce, nikoliv exekutiva, a to dokonce i kdyby k tomu byla zákonodárcem (protiústavně) zmocněna.¹

Návrh nerespektuje výklad zákona o insolvenčních správcích zaujatý Občanskoprávním a obchodním kolegiem Nejvyššího soudu ČR. Toto kolegium totiž interpretovalo příslušná ustanovení zákona o insolvenčních správcích tak, že skutečný výkon činnosti insolvenčního správce v jeho sídle a provozovně (provozovnách) není podmíněn faktickou přítomností insolvenčního správce.²

Ve vazbě na uvedené je nutno zdůraznit, že mezi základní postuláty právního řádu patří jeho bezrozpornost. Je nepřijatelné, aby jedna právní norma (vyšší právní síly) svým adresátům určité chování umožňovala a jiná norma (nižší právní síly) to samé chování zakazovala. Logický rozpor, který tímto způsobem vzniká, sice lze odstranit pomocí zvláštních argumentů právní logiky (*lex superior derogat legi inferiori*), popřípadě použitím dalších interpretačních metod, avšak zároveň je hrubě v rozporu s principem právní jistoty a z něj vyplývajícími požadavky.³

Lze dodat, že v právním státě nepochybně postup učiněný ve shodě se zákonem, byť v nesouladu s podzákoným právním předpisem, při existenci dvou odlišných alternativ jednání, před orgány veřejné moci ob stojí. Neakceptování tohoto přístupu z jejich strany by bylo čirou svévolí, jíž by nebylo lze čelit racionálně obhajitelnou argumentací.⁴

Už jen z právě uvedených důvodů nezbyvá, než navrhovanou změnu hodnotit jako zcela nepřijatelnou.

¹ Protože podzákoné právní předpisy smějí být vydávány jen v mezích, které zákon stanoví, musí zákon tyto obsahové nebo jiné meze určit výslovně, v každém případě však musejí být zjevné ze smyslu a účelu zákona (Viz Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, 1. vydání. Praha : 2007, str. 584).

² Viz druhá právní věta připojená k rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 6. 2014, č. j. 2 VSOL 358/2014-B-17, které bylo publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek jako R 91/2014. Je to přitom právě příslušné kolegium Nejvyššího soudu ČR, které schvaluje vybraná rozhodnutí k uveřejnění ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek.

³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 1 As 14/2006-68.

⁴ Srov. Hanuš, L.: K materiální derogaci (interpretačním derogačním pravidlům), Právní rozhledy 24/2005, s. 898.

2) Absence věcné potřeby návrhu

Nutno konstatovat, že předkladatel existenci problému, jemuž chce novou úpravou čelit, ničím nedokládá. Obecná a nekonkrétní tvrzení o snížení kvality výkonu funkce insolvenčního správce a vzniku škod na straně dlužníků a věřitelů nejsou doložena žádnými konkrétními daty. Z údajů insolvenčního rejstříku nevyplývá zvýšení počtu zproštění insolvenčních správců funkce, tudíž reálná praxe insolvenčních soudů po ničem podobném zjevně nevolá. Kampaň Krajského soudu v Ostravě zkraje roku není argumentem, když všechna zproštění z důvodu nadměrného počtu provozoven byla jako nezákonná zrušena a následný postup tohoto soudu při svévolném (ne)určování insolvenčních správců bez ohledu na zákon dokládá její ryzí účelovost.

K tvrzením obsaženým v důvodové zprávě:

- a) *Je tedy zřejmé (zejména z důvodové zprávy k revizní novele), že tento záměr v oblasti zřizování nových provozoven není naplněn, neboť dochází k masivnímu nárůstu počtu provozoven za účelem maximalizace nápadu insolvenčních věcí, ovšem za současného snížení kvality výkonu činnosti insolvenčních správců.*

Pokud insolvenční správce neplní v konkrétním insolvenčním řízení své povinnosti, má (musí) být insolvenčním soudem funkce zproštěn. Je předkladateli známo jediné rozhodnutí o zproštění insolvenčního správce funkce z důvodu (ne)funkčnosti jeho provozoven? (Ponecháme-li stranou účelovou kampaň Krajského soudu v Ostravě ze začátku tohoto roku, která u odvolacího soudu zcela prohrála.⁵)

- b) *V praxi dokonce dochází k efektu zcela opačnému, kdy nutnost zřizování provozoven znamená pro insolvenční správce větší časové zatížení (v důsledku cestování mezi provozovami), vzdálenější osobní výkon činnosti insolvenčního správce vůči dlužníkům a nárůst nákladů, a to na obou stranách.*

Nutno konstatovat, že navrhovaná regulace popsaný problém neřeší, ale právě naopak ho prohlubuje - k tomu viz též bod 3.

- c) *Vyhláška a její navrhovaná změna pak stanoví, co se právě svědomitým výkonem činnosti insolvenčního správce a zajišťování odborné péče ve vztahu k chodu jeho provozoven rozumí, neboť bylo dosavadní aplikační praxí zjištěno, že může*

⁵ Viz např. usnesení Vrchního soudu v Olomouci sen. zn. 1 VSOL 325/2014, sen. zn. 2 VSOL 540/2014 či sen. zn. 3 VSOL 586/2014.

insolvenční správce svoji činnost (viz zejména demonstrativní výčet nejdůležitějších činností, které musí insolvenční správce ve své provozovně zajišťovat) v provozovnách v rámci vymezených úředních hodin svědomitě a s odbornou péčí zajišťovat pouze v případě, bude-li v nich osobně přítomen.

Je třeba se ptát, jakou „aplikační praxí“ bylo uvedené zjištěno? Soudní praxí? Proč tedy insolvenční soudy správce nezprošťují funkce? Nebo praxí kontrol prováděných Ministerstvem spravedlnosti? Ty ovšem nejsou s to hodnotit kvalitu, s jakou jsou činnosti na provozovně vykonávány, nýbrž jen to, zda jsou tyto činnosti na provozovně vůbec vykonávány. Odvolávka na „zjištění aplikační praxe“ je tedy zjevně nepřipadná. Naopak tím, že nedochází ke zprošťování správců v konkrétních řízeních, kde může každý soudce konkrétně zhodnotit kvalitu výkonu funkce insolvenčního správce, je „dosavadní aplikační praxí“ prokázáno, že potřeba osobní přítomnosti insolvenčního správce na provozovně je zcela umělá.

Nadto předkladatel směřuje rovinu úpravy provozoven (obsaženou v zákoně o insolvenčních správcích) a úpravy výkonu funkce insolvenčního správce v insolvenčním řízení (obsaženou v insolvenčním zákoně). Jestliže se údajná masivní pochybení při zřizování a chodu provozoven nepromítají do kvality výkonu funkce insolvenčního správce v jednotlivých řízeních (poměřováno počtem zprošťujících rozhodnutí souvisejících s /ne/funkčností provozoven), pak se lze naopak ptát, zda požadavky kladené na provozovny nejsou přemrštěné, zbytečné a praxí nevyžadované. Potom se ovšem jako legitimní jeví úvaha o zmírnění požadavků kladených na provozovny, nikoliv naopak.

Regulace provozoven v zákoně o insolvenčních správcích a prováděcí vyhlášce není cílem sama o sobě. Jejím cílem má být zajištění řádného výkonu funkce insolvenčního správce v insolvenčním řízení. Jestliže jsou předpisy o provozovnách vskutku v tak rozsáhlé míře porušovány, aniž by se to relevantně projevovalo v jednotlivých insolvenčních řízeních, je vazba prostředku (zostřená regulace provozoven) a cíle (řádný průběh insolvenčních řízení) zpochybněna.

Není zřejmé, čím přesně má navrhovaná změna přispět ke zvýšení kvality výkonu funkce insolvenčního správce, když realita jednotlivých insolvenčních řízení nic takového nevyžaduje.

- d) *Ovšem v důsledku aplikační praxe a zjištěných pochybení se ukázalo jako nezbytné právě tímto prováděcím právním předpisem výklad smyslu § 5a ZIS upřesnit a zpřisnit. Je zřejmé, že insolvenční správce nemůže být neustále osobně přítomen ve svém sídle ...*

Důvodová zpráva tedy připouští, že v sídle insolvenčního správce nemusí být přítomen, kdežto pro provozovnu tuto povinnost navrhuje zavést. Logicky ale neexistuje věcný rozdíl mezi sídlem a provozovnou. Tím se opět potvrzuje, že navrhovaná změna regulace provozoven je samoúčelná.

- e) *Nebylo-li by i přes výše uvedené toto pro insolvenčního správce objektivně možné (např. z důvodu náhlého nařízeného soudního jednání, z důvodu čerpání řádné dovolené ...)*

Slůvko „náhlý“ je zaznamenáníhodné. Chce se tím snad říci, že by soudy neměly nařizovat „nenáhlé“ roky na dny, kdy má insolvenční správce pobývat v provozovně? Anebo jsou úřední hodiny provozovny důvodem odročení nařízeného jednání? Takto ale soudní praxe nefunguje a fungovat nebude. Soudy si organizují svou činnost bez ohledu na insolvenčního správce a jiné procesní subjekty. Přívlastek „náhlý“ je tedy zcela zbytečný, protože důvodem, pro něž insolvenční správce nemusí být na provozovně osobně přítomen, je/bude ve skutečnosti jakékoli soudní jednání bez ohledu na to, s jakým předstihem bylo nařízeno.

Je-li účast při soudním jednání omluvou nepřítomnosti insolvenčního správce na provozovně, pak správci s mnoha provozovnami, kteří se účastní soudních jednání v podstatě každý den, nebudou ve svých provozovnách přítomni bez ohledu na zakotvení této povinnosti ve vyhlášce.

Dále je třeba uvést, že insolvenční správce není zaměstnanec, proto není jasné, co se rozumí čerpáním řádné dovolené. „Dovolenou“ může insolvenční správce čerpat kdykoliv. Bude mimořádně snadné obcházet povinnost osobní přítomnosti na provozovně odkazem na to, že insolvenční správce zrovna „čerpá dovolenou“.

Oproti současnému stavu se tedy fakticky nezmění vůbec nic. Nulový efekt nové regulace svědčí proti jejímu přijetí, když požadavek na stabilitu práva, jež je jednou z ústředních hodnot materiálního právního státu, velí měnit právní předpisy jen tehdy, je-li to skutečně nezbytné a účelné.

- f) *V důsledku toho, že dosud na provozovnách obvykle byly přítomny pouze nedostatečně odborně kvalifikované osoby, příp. vůbec nikdo, mohlo docházet (a často také docházelo) ke vzniku škody, a to jak věřitelů, tak dlužníků.*

Bylo by vhodné, kdyby předkladatel jmenoval jediný případ, kdy v důsledku

přítomnosti „nedostatečně odborně kvalifikované osoby“ na provozovně byla komukoliv způsobena škoda. To zejména ve vztahu k rozsahu činností, jež musejí být na provozovně zajištěny a které jsou všechny povahy ryze administrativně-technické, která žádnou odbornost ve skutečnosti nevyžaduje.

- g) *Ne zřídka bylo Ministerstvo spravedlnosti informováno o tom, že vůbec první kontakt dlužníka s insolvenčním správcem proběhl až 10 minut před prvním přezkumným jednáním a schůzí věřitelů, které mají na průběh oddlužení zcela zásadní dopad.*

Je nutno znovu opakovat - pokud se popsané jakýmkoliv negativním způsobem dotklo daného insolvenčního řízení, mohl zasáhnout insolvenční soud, kterému může závadné jednání insolvenčního správce oznámit každý účastník daného řízení (příp. i jiná osoba).

- h) *V důsledku zřizování nepřiměřeného počtu provozoven proto nesmí být porušován společný zájem věřitelů na řádném (a ve vztahu k provozovněm myšleno též osobním) výkonu funkce insolvenčního správce.*

Zjistí-li insolvenční soud v konkrétním jednotlivém případě, že insolvenční správce nejedná ve společném zájmu věřitelů, má jej zprostit funkce. Je navíc nanejvýš sporné, zda existuje společný zájem věřitelů na osobní přítomnosti insolvenčního správce na provozovně. Věřitele spíše zajímá výsledek činnosti správce (míra uspokojení jejich pohledávek).

Zkušenosti insolvenčních správců ukazují, že věřitelé možnosti navštěvovat provozovny nevyužívají. Pokud se chtějí sejit s insolvenčním správcem, je to věcí individuální domluvy. Insolvenční správce přitom v žádném případě není limitován vyhlášenými úředními hodinami své provozovny.

- i) *Tímto pak dochází k narušení celého insolvenčního prostředí v rámci celé České republiky, konkrétně by šlo o nepříznivý zásah do kvality průběhu insolvenčních řízení a do legitimních očekávání většiny insolvenčních správců týkajících se zajištění jejich řádného chodu.*

Je nutno opět zdůraznit - jde o tvrzení bez průkazného základu. Navíc budiž neustále opakováno, že špatný výkon funkce insolvenčního správce je důvodem pro jeho zproštění funkce soudem. Tito insolvenční správci tedy mohou být zproštění funkce na základě jednotlivých prokázaných pochybení, kterých se

v konkrétním insolvenčním řízení dopustili.

Důvodová zpráva dále nevysvětluje, o jaká „legitimní očekávání“ jde. Má snad každý insolvenční správce právo/nárok na určitý přísun případů? Kdo a jak toto právo/nárok kvantifikuje? Nemá to být věcí trhu?

3) Náklady a přínosy návrhu

Nutno konstatovat, že pokud jde o otázku nákladů a přínosů spojených s návrhem, je skutečnost přesně opačná, než je tvrzeno v důvodové zprávě.

Nová úprava buď nebude mít efekt vůbec žádný (pakliže bude omluvitelným důvodem nepřítomnosti správce v provozovně účast na soudním jednání nebo "čerpání dovolené" – viz výše), nebo negativní (opuštění trhu správců nejschopnějšími jedinci – viz níže).

Pokud jde o problematiku nákladů spojených s realizací navrhované regulace, je nutno vyjít z toho, že insolvenční správce je homo economicus – racionálně uvažující ekonomický subjekt. Každý racionálně uvažující subjekt zvažuje náklady a přínosy a zvolí variantu, jež je pro něj nejvýhodnější, tj. takovou, jež maximalizuje čistý výnos (definovaný jako rozdíl mezi výnosy a náklady).

Jestliže se insolvenční správce rozhodne zřídit provozovnu, činí tak s vidinou určitého výnosu. Výnos insolvenční správce není s to ovlivnit, neboť regulace nápadu insolvenčních věcí je zcela mimo jeho dispozici. (Vycházíme z předpokladu, že insolvenční správce není schopen ovlivnit určování insolvenčních správců předsedou soudu, a to i přes to, že poznatky z fungování některých krajských soudů tento předpoklad zpochybňují.)

Z toho vyplývá, že maximalizace čistých výnosů insolvenční správce dosáhne jedině cestou minimalizace nákladů. Je věcí elementární (mikro)ekonomie, že náklady, které je třeba brát v potaz, jsou jednak zjevné (bezprostřední, přímé), jednak skryté. Skrytými náklady jsou tzv. náklady alternativ (též náklady ušlých příležitostí – opportunity costs).

Rozhodnutí zajišťovat chod provozovny prostřednictvím jiné osoby (zaměstnanec, advokát apod.) je samozřejmě spojeno se zjevnými náklady (mzda či jiná odměna).

Rozhodnutí zajišťovat chod provozovny osobně je spojeno s náklady alternativ: čas strávený na provozovně činností administrativně-technického rázu může být využit jiným, efektivnějším způsobem.

Volba té které varianty je dána poměry konkrétního insolvenčního správce. Zatímco náklady spojené se zajištěním chodu provozovny prostřednictvím jiné osoby jsou pro všechny insolvenční správce v zásadě stejné (např. mzda administrativních pracovníků v určitém regionu se pohybuje v určitém pásmu), náklady alternativ se mezi jednotlivými insolvenčními správci mohou výrazně lišit. Zjednodušeně řečeno jde o „cenu času“ jednotlivých insolvenčních správců. Je přitom věcí obecné zkušenosti, že „cena času“ je funkcí schopností, dovedností a odbornosti.

Ekonomická analýza tedy naznačuje, že čím odborně vybavenější a schopnější insolvenční správce je, tím dražší je jeho čas a tím spíše bude zajišťovat chod provozovny jinou osobou.

Zakotvení povinné osobní přítomnosti insolvenčního správce na provozovně nemůže vést ke snížení jeho nákladů. Kdyby tomu tak bylo, insolvenční správce sám by se již dávno rozhodl pro osobní vedení provozovny.

Nová regulace tak může být v dlouhém období kontraproduktivní. Nejschopnější insolvenční správci mohou zvážit, zda za podmínek enormních nákladů alternativ, jež na ně nová regulace uvaluje, je pro ně výkon činnosti insolvenčního správce ekonomicky zajímavý. Pokud nebude nová regulace provozoven doprovázena zvýšením výnosů činnosti insolvenčního správce (zvýšením odměn), lze s jistotou ceteris paribus predikovat, že nejschopnější insolvenční správci trh insolvenčních správců opustí.

Je nutno upozornit, že činnost insolvenčního správce často vykonávají např. advokáti při své advokátní praxi. Cena času advokáta je dána lukrativností jeho klientely, o níž zase rozhoduje vysoce konkurenční trh. Není přitom jistě náhodou, že mnozí z těchto správců-advokátů publikují, vystupují na konferencích a vzdělávacích akcích, vzdělávací akce pořádají anebo vyučují na vysokých školách (jeden z nich se má ostatně právě v těchto dnech stát novým ústavním soudcem). Právě tyto nejkvalitnější advokáti (a samozřejmě nejen oni) budou novou regulací z trhu insolvenčních správců nutně vytlačeni.

Není dále jasné, jak se sníží náklady dlužníků. Neexistuje insolvenční správce, který by nutil dlužníky cestovat přes celou republiku do jeho sídla. Totéž platí pro věřitele. Je-li nutná schůzka se subjekty insolvenčního řízení, IS ji zařídí bez ohledu na vyhlášené úřední hodiny provozovny.

Navíc se zcela absurdně předpokládá, že věřitel bude mít nejbližší právě do provozovny určené bydlištěm dlužníka. Vzhledem k tomu, že takřka všechny banky a nebankovní poskytovatelé úvěrů mají sídlo v Praze, bylo by naopak logické, kdyby bylo každému insolvenčnímu správci uloženo umístit sídlo nebo alespoň jednu svou provozovnu právě tam. To je samozřejmě absurdní požadavek, dává však větší smysl než argumentace přiblížením se věřitelům tím, že bude insolvenční správce nucen trávit čas v provozovnách v regionech.

4) Závěr

Lze shrnout, že předkladatel podzákoným předpisem hodlá čelit „nevyhovující“ interpretaci zákona, kterou podala soudní praxe a pokouší se vyhláškou novelizovat zákonný text. Předložený návrh tak de facto popírá dělbu moci ve státě.

Navrhovaná regulace není věcně podložena, opírá se nikoliv o ověřitelné konkrétní, objektivní a reálné údaje, ale o floskule a vzletné pojmy (legitimní očekávání, kvalita průběhu insolvenčních řízení, vznik škod, společný zájem věřitelů). Zároveň je přímo vybízeno k jejímu porušování (účastí insolvenčních správců na „náhle“ nařízených soudních jednáních či „čerpáním řádné dovolené“).

Realizace návrhu bude znamenat faktické zvýšení nákladů insolvenčních správců, jakož i věřitelů. Jeho „přínosem“ pak bude odchod nejschopnějších osob z trhu správců, resp. odrazení jiných schopných osob od vstupu na tento trh. V důsledku tohoto nevyhnutelně dojde k celkovému snížení kvality výkonu funkce insolvenčního správce, což bude mimo jiné znamenat zhoršení pozice insolvenčních věřitelů (jejichž společný zájem je insolvenční správce povinen hájit) v insolvenčním procesu.