

Činnost Ministerstva spravedlnosti v oblasti insolvenčí

Oblast insolvence v současné době patří k absolutním prioritám. Ministerstvo spravedlnosti jako ústřední správní a dohledový orgán se v současné době zaměřuje na **dvě zásadní oblasti** v rámci insolvenčí, a to za účelem **vytvoření transparentního a spravedlivého insolvenčního prostředí** v České republice a eliminací podezřelých insolvenčních řízení. Jedná se o oblast **dohledovou** a oblast **analyticko-legislativní**.

I. oblast dohledová – tato oblast se dále rozděluje na 3 podoblasti - /i/ dohled nad zvláštními insolvenčními správci, /ii/ dohled nad insolvenčními správci a /iii/ dohled nad provozovny insolvenčních správců.

/i/ Dohled nad zvláštními insolvenčními správci

- Insolvenční správce se **zvláštním povolením** musí **splňovat předpoklady pro výkon citlivé činnosti** podle zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Tato povinnost vyplývá z novely insolvenčního zákona, která nabyla účinnosti k 1. 8. 2013, kdy podle přechodného ustanovení správce, kterému bylo vydáno povolení před účinností této novely, nemusí **splňovat předpoklady pro výkon citlivé činnosti** po **dobu 12 měsíců** (přechodné období). Přechodné období skončilo k **1. 8. 2014**. Insolvenční oddělení provedlo ke dni 4. 8. 2014 (první pracovní den po skončení přechodného období) **kontrolu**, zda všichni insolvenční správci se zvláštním povolením **doložili** ověřenou kopií dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby nebo osvědčení fyzické osoby. U insolvenčních správců, kteří tuto ověřenou kopii nedoložili, bylo **ihned zahájeno správní řízení** z úřední povinnosti o zrušení povolení. Celkem bylo zahájeno správní řízení u **19 zvláštních insolvenčních správců z celkového počtu 37 zvláštních insolvenčních správců**. **12 zvláštních správců** osvědčení v průběhu správního řízení doložilo, **7 však ne** – těmto bylo v rámci správního řízení orgánem I. stupně **zrušeno zvláštní povolení**. **1 případ je již pravomocný**. Zbývajících **6 případů** bylo **projednáno** v rozkladové komisi ministryně spravedlnosti, kdy **1 rozhodnutí** bylo v rámci rozkladového řízení **zrušeno a vráceno** zpět k novému projednání orgánem I. stupně. Ve **3 případech** byl ministryní **rozklad zamítnut a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrzeno**. Ve 2 případech je návrh rozkladové komise rozhodnutí **zrušit a řízení zastavit** (správce doložili osvědčení od NBÚ).

Lze tedy nyní konstatovat, že **4 zvláštním správcům** bylo **zrušeno zvláštní povolení vykonávat činnost**, **v 1 případě je již rozhodnutí pravomocné**, ve **3 zbývajících probíhá doručování rozhodnutí**.

- Ministerstvo dále **zruší zvláštní povolení fyzické osobě, která vykonala zvláštní zkoušku insolvenčního správce** přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 185/2013 Sb. (účinný k 1. 8. 2013), **uplynulo-li 5 let od vykonání této zkoušky**, a pokud by nedošlo k **rozhodnutí o zrušení** ze strany ministerstva, jakožto správního orgánu, zanikne právo vykonávat činnost insolvenčního správce uplynutím **5 let od nabytí účinnosti zákona**. Na základě výše uvedeného Ministerstvo spravedlnosti **prověřilo**, kdy všichni **zvláštní insolvenční správci složili zvláštní zkoušku**. Z prověřkové činnosti vyplynulo, že **4 správci vykonali zkoušku** před více jak 5 lety. Ministerstvo tak v těchto případech zahájilo řízení o **zrušení zvláštního povolení ex offo**. V současné době tak probíhají 4 správní řízení o zrušení zvláštního povolení.

/ii/ Dohled nad insolvenčními správci

- Insolvenční oddělení v rámci **dohledu nad insolvenčními správci** dokončilo **ve spolupráci** s insolvenčními soudy, Vysokou školou ekonomickou a odborem dohledu Ministerstva spravedlnosti rozsáhlý sběr informací **ohledně ukládání sankcí soudy insolvenčním správcům** podle insolvenčního zákona (existují dva druhy sankcí - **/i/ pořádková pokuta** a **/ii/ zproštění**). Ministerstvo spravedlnosti totiž může **zrušit povolení insolvenčnímu správci**, kterému byla **opakovaně uložena sankce** insolvenčním soudem v rámci insolvenčního řízení nebo Ministerstvem spravedlnosti v rámci dohledu nad provozovny insolvenčního správce.
- Celkem bylo v rámci sběru shromážděno více **jak 2800 uložených sankcí v insolvenčních řízeních**, které jsou nyní blíže **analyzovány a postupně vyhodnocovány**.
- V současné době bylo na základě výše uvedené analýzy **zahájeno 7 správních řízení o zrušení povolení** vykonávat činnost insolvenčního správce, kdy jedno je již **pravomocně rozhodnuto**.
- Předpokládá se, že po **skončení analytické činnosti a vyhodnocení kontrol provozoven insolvenčních správců** budou **zahájena další správní řízení o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce, popřípadě povolení vykonávat činnost zvláštního insolvenčního správce**, neboť sankcí ukládaných insolvenčními soudy insolvenčním správcům v rámci insolvenčního řízení je **poměrně velké množství – shromážděno je více jak 2 800 uložených sankcí**.
- Vzhledem k **rozsahu shromážděných dat a časové náročnosti** lze komplexní výsledky očekávat **během několika měsíců**.

/iii/ Dohled nad provozovny insolvenčních správců

- Insolvenční oddělení Ministerstva spravedlnosti **zahájilo důsledné a rozsáhlé kontroly insolvenčních správců** ve vztahu k zajišťování řádného chodu **jejich provozoven**. Od června do září 2014 proběhlo **téměř 150 kontrol**. Tyto kontroly probíhají v souladu s **kontrolním řádem**, přičemž je nutné, aby tyto provozovny byly kontrolovány minimálně dvěma kontrolujícími osobami **přímo na adrese provozovny** a byl dodržován přesný postup podle kontrolního řádu.

V současné době je zapsáno více **než 3000 provozoven** a jejich počet **nadále rapidně narůstá**. Výsledky proběhlých kontrol ukazují, že mnozí insolvenční správci vykazují **nedostatky v činnosti**. V **59 případech** byly zjištěné **nedostatky závažné**. Velmi často je totiž za provozovnu označen veřejně nepřístupný průmyslový objekt, restaurace, herna či rodinný dům, jehož obyvatelé o existenci provozovny na dané adrese nemají žádné informace, kdy cílem zřizování těchto fiktivních provozoven je maximalizovat nápad nových insolvenčních věcí, zejména těch, v nichž byl zjištěn úpadek a povoleno oddlužení, na úkor svědomitého výkonu jejich funkce s odbornou péčí ve smyslu ustanovení § 36 odst. 1 insolvenčního zákona. Ve všech **59 případech, kdy bylo zjištěno závažné pochybení**, bylo zahájeno **správní řízení o správním deliktu**. V případě, že se insolvenční správce **dopustí správního deliktu opakovaně**, může mu být **zrušeno povolení vykonávat činnost insolvenčního správce**, resp. zvláštního insolvenčního správce.

- Ve **všech 59 případech** byla dána v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, kdy téměř všichni správci této možnosti využili a doplnili řadu důkazů a vyjádření – v současné době se správní orgán s těmito procesními návrhy vypořádává.
- V současné době se připravuje další **rozsáhlá kontrolní činnost**. Nicméně bližší údaje, vzhledem k tomu, aby kontrolní činnost byly efektivní, budou poskytnuty až po skončení kontrolní činnosti.

II. analyticko-legislativní – v rámci této oblasti se připravují **/i/ analytické** a **/ii/ legislativní materiály** za účelem boje proti nekalým insolvenčním praktikám a sledují se ve spolupráci a analytickým útvarům Vysoké školy ekonomické podezřelá insolvenční řízení.

/i/ Analytická činnost

- Od navázání spolupráce s Vysokou školou ekonomickou proběhly již **čtyři rozsáhlá pracovní setkání** za účelem **monitorování podezřelých konkurzů** a **detekování**

sledu událostí, které nastávají v průběhu podezřelých konkurzů. V současné době je prováděna **rozsáhlá analýza více než 50 podezřelých insolvenčních řízení**, kterou provádí Vysoká škola ekonomická ve spolupráci s insolvenčním oddělením Ministerstva spravedlnosti. První výsledky analýzy – **podezřelé a nestandardní postupy** lze očekávat ke konci února a na začátku března. Hlavním výstupem této analytické činnosti bude **schéma událostí – nastavení algoritmů**, které nejčastěji **nastávají v průběhu podezřelého konkurzu, resp. insolvenčního řízení** – tyto události budou pak insolvenčním soudem v **reálném čase zaznamenávány do insolvenčního rejstříku** a automaticky budou **předány insolvenčnímu oddělení**, které tyto události vyhodnotí a případně předá **oddělení bezpečnostně právnímu Ministerstva vnitra** (se kterým se navazuje nyní spolupráce - toto oddělení by pak zajistilo předání **relevantních skutečností příslušným orgánům činným v trestním řízení** za účelem prověření podezřelých insolvenčních řízení) nebo orgánům činným v trestním řízení přímo – tím dojde k tomu, že orgány činné v trestním řízení budou mít informace, a to **vysoce kvalifikované** přímo od Ministerstva spravedlnosti, o **podezřelých insolvenčních řízeních v reálném čase**, nikoliv o s odstupem několika let jako tomu je nyní. Budou moci tak přijmout **příslušná opatření** v podstatě ihned – např. nasazení **operativně pátracích prostředků** nebo sledování insolvenčního řízení.

- Na základě usnesení vlády č. 340 ze dne 12. května 2014, bylo Ministerstvu spravedlnosti uloženo **předložit výstupy pracovní skupiny**, která analyzovala institut oddlužení, vedla diskuse ke zjištěným problémům a zabývala se navrhovanými řešeními, které vyplynuly z vyhodnocení institutu oddlužení v rámci zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to do 31. prosince 2014.

Insolvenčním oddělením byl proto v souladu s výše uvedeným usnesením a na základě výstupů z jednání Pracovní skupiny pro analýzu insolvence a oddlužení **vypracován materiál** „Výstupy a návrhy opatření Pracovní skupiny pro analýzu insolvence a oddlužení“ (dále jen „materiál“), který **obsahuje výstupy pracovní skupiny**, která **analyzovala institut oddlužení, vedla diskuse** ke zjištěným problémům, ale zabývala se také řešením problémů, které vyplynuly z vyhodnocení institutu oddlužení v rámci zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, které bylo obsaženo v závěrečné 6. kapitole dokumentu „Vyhodnocení institutu oddlužení v rámci zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění pozdějších předpisů“, který byl předložen na základě usnesení vlády ze dne 11. prosince 2013, č. 935. Smyslem předloženého materiálu proto mimo jiné bylo navázat na předchozí analýzu, **problematickými jevy se dále zabývat a nastítnit jejich možná legislativní a nelegislativní řešení**, mezi nimiž lze uvést například záměr vést další diskusi ohledně **ochranných prvků před „dluhovou pastí“**, (která bývá často vyvolána již jen z důvodu vymáhání kapitalizovaných úroků a další smluvních sankcí po úplném splacení jistiny), snaha **podrobněji se zabývat posílením prevence před neuvážlivým zadlužováním formou tzv. „antireklamy“**,

kteřá by rizikovým skupinám názorně ukazovala, jaké může mít neuvážlivé zadluřování reálné dopady pro jejich řivot, a nebo záměr vést diskuzi na téma zavedení alternativních způsobů oddluření (po vzoru zahraničních kodexů) či zvažít **mořnost zřizení poradenských center v tzv. sociálně vyloučených lokalitách.**

Materiál, do něhoř již byly zapracovány všechny zásadní připomínky, bude v nejbliřších dnech předlořen vládě.

- Ministerstvo spravedlnosti – **insolvenční oddělení** – taktěř vypracovalo **nelegislativní materiál s názvem** „Vyhodnocení a analýza změny nové právní úpravy týkající se ochrany spotřebitele po 1. 1. 2014, oddluření po 1. 1. 2014 a vymáhání pohledávek po 1. 1. 2013, vyhodnocení jejich efektivity a navrření opatření k odstranění zjiřtěných nedostatků nebo k zefektivnění již zavedených opatření“. Materiál popisuje platnou právní úpravu týkající se mj. problematiky oddluření po 1. 1. 2014 a vymáhání pohledávek po 1. 1. 2013. **Materiál vyhodnocuje jejich efektivitu a navrřuje opatření k odstranění zjiřtěných nedostatků** nebo k zefektivnění již zavedených opatření. Součástí materiálu jsou také detekované problematické otázky a navrřené možnosti legislativního a nelegislativního řeření.

V současné době probíhá vyhodnocení a vypořádávání připomínek, materiál bude předlořen vládě do konce února 2015.

/ii/ Legislativní činnost

- Ministerstvo spravedlnosti vypracovalo návrh vyhlášky, **kteřou se mění vyhláška č. 355/2013 Sb., o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajiřřovat v provozovně (dále jen „vyhláška“).** Návrh vyhlášky byl předlořen z **důvodů velkého množství zásadních pochybení insolvenčních správců,** jeřž byla zjiřřena při uskutečněných kontrolách v rámci **dohledové činnosti ministerstva.**

Účelem předkládaného návrhu vyhlášky je, aby insolvenční správce ve vymezených dnech a hodinách na provozovně **skutečně vykonával svoji činnost svědomitě a s odbornou péčí.**

Návrh byl v rámci **meziřesortního připomínkového řízení** zároveň zaslán všem **krajským soudům.** K návrhu se vyjádřila i **řiroká odborná veřejnost,** a to především z oblasti insolvenčních správců. V rámci připomínkového řízení byly uplatněny doporučující i zásadní připomínky. Při následném vypořádání byla na základě řady připomínek a diskuzi s připomínkovými místy **přehodnocena původní koncepce návrhu vyhlášky,** kdy požadavek **osobní účasti insolvenčního správce byl nahrazen přesnějším určením úředních hodin provozoven.** Takto navrřená koncepce se jeví jako **nejvhodněřší řeření a zároveň důsledně naplňuje zmocňovací ustanovení k provedení vyhlášky.**

V současné době se čeká, až bude nařízeno úřadem vlády **projednávání návrhu v pracovních komisích legislativní rady vlády**. Návrh vyhlášky by měl být 6. 3. 2015 projednán v komisi pro soukromé právo.

S ohledem na vše shora uvedené lze předpokládat, že vyhláška by měla být vydána v průběhu měsíce března.

- Ministerstvo spravedlnosti v roce 2014 průběžně **vyhodnocovalo aplikační dopady** poslední novely insolvenčního zákona a insolvenčního zákona celkově. V kontextu vyhodnocení dopadů **zřídilo expertní pracovní skupinu při legislativní sekci**, která pracuje na novele insolvenčního zákona, která má především posílit **/i/ dohled Ministerstva spravedlnosti nad insolvenčními správci**, **/ii/ vyřešit problematiku šikananózních a účelových věřitelských insolvenčních návrhů** a zavést **/iii/ elektronickou závěrečnou zprávu**.
 - Ministerstvo spravedlnosti **vyhodnotilo jako nezbytné posílit kontrolní a dohledové mechanismy** ve vztahu k činnosti **insolvenčních správců v probíhajících insolvenčních řízeních**. Insolvenční správce by měl v souladu s § 36 insolvenčního zákona při výkonu své funkce postupovat svědomitě a s odbornou péčí, což bude nově vedle insolvenčního soudu kontrolováno také Ministerstvem spravedlnosti. Vzhledem k respektování zásady dělby moci ve státě se však rozhodně **nebude jednat o věcné zasahování do probíhajících insolvenčních řízení, ale pouze o přezkoumávání zákonnosti jejich postupu**. V případě, že by bylo v řízení shledáno porušení jejich povinností ve smyslu § 36 insolvenčního zákona, bude mít Ministerstvo spravedlnosti **možnost zahájit řízení o správním deliktu, v němž bude možné insolvenční správce sankcionovat uložením pokuty**, případně (dojde-li k závažnému porušení jejich povinností) až zrušením jejich povolení (resp. v řízení s dlužníkem ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích – zvláštního povolení) vykonávat činnost insolvenčního správce. Závěrem lze shrnout, že se bude jednat o **obdobný koncept dohledu nad zákonností postupu v řízení jako v případě exekutorů** – projde-li kárná novela v oblasti soudních exekutorů
 - Předběžné **posouzení přípustnosti věřitelského insolvenčního návrhu**, by jakožto **nový procesní institut**, mělo zajistit **ochranu osob před tzv. šikanózními návrhy ze strany věřitelů**, jejichž účelem je **poškození dlužníka**. Soud by takové **předběžné posouzení činil ihned po obdržení návrhu**, a to ještě před zveřejněním vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení řízení v insolvenčním rejstříku. Lhůta pro předběžné posouzení by počínala okamžikem **obdržení návrhu a konec lhůty by byl stanoven na konec nejbližšího následujícího pracovního dne po podání insolvenčního návrhu** Předběžné posouzení by **prováděl soudce**, jež byl určen **opatřením předsedy soudu**, obdobně jako je tomu v trestních věcech v případě rozhodování o

vazbě. Soud by **posuzoval procesní projednatelnost**, zda se jedná o návrh **zjevně bezdůvodný**, zda jsou splněny podmínky řízení, včetně místní příslušnosti. Touto cestou by kromě eliminace šikanózních návrhů došlo k **zamezení průtahů řízení způsobené vědomým podáním u místně nepříslušného soudu**. K otázce posuzování věřitelských návrhů je nutno zdůraznit, že **základním rozlišovacím atributem podaného věřitelského návrhu je oddělení pohledávek sporných od pohledávek zcela smyšlených**, tedy šikanózních. Pokud by soud v rámci předběžného posouzení dospěl k závěru, že zde **neexistuje zjevná překážka pro projednání věci** (podmínky řízení jsou splněny, nejedná se o bezdůvodný návrh), učinil by o tom záznam do spisu a insolvenční řízení by pokračovalo. Vyhláška by byla zveřejněna po uplynutí **lhůty pro rozhodnutí**. Je nutné podotknout, že by soud nebyl vázán **závěry předběžného posouzení v dalším průběhu řízení**. Pokud by v rámci předběžného posouzení soud dospěl k závěru, že je návrh vadný, vydal by o tom **rozhodnutí formou usnesení a nedošlo by k zveřejnění zahájení řízení vyhláškou v insolvenčním rejstříku**. Soud by mohl rozhodnout, že se jedná o bezdůvodný návrh a usnesením odmítnout, proti tomuto usnesení by byl přípustný opravný prostředek. V rámci předběžného posouzení by také mohl soud věc postoupit místně příslušnému soudu.

- Vytvoření **elektronické závěrečné zprávy insolvenčního správce**, která umožní **následný sběr a analýzu dat** z proběhlého insolvenčního řízení za účelem **detekce podezřelých insolvenčních řízení**. V systému, kde budou všechna data evidována a současně v systému bude nastaveno **schéma událostí – nastavení algoritmů**, které nejčastěji **nastávají v průběhu podezřelého konkurzu**, resp. **insolvenčního řízení**. Při splnění nadefinovaných událostí bude **insolvenčnímu oddělení** automaticky upozorněno na možné nestandardní postupy v insolvenčním řízení. Insolvenční oddělení tyto události ihned vyhodnotí a případně předá **příslušným orgánům k dalšímu postupu**.