

Veďte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Nulové oddlužení - cesta z dluhové pasti

Sněmovní tisk č. 71, jehož formou předložila vláda dne 29.1.2018 návrh novely insolvenčního zákona a který byl Organizačním výborem PSP ČR doporučen k projednání na 7. schůzi Poslanecké sněmovny, je již delší dobu provázen zájmem médií a veřejnosti (a to nejen odborné). Není ani příliš divu. Tento návrh obsahuje koncept tzv. „nulového oddlužení“, který se může potenciálně dotknout až stovek tisíc adresátů - zájemců o oddlužení (osobní bankrot). A samozřejmě také celé řady věřitelů, zejména těch institucionalizovaných (bankovní i nebankovní sektor), kteří jej svým pohledem vnímají zase jako jakousi „dluhovou amnestii“.



Ekonomická podstata a legislativně technické řešení tohoto konceptu je poměrně jednoduché a dostatečně veřejně známé, takže pouze velmi stručně: z ustanovení § 395 odst. 1 písm. b) insolvenčního zákona **mizí spodní hranice pro vstup do oddlužení**, spočívající až doposud v povinnosti uhradit nezajištěným věřitelům alespoň 30 % jejich pohledávek. Současná vstupní bariéra by tedy podle předlohy bez náhrady padla. Nově navrženým ustanovením § 412a insolvenčního zákona je naopak zaváděn kaskádový výstupní filtr pro cílový stav - osvobození od dluhů při splátkovém kalendáři (naprosto převažující způsob realizace oddlužení). Oddlužení by nově mělo být splněno pouze tehdy, když dlužník splatí nezajištěným věřitelům jejich pohledávky buď v plné výši, nebo v době 3 let od schválení oddlužení splatí nezajištěným věřitelům alespoň 50 % jejich pohledávek, nebo v době 5 let od schválení oddlužení splatí nezajištěným věřitelům alespoň 30 % jejich pohledávek, anebo (konečně) po dobu 7 let od schválení oddlužení nebude dlužníku oddlužení zrušeno[1]. K tomu by docházelo zejména, pokud by dlužník neplnil podstatné povinnosti, nebo pokud by mu v důsledku zaviněného jednání vznikl nový dluh, nebo pokud by nebyl v důsledku okolností, které zavinil, po dobu delší než 3 měsíce schopen splácet v plné výši ani vybrané zapodstatované pohledávky, představující transakční náklady oddlužení, včetně výživného a odměny insolvenčního správce, jako administrátora a garanta procesu)[2].

Jako kontra argument proti tvrzení o morálním hazardu, hrozícím ze strany dlužníků, kteří již nebudou omezeni vstupní bariérou, slouží konstrukce vakančních lhůt, bránících opakovanému vstupu do nelimitovaného systému osobního bankrotu (a tudíž jeho abusu)[3]. Další návrh na oddlužení bude možné opakovat, avšak nikoliv dříve než po 10 letech od předchozího úspěšného oddlužení. Nový návrh na povolení oddlužení bude možné podat teprve po 3 letech od zamítnutí nebo zrušení oddlužení pro nepoctivý záměr[4]. Konečně je vhodné zmínit i nový kvantitativní limit pro bezbariérové oddlužení v podobě maximální možné výše pohledávek dlužníkových nezajištěných věřitelů, odpovídající tisícinásobku existenčního minima podle zvláštního právního předpisu[5], což v současnosti představuje celkový objem pohledávek ve výši 2.200.000,- Kč. Při překročení tohoto limitu zůstává dosavadní vstupní bariéra alespoň 30% uspokojení pohledávek zachována.

Tolik k technické stránce věci. Jaký je ale důvod vzniku a návržení nové koncepce? Vnímám jej především v sociální oblasti, snaze o prohloubení sociálního smíru a navrácení významné části ekonomicky aktivní populace z oblasti šedé ekonomiky a dluhové pasti zpět do sektoru řádného plnění daňových povinností, což má velký význam národohospodářský. Předkladatel předpokládá, že

v případě oddlužení osob, pro které nyní není tento institut fakticky dostupný, se očekává jejich následné znovuzačlenění do aktivních ekonomických struktur, a tedy nižší výdaje na plnění sociální povahy ze státního rozpočtu a naopak zvýšení daňových příjmů v souhrnné výši 3 - 10 miliard Kč[6], to vše prostřednictvím motivace nezaměstnaných „předlužených“ osob k aktivnímu hledání zaměstnání a ke snaze žít vlastní prací, přičemž zároveň se má jednat o řešení pro dlužníky stížené vícečetnými exekucemi[7].

Předkladatel novely v rámci argumentace na podporu nového konceptu pracuje poměrně důsledně se statistikou, což je trend, který nelze než ocenit. Z analýzy vyplývá, že přibližně 2 % dlužníků v exekuci jsou schopni poskytovat věřitelům plnění v takové výši, která umožňuje dosáhnout současné 30% hranice uspokojení pohledávek. Přibližně 7 % dlužníků dosáhne ukončení exekuce vedené proti nim splacením veškerých svých závazků. Zbývajících více než 90 % zadlužených osob v exekuci (cca 655.000 osob) se nachází v dluhové pasti[8], z níž nejsou schopni vlastními silami za stávající právní úpravy uniknout.

Předkladatel novely pracuje i se statistickou analýzou dat z insolvenčního prostředí, poskytnutou naší správcovskou společností AS ZIZLAVSKY, v.o.s. Z této analýzy cca 1.200 živých insolvenčních řízeních, kde bylo dlužníku povoleno řešení úpadku oddlužením ve formě splátkového kalendáře vyplývá, že pouze u 16,3 % insolvenčních dlužníků v oddlužení se očekává, že svoje pohledávky splatí během 5 let v plné výši a přibližně 41,7 % dlužníků splatí přihlášené pohledávky z více než jedné poloviny. V případě 29,1 % dlužníků, u nichž již oddlužení splátkovým kalendářem probíhá, se naopak očekává, že míra uspokojení pohledávek věřitelů nedosáhne ani 30 % (a jejich situaci bude zapotřebí řešit příslušným procesním postupem).

Předkladatel novely se zejména zaměřil na dopady současné 30% bariéry do situace dlužníků aktuálně usilujících o oddlužení. Zkoumal, v jakém poměru případů se tato bariéra aktivuje a jakému procentu aktuálních žadatelů o oddlužení zabrání ve vstupu do tohoto procesu. Ze zkoumaného vzorku vyplynulo, že 64 % návrhů na povolení oddlužení bylo zamítnuto podle ustanovení § 395 odst. 1 písm. b) insolvenčního zákona, neboť by hodnota plnění, které by obdrželi nezajištění věřitelé, byla nižší než 30 % jejich pohledávek[9]. Dále byla zkoumána rozhodnutí o neschválení oddlužení po jeho předchozím povolení. V 78 % případů dlužník nebyl schopen nezajištěné věřitele uspokojit alespoň z 30 % (z toho v 54 % případů se jednalo o jediný soudem konstatovaný důvod neschválení) a ve 20 % případů insolvenční soud konstatoval lehkomyšlný nebo nedbalý přístup dlužníka k plnění povinností v insolvenčním řízení.

Závěrem lze tedy konstatovat, že aktuální 30% vstupní bariéra skutečně znemožňuje přístup k benefitu oddlužení značnému okruhu potenciálních adresátů; a to jak těch, kteří se o to již dnes neúspěšně pokoušejí, tak zejména těch, kteří se o to za stávající situace právě pro existenci vstupní bariéry ani nepokusili.

Problém dluhové pasti na jedné straně a možnosti zapojit část společnosti fungující v šedé zóně a nepodílející se na placení daní, tj. obecně poškozující národní ekonomiku, neřešíme samozřejmě jen u nás. Jedná se o fenomén evropský, resp. celosvětový. Vzhledem k tomu není od věci provést komparaci zahraničních právních úprav. Komparací dospíváme k závěru, že **naš současný koncept pevné vstupní bariéry, diskriminující nejchudší vrstvy obyvatelstva, je v Evropě (i západním světě) ojedinělý.**

Obvykle totiž není stanovena minimální hranice vyžadovaného uspokojení věřitelů (takto je tomu ve Francii, Německu, či USA), případně je tato hranice výrazně nižší (např. 20 % pro Der Sanierungsplan v Rakousku). Stav je kompenzován tím, že úpadková řízení obsahují významné pobídky, které stimulují dlužníka k vyššímu uspokojení pohledávek v jeho vlastním zájmu. V

zahraničních právních úpravách užívají jakýsi kaskádový způsob nastavení podmínek oddlužení, přičemž tyto podmínky nejsou vstupními bariérami přístupu k oddlužení.

Typickým příkladem je Německo, jehož systém, jak ve výsledku zjistíme, byl hlavní inspirací nově navržené koncepce tuzemské novely. Dlužníkovi se v Německu krátí délka, po kterou zůstává v insolvenčním řízení podle dosažené výše uspokojení věřitelů. Oddlužení nastává po 3 letech při splacení 35 % dluhů a nákladů řízení v plné výši, resp. po 5 letech v případě uhrazení nákladů řízení v plné výši, popř. konečně po 6 letech v ostatních případech. Ani v Německu nelze opakovaný návrh na povolení oddlužení podat ještě následujících 10 let.

Francie zase například staví na konsenzuálním a negociačním principu se zapojením mimosoudního rozhodovacího mechanismu, obsahujícího samosprávný prvek (koncepce pro Francii typická již od dob Velké francouzské revoluce a jejího systému výborů (včetně nechvalně proslulého *Le Comité de salut public*)). Ve Francii probíhá oddlužení primárně jako smířčí řešení mezi dlužníkem a věřiteli. Prvním stupněm je komisionální smířčí řešení (*La commission de surendettement*). V případě nedosažení smíru může komise sama nařídít plán oddlužení až na 10 let. Před soud se věc odstane pouze v případě nesouhlasu věřitelů ani s jedním ze shora uvedených řešení. Sociální vyloučení řeší ve Francii zákon č. 2003-710, zvaný „*Loi Borloo*“ (zákon Borloo), postihující situaci lidí ohrožených předlužením, přičemž se jedná o situaci definovanou jako „*La situation irrémédiablement compromise*“, tedy o situaci nenapravitelného ohrožení. Ve francouzském případě se však dlouhodobě jedná o vyspělý sociální stát, hledající maximální bilanci sociálního smíru jako jednu ze základních hodnot demokratického systému.

Nízkoprahový systém oddlužení je rovněž praktikován ve Velké Británii (institut *Debt Relief Order*). V USA je možnost oddlužení fyzických osob řešena v rámci *The Bankruptcy Code* a jeho kapitoly 13 (*Chapter 13 - Adjustment of Debts*). Splátkový kalendář je rozvržen do období 3 až 5 let (dle výše příjmů dlužníka) a důraz je kladen na ochranu zajištěných věřitelů, když nezajištěným věřitelům má dlužník plnit alespoň tolik, kolik by jim připadlo v případě zpeněžení majetkové podstaty. Poslední možností při neplnění splátkového kalendáře je soudem prohlášený *The hardship discharge*. Ve všech komparovaných jurisdikcích hraje významnou roli v procesu oddlužení insolvenční správce (vyjednávání s věřiteli, nastavení podmínek splácení, kontrola dlužníka při plnění jeho povinností apod.).

Na podporu prolomení 30% vstupní bariéry pro oddlužení tak hovoří jak tuzemské statistiky, tak mezinárodní komparace. Nová koncepce bezbariérového oddlužení by ovšem nepřinášela dlužníkům pouze pozitiva, ale založila by jim **mnogo nových povinností**, jako například předložení čestného prohlášení o tom, že vynaloží veškeré úsilí, které lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení věřitelů a že budou přiznávat veškeré své příjmy v plné výši[10] a následná povinnost tak i činit[11]. Plnění těchto povinností by v budoucnu mělo být **podrobeno detailní a cílené kontrole ze strany insolvenčního správce**, který by byl nově povinen např. sledovat poměry na místním trhu práce v okolí bydliště dlužníka a průběžně posuzovat, zda má dlužník možnost vyššího příjmu, jakož i získávat informace o činnosti dlužníka při obstarávání zaměstnání. **Tím se dostáváme k osobě insolvenčního správce, jehož význam pro celý proces by v novém konceptu posílil.**

Podle současné právní úpravy spočívá agenda insolvenčního správce v oddlužení zejména v následujícím: (fáze před schválením splátkového kalendáře): (1) sdělení, kdo bude vykonávat funkci insolvenčního správce, (2) předvolání dlužníka, (3) lustrace majetku dlužníka / součinnosti s orgány veřejné moci, (4) zajištění (a úhrada) znaleckého posudku, (5) příprava a pohovor s dlužníkem, (6) příprava přezkumu a přezkum s dlužníkem, (7) vyrozumění popřených věřitelů, (8) zpráva o přezkumu, (9) zpráva pro oddlužení, (10) soupis majetkové podstaty, (fáze po schválení splátkového kalendáře): (11) vedení sporů o určení pravosti, výše a pořadí pohledávek, (12) prověření

odporovatelných úkonů a vedení odpůrčích sporů, (13) obelání plátce příjmu a komunikace s ním, měsíční rozdělování příjmů dlužníků věřitelům, distribuce a realizace výplaty, (14) výpočet nezabavitelných částek, (15) kontrola plnění povinností dlužníků, (16) zprávy o plnění oddlužení, (17) zpeněžení / rozdělení mimořádných příjmů, (18) řešení neplnění oddlužení (účast na soudních jednáních). V souvislosti s připravovanou vyhláškou Ministerstva spravedlnosti o personálním a materiálním vybavení insolvenčních správců, jejíž účinnost by měla nastat v časové souvislosti s účinnosti aktuálně projednávané novely „nulového oddlužení“, přibude nová rozsáhlá agenda. Jmenovitě se bude jednat o tyto další úkony insolvenčního správce: (fáze před schválením splátkového kalendáře): (19) prohlídka míst, kde má dlužník majetek a obrazová dokumentace, (20) informování věřitelů, které nedoložené skutečnosti povedou k popření pohledávky, (21) odůvodnění nepopření pohledávky v seznamu přihlášených pohledávek, (fáze po schválení splátkového kalendáře): (22) zajištění přítomnosti zaměstnance insolvenčního správce na provozovně po dobu nepřítomnosti, (23) kontrola účetnictví a daňové evidence vedené dlužníkem, (24) kontrola příjmů z podnikání, daňových přiznání a zaplacení veřejnoprávních závazků, (25) vyplácení výživného (dosud povinnost zpravidla stanovena jen soudním rozhodnutím), (26) udělení souhlasu s právními úkony dlužníka, (27) předkládání návrhu zpráv k odsouhlasení věřitelským výborem, (28) upřednostnění osobního jednání s dlužníkem před telefonickou či písemnou komunikací, (29) sledování poměrů na místním trhu práce v okolí bydliště dlužníka a posouzení, zda má dlužník možnost vyššího příjmu, (30) získávání informací o činnosti dlužníka při obstarávání zaměstnání, (31) určení, jakou část příjmů mají plátcí mzdy srážet z příjmů, pokud je plátců více a (32) nové povinnosti pro vedení spisů a jejich zpřístupnění oprávněným osobám.

Ať již novela projde v navrhovaném rozsahu nebo v diskutované mírnější podobě, kdy se vstupní bariéra pro oddlužení sníží, nikoli úplně vypustí, věřím, že čeští insolvenční správci jsou připraveni na nové úkoly, které by je po přijetí novely čekaly a jsou schopni se své nové role zodpovědně ujmout. Již nyní se objevují hlasy, hovořící o tom, že náklady na insolvenčního správce (750,- Kč měsíčně) jsou neúměrné. Je však třeba si uvědomit, jak rozsáhlou agendu budou muset v budoucnu insolvenční správci pokrýt. I z mezinárodní komparace je zřejmé, že insolvenční správce je nezastupitelným a nezbytným subjektem insolvenčního řízení; a to jako administrátor, garant a kontrolní mechanismus celého procesu, bez něž není možné cíl novely, tj. umožnit občanům cestu ven z dluhové pasti, vůbec naplnit.



Adam Sigmund,
advokát a insolvenční správce se zvláštním povolením

[ŽIŽLAVSKÝ, advokátní kancelář s.r.o.](#)

Široká 36/5
110 00 Praha 1

Tel.: +420 224 947 055



[1] ustanovení § 418 IZ

[2] pohledávky podle § 168 odst. 2 písm. a) IZ (hotové výdaje a odměna insolvenčního správce), § 169 odst. 1 písm. e) IZ (pohledávky věřitelů na výživném ze zákona) a § 390a odst. 5 IZ (odměna sepisovatele insolvenčního návrhu)

[3] ustanovení § 395 odst. 4 a 5 IZ

[4] v judikatuře definováno např. v rozhodnutích 29 NSČR 88/2013, 29 NSČR 71/2013, 29 NSČR 47/2013 aj.

[5] zákon č. [110/2006](#) Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů a nařízení vlády č. [409/2011](#) Sb., o zvýšení částek životního minima a existenčního minima

[6] shrnutí závěrečné zprávy RIA k novele

[7] stav, kdy je proti jednomu povinnému vedeno současně 2 a více exekučních řízení (v současnosti více než 75 % všech exekučně povinných)

[8] stav, v němž se jejich pohledávky staly fakticky nesplacitelnými, neboť jejich celková výše (včetně příslušenství) roste rychleji, než jak ji dlužníci jsou schopni uspokojovat ze svého majetku a svých příjmů

[9] materiál Ministerstva spravedlnosti s názvem „Vyhodnocení institutu oddlužení v rámci zákona č. [182/2006](#) Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů“

[10] ustanovení § 392 odst. 1 písm. d) IZ

[11] ustanovení § 412 odst. 1 písm. h) IZ

Další články:

- [Odpovědnost členů statutárního orgánu za nepodání insolvenčního návrhu včas](#)
- [Úmyslně zkracující právní jednání mezi dlužníkem a osobou blízkou](#)
- [Nejvyšší soud ČR: Úhrada úroků ze zápůjčky jako zvýhodňující jednání? Klíčový výklad k § 241 odst. 5 písm. b\) insolvenčního zákona](#)
- [K postavení zajištěného věřitele v insolvenčním řízení](#)
- [K \(ne\)způsobilosti notářského zápisu jako exekučního titulu pro nařízení exekuce prodejem zástavy](#)
- [Promlčení pracovněprávních pohledávek postavených na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou](#)
- [Preventivní restrukturalizace](#)
- [Odpovědnost státu za nesprávný úřední postup exekutora: Je stát skutečně „posledním dlužníkem“?](#)
- [Odstoupení od smlouvy v insolvenčním řízení](#)
- [Zřízení exekutorského zástavního práva - právní rámec, dopady a judikatura](#)
- [Novela nařízení o insolvenčním řízení nabyla účinnosti - jaké přinesla změny?](#)