



Institut
pro křesťansko-demokratickou
politiku

Exekuce a oddlužení - Spojené nádoby celospolečenského významu

Mgr. Vilém Anzenbacher, Ph.D

Právník a analytik



Obsah

1	Oddlužení v evropské civilizaci	3
2	Vývoj úpravy oddlužení v ČR	3
3	Současný stav exekučních řízení	4
4	Pojem oddlužení	4
5	Zadluženost, exekuce, oddlužení: spojené nádoby	5
6	Osoba insolvenčního správce	5
7	Soudní praxe	6
8	Současný stav projednávání legislativních návrhů	6
9	Křesťansko-demokratická politika a oddlužení - doporučení	7
10	Literatura	8



Děkujeme za laskavou finanční podporu Konrad-Adenauer-Stiftung.

Institut pro křesťansko-demokratickou politiku a Konrad-Adenauer-Stiftung na sebe neberou žádnou odpovědnost za fakta či názory vyjádřené v této publikaci. Plná zodpovědnost leží na autorech publikace.

Všechna práva jsou vyhrazena. Není povoleno kopírovat, reprodukovat nebo znovu vydávat obsah této publikace s výjimkou osobní potřeby. Všechny ostatní formy vyžadují povolení vydavatele.

Institut pro křesťansko-demokratickou politiku z.ú.

2018

1 Oddlužení v evropské civilizaci

Obecné vyrovnání dluhů je v židovsko-křesťanském kulturním okruhu hluboko zakořeněno. Svědčí o tom například Třetí kniha Mojžíšova popisující „milostivé léto“, při kterém se po sedmkrát sedmi letech, tedy každý padesátý rok, navrátí všechno, co bylo zcizeno, a dluhy budou odpuštěny. Interpretace tohoto textu však přinášela v průběhu dějin různé výsledky a nezdávka byla předmětem ostrých sporů.¹ Ty však neoslabilly základní myšlenku: dluhy je za určitých podmínek třeba umět odpustit.

Období padesáti let v tehdejším kontextu představovalo přibližně jednu generaci, jednou za život by tak byli všichni členové společnosti oproštěni od finanční zátěže.² Oddlužení a jemu logicky předcházející problémy se splácením svých závazků tak není pouze fenoménem dneška, nýbrž institutem, který se doslova prolíná dějinami lidstva. Při úvahách o právní úpravě exekucí a insolvenčí je proto třeba mít na mysli nejen aktuální data a statistiky, ale celou problematiku vnímat v širším sociálním a kulturním kontextu.

2 Vývoj úpravy oddlužení v ČR

Na území České republiky lze konkrétnější obrysy samostatné právní úpravy úpadku jakožto hospodářského stavu dlužníka sledovat již v druhé polovině osmnáctého století.³ V současnosti je těžištěm právní úpravy exekuční činnosti exekuční řád a úpadku dlužníka insolvenční zákon.⁴ Exekuční řád a zejména vyhlášky, které ho provádějí, byly měněny a aktualizovány již v minulém volebním období, zatímco rozsáhlá novela insolvenčního zákona je předmětem projednávání v Poslanecké sněmovně v současné době.

¹ SMRČKA, L., PLAČEK, J., SCHÖNFELD, J., LOUDA, L. Insolvenční řízení: (očekávání, realita a budoucnost insolvenčního zákona). Praha: Professional Publishing, 2016. s. 9

² Realizace pokynů spojených s milostivým létem je však velmi sporná a existují důvodné obavy o jejich nenaplnění plynoucí z absence záznamů o takové události. Uskutečnění těchto pokynů také pravděpodobně příliš nenahrávala značná frekvence válek a jiných neštěstí spojená s izraelskými dějinami, tamtéž, s. 10

³ Mezi první legislativní dokumenty úpadkového práva té doby lze řadit rakousko-český směnečný řád z roku 1763 sjednocující českou a rakouskou úpravu a Obecný konkursní řád josefínský z roku 1781. Následoval legislativní vývoj reagující na nedokonalosti předchozí úpravy, který vyústil v podobě přijetí konkursního řádu č. 1/1869 ř. z. a následně řádem konkursním, vyrovnacím a odpůrčím č. 337/1914 z. ř. více KOZÁK, J., BROŽ, J., DADAM, A., STANISLAV, A., STRNAD, Z., ZRŮST, L., ŽIŽLAVSKÝ, M. Insolvenční zákon: komentář. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. XXVII.

⁴ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení

3 Současný stav exekučních řízení

Snahy o novelizaci insolvenčního zákona zejména v oblasti úpravy oddlužení jsou vedeny zejména potřebou reagovat na vysoké procento obyvatel České republiky, proti kterým je vedeno exekuční řízení. Podle dat Ministerstva spravedlnosti je rozdělení exekvovaných dlužníků takové, že celkový počet „živých“ řízení je 4 268 854 je vedeno proti 731 341 fyzickým osobám. Z nich je 176 651 osob, proti nimž je vedeno jedno exekuční řízení. Dvě exekuční řízení jsou vedena proti 100 656 osobám. Tři exekuční řízení jsou vedena proti 76 693 osobám a proti 377 341 osobám jsou vedeny čtyři a více exekucí.⁵ Pro sociální kontext je vhodné poznamenat, že podstatná část dlužníků, proti nimž je vedena exekuce, je ve věku od 21 do 30 a nad 60 let.⁶

Tyto i další statistické údaje uváděné Ministerstvem spravedlnosti potvrzují celospolečenský význam problematiky, která má, ač je problematikou převážně právní, významný ekonomický a sociální přesah. Ne každý dlužník, proti kterému je vedeno exekuční řízení nebo několik takových řízení, je předlužen a východisko jeho ekonomické situace tak ne vždy spočívá ve využití institutu oddlužení. Přesto je takových dlužníků nezanedbatelné množství. Jedním z řešení situace, kdy dlužník čelí většímu množství exekucí, může být institut oddlužení jakožto jedna z množství řešení úpadku či hrozícího úpadku dlužníka.

4 Pojem oddlužení

Institut oddlužení bývá též nazýván jako osobní bankrot. Je nejvyužívanějším řešením úpadku či hrozícího úpadku dlužníka má za cíl navrácení dlužníka zpět do ekonomického života. Dlužník se tak může při využití právem upraveného postupu a pod dohledem insolvenčního správce a soudu oprostít od dluhů. Tato možnost „druhé šance“ dává fyzickým osobám možnost vrátit se do standardního ekonomického cyklu. Zahájení insolvenčního řízení totiž znamená, že splatné závazky dlužníka nemohou dále narůstat o uvedené příslušenství a nebudou pokračovat dále exekuce atd.

Co jinak hrozí v opačném případě? Dlužník by se stal součástí šedé ekonomiky. Pokud dlužník nevyužije možnosti oddlužení, jeho dluh se bude dále navyšovat o úroky, sankční úroky, související smluvní pokuty, náklady soudních a jiných řízení.

⁵ Důvodová zpráva k Sněmovnímu tisku 71. s. 50, 7. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2013 - 2017

⁶ Důvodová zpráva k Sněmovnímu tisku 71. s. 50, 7. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2013 - 2017

5 Zadluženost, exekuce, oddlužení: spojené nádoby

Zadluženost fyzických osob, exekuční řízení proti nim vedená a oddlužení jsou proto často spojenými nádobami a nelze je vnímat odděleně. Institut oddlužení spojený v obecné rovině se zaplacením zákonem stanoveného minimálního podílu pohledávek v určitém časovém horizontu však nedopadá pouze na dlužníky, ale i na další subjekty s nimi právně a ekonomicky propojené. Tyto subjekty hrají při exekuci či insolvenční významnou roli, kterou nelze přehlížet. Jedná se zejména o věřitele, při exekuci o exekutory a v případě oddlužení také o insolvenční správce a o soudy.

Pokud u dlužníka proběhne oddlužení, jedná se z pohledu věřitelů o zásah do jejich vlastnického práva zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod, kterému se již v minulosti věnoval Ústavní soud, jenž k úloze insolvenčního práva uvedl: „Z definice úpadku plyne, že dlužník nemá dostatečný majetek na uspokojení všech svých závazků. Je tedy zřejmé, že všichni věřitelé nemohou být uspokojeni v plné míře. Úlohou insolvenčního práva poté je určit, jakým způsobem a jakým poměrem budou jednotliví věřitelé uspokojeni (...). Rovněž je v dané věci zásadní, že zásah státu do majetkových práv stěžovatelky je v dané věci pouze nepřímý. Její majetek není v první řadě ohrožen činností státu, ale úpadkem třetí soukromé osoby. To je další z hledisek svědčících pro větší míru uvážení zákonodárce v dané věci.“⁷

Je však otázkou, zda by tato argumentace Ústavního soudu obstála i v situaci, kdy by dlužník nemusel v krajním případě zaplatit věřiteli v rámci oddlužení vůbec nic. Věřitelská struktura je totiž pestřejší, než se může na první pohled zdát. Mezi věřiteli nejsou pouze poskytovatelé bankovních a nebankovních úvěrů, ale významnými skupinami jsou rovněž například i dopravní podniky, společenství vlastníků a bytová družstva s pohledávkami za platby do fondů oprav nebo zdravotní pojišťovny. Úvahy nad institutem oddlužení by tak měly být ovlivněny i poznatkem, že ne všichni věřitelé mají vliv na to, kdo a zda bude někdo jejich dlužníkem.

6 Osoba insolvenčního správce

Méně významnou, avšak ne zanedbatelnou, skupinou osob, které je vhodné se v rámci úvahy nad tématem exekucí a insolvencí věnovat, jsou insolvenční správci. Insolvenční správci pocházejí často z řad advokátů a mají rozhodující vliv na průběh samotného oddlužení. Za jejich činnost jim náleží odměna za každý započatý kalendářní měsíc od rozhodnutí o povolení oddlužení.⁸

⁷ Usnesení ÚS ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13

⁸ Vyhláška č. 313/2007 Sb., o odměně insolvenčního správce, o náhradách jeho hotových výdajů, o odměně členů a náhradníků věřitelského výboru a o náhradách jejich nutných výdajů

Za předpokladu, že by v důsledku zrušení zákonného požadavku minimální míry uspokojení věřitelů dosáhlo na oddlužení dalších přibližně 100.000 fyzických osob a odměna a náhrada hotových výdajů insolvenčního správce by činila přibližně 1.000,-Kč měsíčně na jednoho klienta, jedná se o trh, na kterém se mezi relativně úzkou skupinu insolvenčních správců rozděluje 1,2 miliardy Kč ročně.

Insolvenční správce je soukromou podnikající osobou a jen stěží lze po něm spravedlivě požadovat činnost spojenou s náklady vyššími, než je ona stanovená měsíční odměna. Tím spíše za předpokladu, že by insolvenční správce měl nad dlužníkem bdít a zároveň být zárukou poctivé snahy dlužníka své dluhy splácet.

7 Soudní praxe

Ze strany soudů nejčastěji směřuje kritika oddlužení na dílčí procesní komplikace a na překvapivou masovost využívání tohoto institutu, kterou někteří soudci popisují jako doslova „run“ na insolvenční soudy. Skutečnost, že každý insolvenční soudce má 30 až 50 nových insolvenčních návrhů měsíčně, vede k rutinnímu a nedůkladnému prozkoumávání jednotlivých návrhů. Současná úprava také obsahuje příliš mnoho situací, kdy je nezbytné písemně doručovat subjektům, které by jinak stačilo informovat prostřednictvím odkazu na elektronický spis již nyní vedený na internetu.⁹ Taková úprava by celý proces zrychlila.

Novela zákona o spotřebitelském úvěru¹⁰ přijatá v loňském volebním období podle vyjádření zainteresovaných subjektů do značné míry zlepšila podmínky, za kterých jsou poskytovány nebankovní spotřebitelské úvěry, které byly častými příčinami exekucí. Poskytovatelé nebankovních spotřebitelských úvěrů se dostali pod dohled ČNB a pro svou činnost musí dostat příslušnou licenci.

I proto právě exekuční řízení zahájená na základě nesplacených úvěrů sjednaných v době před touto regulací se dnes stala asi nejčastějším důvodem úpadku dlužníků. Jedna z hlavních příčin řešeného problému je tím napravena, nyní je nezbytné vypořádat se s doznívajícími následky předchozí právní úpravy.

8 Současný stav projednávání legislativních návrhů

V současnosti je na půdě Poslanecké sněmovny projednávána novela insolvenčního zákona zpracovaná Ministerstvem spravedlnosti již v minulém volebním období. S ohledem na posun vládní

⁹ DÖRFL, L.: Pochod dlužníků na soudy. Soudce č. 3/2016, s. 15, 16

¹⁰ Zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru

politiky v této oblasti se však očekává přijetí zásadních komplexních pozměňujících návrhů. Nyní, mezi prvním a druhým čtením se o těchto návrzích na příslušných výborech a podvýborech Poslanecké sněmovny.

Zaměřují se na stanovení procentuální hranice, kterou bude pro dosažení schválení oddlužení nutné splnit a na případné výjimky, ale také na cesty ke zrychlení a elektronizaci procesu oddlužení a činnost insolvenčních správců.

Není proto zatím jisté, jaká bude finální podoba přijatého zákona, respektive jaké další pozměňovací návrhy budou ještě předloženy a jaké schváleny. S ohledem na důležitost problematiky oddlužení lze v průběhu druhého čtení v Poslanecké sněmovně a projednávání v Senátu očekávat legislativní aktivity členů obou těchto komor.

9 Křesťansko-demokratická politika a oddlužení - doporučení

S ohledem na sociální a společenské dopady výše popsané problematiky je za hranicemi čistě odborného právního posouzení, jaké politické řešení je vhodné zvolit. Dosavadní vývoj diskuzí a předložených argumentů nabízí několik základních doporučení:

- Prvním je zachovat povinnost dlužníka splatit v průběhu oddlužení dluh alespoň ze zákonem stanovené minimální části. Toto pravidlo by mělo být v zásadě dodržováno. Pokud vůbec, pak by jeho prolomení (oddlužení osoby, která splatí méně, než stanoví tato hranice) mělo být možné jen ve výjimečných a pečlivě posouzených případech. Takovým může být například nemožnost dlužníka splnit své závazky ze závažných zdravotních důvodů.
 - Dalším pravidlem by měla být procentuální omezení výše příslušenství vůči jistině. To zajistí, aby původně nízké dluhy, které na základě sankčních mechanismů postupem doby značně narostly o příslušenství, nebyly při oddlužení nepřekonatelnou překážkou.
 - Důležitá je rovněž změna některých zastaralých procesních mechanismů. Tím je možné poskytnout soudům více času na důkladnější posuzování jednotlivých případů.
 - Insolvenční správce by neměl pouze vést evidenci dlužníkových plateb, ale s dlužníkem aktivně pracovat, byť je jeho role jako soukromého nestátního subjektu omezená.
-

10 Literatura

SMRČKA, L., PLAČEK, J., SCHÖNFELD, J., LOUDA, L. Insolvenční řízení: (očekávání, realita a budoucnost insolvenčního zákona). Praha: Professional Publishing, 2016

KOZÁK, J., BROŽ, J., DADAM, A., STANISLAV, A., STRNAD, Z., ZRŮST, L., ŽIŽLAVSKÝ, M. Insolvenční zákon: komentář. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018

DÖRFL, L.: Pochod dlužníků na soudy. Soudce č. 3/2016