

Konec českých exekucí? Policy analýza interakcí a postojů českých parlamentních stran k problematice oddlužení

Václav Šmatera, Aneta Pinková*

Abstract /

The End of the Czech Way of Insolvency Proceeding? A Policy Analysis of Party Interactions and Attitudes

The legal framework of insolvency proceedings in the Czech Republic has long been subjected to much criticism from various kinds of stakeholders, including political parties. This policy analysis paper focuses on how this topic resonates at the parliamentary level, specifically on how it was reflected in the Czech Parliament during the adoption process of the last amendment to the insolvency act. The analysis focusing on two critical parameters of the bill is based on a detailed examination of the transcripts of Parliamentary debates, the legislative documents as well as interviews with several members of the Parliament involved in the process and provides an overview of possibilities of future development.

Keywords /

the Insolvency Act; Czech Republic; parliamentary debates; insolvency proceedings

Úvod

Jedním z kontroverzních celospolečenských témat České republiky jsou exekuce a jejich právní úprava. Tato problematika se v českém společenském a politickém diskursu objevuje

* Bc. Václav Šmatera, Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Joštova 218/10, 602 00, Brno, email: 240555@mail.muni.cz.

Mgr. Aneta Pinková, Ph.D., Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Joštova 218/10, 602 00, Brno, email: pinkova@fss.muni.cz.

poměrně pravidelně, ať už v souvislosti s pravomocemi exekutorů, ochranou věřitelů a dlužníků či nastavením institutu oddlužení. Česká republika v tomto ohledu představuje v evropském kontextu určitou výjimku, protože téměř nikde v Evropě není toto téma vnímáno jako zásadní problém (Hábl 2019).

Výše popsané se promítá například i do měření chudoby, které provádí statistický úřad Evropské unie Eurostat. Na základě svých měření však Eurostat dlouhodobě zařazuje Českou republiku mezi země, kde je procentuálně vůbec nejméně osob ohrožených chudobou (Eurostat 2010: 112; Eurostat 2017). Jeho metodika ovšem zcela opomíjí právě problematiku exekucí, čímž jsou data výrazně zkruslena a nevypovídají tak o skutečné míře příjmové chudoby v ČR. Zmíněné zkruslení dat může též logicky vést k přijímání neadekvátních politik (Hospodářské noviny 2018a; Prokop 2019: 33–39). Dle posledních statistik je totiž v České republice vedeno 4 476 069 exekucí na celkový počet 783 053 povinných osob, což činí průměr 5,77 na jednoho člověka v exekuci, přičemž v 473 985 případech se jedná o situace tří a více exekucí, a dlužníci se proto nacházejí v takzvané dluhové pasti. Nejhorší je pak situace v Ústeckém a Karlovarském kraji, kde je v exekucích více než 16 % populace (Exekutorská komora 2020). Budeme-li navíc vnímat statistiky o exekucích v širším kontextu, respektive započítáme-li i rodiny osob v exekuci, dostáváme se přibližně ke dvěma milionům lidí, kteří jsou tímto problémem postiženi (Hůle 2017: 202). Současně připomeňme skutečnost, že se do citovaných statistik nezapočítávají exekuce správní a daňové, tudíž je reálný počet lidí postižených tímto problémem ještě vyšší (Beran – Říhová 2017).

Lze předpokládat, že nemalá část občanů v exekuci skutečně není schopna dostát svým závazkům a je tak ve stavu předlužení, a tedy *de facto* v ekonomické pasti. Dluhy, které nemohou splatit, jim tak často zabraňují zlepšit ekonomickou situaci. Mají totiž ztížený přístup k bankovnímu účtu, což jim dále komplikuje přístup ke službám, nezřídka ztrácí i bydlení či zaměstnání, zhoršuje se jejich fyzická i psychická kondice a může se zvyšovat náchylnost ke kriminální činnosti. Proto je právě na tuto skupinu zacílen institut oddlužení, upravený zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

Jelikož však zákonodárce vyhodnotil jako nedostatečné, že navzdory vysokému počtu předlužených lidí naplňovalo podmínky vstupu do insolvence jen velmi málo z nich, když do procesu oddlužení vstupovalo jen přibližně 20 tisíc osob za rok (Institut prevence a řešení předlužení 2020), rozhodl se podmínky pro oddlužení zmírnit a umožnit tak většímu množství osob vstup do insolvence zákonem č. 31/2019 Sb. (Sněmovní tisk 71/0: 47). Z výše uvedeného je patrné, že problematika předlužení a exekucí má nezanedbatelné společenské dopady. Zároveň jde i o téma, jehož reflexe na politické scéně je velmi zajímavá, protože lze u něj předpokládat významné rozdíly v přístupech v rámci jednotlivých stranických rodin. Právě projednávání novely insolvenčního zákona započaté na parlamentní úrovni v roce 2018 představuje zatím nejaktuálnější příležitost, kdy můžeme postoje jednotlivých českých parlamentních stran komplexně analyzovat.

1/ Cíle článku a použité metody

Hlavním cílem článku je tedy analýza postojů politických stran a hnutí při přijímání novely insolvenčního zákona a na základě toho také nastínění možného budoucího vývoje v této oblasti. V tomto textu se věnujeme zmapování procesu tvorby konkrétní politiky, tedy pojmu, který Veselý a Nekola (2007) definují jako *policy studies*. Text mimo to dále obsahuje možné směry budoucího vývoje, tedy v pojetí Veselého a Nekoly *policy analysis*. Neboli jinak řečeno, v textu nebude formulována žádná konkrétní praktická rada jednomu politickému aktérovi, ale v závislosti na účelu dané policy představíme její možný budoucí vývoj. Naše pojetí je tak částečně postaveno na tezi Williama N. Dunna (2004: 1–2), v jehož chápání se metoda *policy analysis* soustřeďuje spíše na vymezení a popsání konkrétního problému než na jeho řešení.

Předkládaný text především na základě analýzy parlamentních rozprav a legislativních dokumentů, doplněných o rozhovory s vybranými zákonodárci, rozebírá dva klíčové body nové právní úpravy a možnosti dalšího vývoje v této stále značně kontroverzní problematice. I když je nesporné, že do přípravy nové legislativy zasahuje také řada mimoparlamentních aktérů, parlamentní projednávání představuje vyvrcholení celého procesu, v jehož rámci jsou reflektovány nejspornější body příslušné problematiky. Proto v případě, že není z kapacitních a rozsahových důvodů možné analyzovat celý proces, považujeme parlamentní projednávání za nejrelevantnější předmět policy analýzy.

Aktuálnost tématu podtrhuje nedávné přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady EU číslo 2019/1023 ze dne 20. června 2019, na niž bude muset český právní řád reagovat. Tato směrnice ukládá členským státům nemalé úpravy právě v oblasti insolvenčního práva a tvoří tak externí impuls, který ukládá českému zákonodárci nejpozději do 17. července 2021 přijmout úpravy v oblasti insolvenčního práva. Díky implementaci směrnice tak budeme pravděpodobně svědky významných změn v podmínkách pro oddlužení, což je dnes – pravděpodobně na počátku ekonomické krize – bezpochyby velmi důležité.

Na základě výše popsaného tedy pokládáme dvě hlavní výzkumné otázky:

- 1) Jaké byly a jak se vyvíjely postoje jednotlivých politických stran a hnutí ke klíčovým parametrům insolvenčního zákona i k zákonu jako celku?
- 2) Jaké jsou možnosti dalších změn a vývoje v oblasti zákonného nastavení procesu oddlužení?

2 / Analýza novely insolvenčního zákona

Zkoumaná novela insolvenčního zákona byla jako vládní návrh zákona předložena do Poslanecké sněmovny již ve volebním období 2013 až 2017. Konkrétně jako sněmovní tisk číslo 1030. První čtení proběhlo 27. dubna 2017 a 19. května téhož roku. V obou případech však bylo jednání přerušeno a tímto návrhem zákona se již poslanci do konce volebního

období nezabývali (Sněmovní tisk 1030). Identický návrh zákona pak ministr spravedlnosti Robert Pelikán opět předložil v dalším funkčním období 20. března 2018 (Sněmovní tisk 71). Tentokrát již ovšem do vstřícněji naladěného prostředí, což lze doložit i tím, že 14. února 2018 byl poprvé v historii Poslanecké sněmovny zřízen Podvýbor pro problematiku exekucí, insolvenčí a oddlužení (Podvýbor pro problematiku exekucí, insolvenčí a oddlužení).

Návrh zákona reagoval na již zmíněná značná čísla lidí v exekucích a v dluhových pastech. Primárním cílem novely bylo dle důvodové zprávy umožnit oddlužení širšímu okruhu fyzických osob (Sněmovní tisk 71/0: 47). Jednoduše lze tedy říci, že navržená novela byla především reakcí na stav, kdy se v dluhových pastech nacházelo téměř půl milionu obyvatel České republiky (Exekutorská komora 2020), avšak dosavadní podmínky oddlužení byly nastaveny tak přísně, že tímto procesem prošlo pouze dvacet tisíc lidí ročně (Institut prevence a řešení předlužení 2020). Dřívější právní úprava totiž zakotvovala pouze jediný způsob oddlužení, a to konkrétně variantu, kdy dlužník během pěti let v procesu insolvence zaplatí alespoň 30 % ze všech svých dluhů. Přičemž to, že dokáže splatit minimálně zmíněných 30 %, musel doložit již při vstupu do oddlužení, jinak do tohoto procesu nebyl soudem vůbec vpuštěn. Varianta z pera ministra Pelikána popsaný model ponechávala, ale zaváděla další dva způsoby oddlužení. První z nich počítal s tím, že kdyby byl dlužník schopen již během tří let splatit alespoň 50 % svých dluhů, byl by mu zbytek odpuštěn. Klíčovou však byla druhá varianta, která počítala s tím, že bude-li dlužník v procesu oddlužení sedm let splácet s maximálním úsilím a zároveň zaplatí náklady na insolvenčního správce, který dohlíží na to, zda poctivě splácí, budou mu jeho zbylé dluhy úplně odpuštěny, a to i v krajním případě, kdy by svým věřitelům nezaplatil vůbec nic (Sněmovní tisk 71/0: 7).

Poslanecká sněmovna byla ve zkoumaném volebním období věcnému návrhu novely poměrně nakloněna. Téměř všechny poslanecké kluby ovšem deklarovaly, že nesouhlasí se zněním, v němž byl tento zákon předložen, a že budou chtít novelu insolvenčního zákona upravit prostřednictvím pozměňovacích návrhů. Vládní návrh zákona tedy prošel do druhého čtení s tím, že pro vrácení předkladateli k přepracování hlasoval pouze poslanecký klub ODS a jedna poslankyně z hnutí ANO (Úterý 20. března 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze).

Do druhého čtení se novela insolvenčního zákona dostala 3. října 2018 (Sněmovní tisk 71), a to konkrétně s 31 pozměňovací návrhy Ústavně právního výboru, které představovaly relativně komplexní pozměňovací návrh (71/5). Poslanecká sněmovna pak na začátku druhého čtení odhlasovala, že bude nadále novelu insolvenčního zákona projednávat ve znění zmíněného pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru (Středa 3. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze). Nutno však dodat, že tento nezvyklý postup reflektoval stanoviska téměř všech poslaneckých klubů, která by se dala shrnout tak, že s věcným návrhem zákona souhlasí, zároveň si však přejí jeho nemalé úpravy.

Ve zmíněném pozměňovacím návrhu byly i dva důležité body, které později vyústily v názorový střet mezi zastánci verze zákona vzešlé z Poslanecké sněmovny na jedné straně a zastánci senátních pozměňovacích návrhů na straně druhé. Oba tyto návrhy byly

z pera poslance Patrika Nachera z hnutí ANO.¹ První – v budoucnu zásadním způsobem rozdělující – pozměňovací návrh se týkal toho, že již nestačilo, aby dlužník platil náklady na insolvenčního správce, které činí 1089 Kč měsíčně a dále vynakládal veškeré možné úsilí, které lze po něm spravedlivě požadovat pro splacení svých dluhů (Pozměňovací návrh Patrika Nachera). Ústavně právním výborem schválený pozměňovací návrh totiž zakotvoval, že minimálně stejnou částku, kterou dlužník platí insolvenčnímu správci musí nově odvádět i svým věřitelům, a jestli toho nebude schopen, nebude do oddlužení vůbec vpuštěn (Sněmovní tisk 71/5). Pozměňovacím návrhem, který později vyvolal značný názorový střet, bylo nahrazení sedmileté varianty oddlužení variantou pětiletou, ovšem s tím, že po pěti letech v procesu oddlužení bude o tom, zda se dlužníkovi skutečně odpustí jeho zbylé dluhy, rozhodovat ještě soud (Pozměňovací návrh Patrika Nachera a Taťány Malé).

Návrh, který vzešel z Ústavně právního výboru, počítal s třemi variantami oddlužení. První z nich byla varianta tříletá, kdy měl být dlužník oddlužen při splacení alespoň poloviny svých závazků, což bylo pozměňovacím návrhem poslanců Výborného a Sadovského později změněno na 60 % (Pozměňovací návrh Marka Výborného a Petra Sadovského). Druhou variantou bylo splacení alespoň 30 % během pěti let. Poslední varianta pak počítala taktéž s pětiletým oddlužením, na jehož konci by měl soud přezkoumat, zda dlužník vynaložil opravdu veškeré úsilí, které lze po něm spravedlivě požadovat a v případě, že by tomu tak bylo, měl být dané osobě zbytek dluhů odpuštěn.

Již v průběhu druhého čtení v Poslanecké sněmovně navrhl poslanec Farský obě pětileté varianty oddlužení sloučit do jedné, a to za předpokladu, že nebylo-li dlužníkovi po celý průběh insolvence oddlužení zrušeno, neměl by na konci procesu věc soud již řešit (Pozměňovací návrh Jana Farského). Nutné je taktéž dodat, že již předchozí návrh počítal s tím, že bude po dobu celých pěti let na dlužníka dohlížet jak soud, tak insolvenční správce (Sněmovní tisky 71/0, 71/5). Poslanec Farský argumentoval především právní nejistotou, kterou by toto ustanovení přineslo. Dle jeho názoru by se totiž mohlo stát, že by soudy nerozhodovaly jednotně a i člověku, který prožil velmi náročné roky v procesu oddlužení, by mohl po pěti letech přísný soudce jeho dluhy ponechat (Pozměňovací návrh Jana Farského; Středa 3. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze).

K popsání problematice se vyjádřil jak poslanec Výborný (2020), tak senátorka Hubáčková (2020). Oba zmiňují, že po konzultacích s insolvenčními soudci i vedením některých krajských a vrchních soudů došli k závěru, že bude nejlepší tento institut v zákoně ponechat. Protože se bude jednat jen o jakýsi finální přezkum, kdy soudce oddlužení na konci celého procesu zamítne jen v těch nejextrémnějších případech, kdy se dlužník opravdu dostatečně nesnažil a nesplatil svým věřitelům tolik, kolik mohl.

Pro pozměňovací návrh Jana Farského nakonec v Poslanecké sněmovně hlasovali jen poslanci hnutí STAN, Pirátů a jeden poslanec z klubu KDU-ČSL. Hlasování se pak zdržel také poslanecký klub TOP 09 jako celek, většina klubu ČSSD a po jednom zástupci z KDU-ČSL, KSČM, a dokonce i ODS (Pátek 26. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze).

Tímto však příběh popsaného věcného záměru, tedy vynechání soudního přezkumu na konci oddlužení, rozhodně nekončí. V zásadě identický pozměňovací návrh totiž skrze Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku podal senátor Marek Hilšer, jehož odůvodnění bylo v zásadě totožné s argumenty Jana Farského, tedy že zmíněná soudní kontrola na konci celého procesu bude vytvářet právní nejistotu a předlužení lidé se tak do procesu oddlužení budou bát vstoupit, protože si nebudou moci být jisti, zda je soud po pěti letech skutečně oddluží (Senátní tisk 12/2; Stenozáznam z 1. dne 4. schůze).

Na tom, že poslanec a senátor z klubu STAN podají identický pozměňovací návrh, v zásadě není nic zarážejícího. Zajímavější ale už je výsledek hlasování Senátu v této věci. Tento pozměňovací návrh totiž našel širokou podporu napříč politickým spektrem, kdy proti byl pouze jeden zástupce hnutí ANO, jeden nezařazený senátor a zpravodajka návrhu, již zmíněvaná Anna Hubáčková z klubu KDU-ČSL. Pro návrh tak hlasoval i senátní klub ODS, od kterého by se to na první pohled, soudě dle postojů strany v Poslanecké sněmovně, nečekalo. Z vyjádření senátora Vystrčila proneseného v rozpravě vyplývá, že klub sice souhlasil s odůvodněním senátora Hilšera, ale hlavním důvodem, proč pro tento pozměňovací návrh senátoři za ODS zvedli ruce, byla skutečnost, že by přezkum na konci procesu zásadním způsobem přetížil soudy (Stenozáznam z 1. dne 4. schůze).

Na tomto návrhu je tak přímo patrný rozdíl mezi poslaneckými a senátními kluby hned tří politických stran KDU-ČSL, ČSSD i ODS. Ani jeden z těchto tří poslaneckých klubů totiž pro návrh Jana Farského nehlasoval, avšak senátoři za tyto strany pro identický návrh ruku zvedli. Na popsané situaci lze tedy demonstrovat skutečnost, která bude více rozebrána dále v textu, že Senát jako celek stál mnohem více na straně usnadnění oddlužení než Poslanecká sněmovna (Pátek 26. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze; Stenozáznam z 1. dne 4. schůze).

Druhý významný návrh, který rozdělil politické spektrum, nebyl stejného charakteru jako návrh předchozí. Jak již bylo uvedeno, šlo o poslanecký návrh z pera Patrika Nachera, který se však stal součástí již mnohokrát zmiňovaného návrhu, jež vznikl na půdě Ústavně právního výboru mezi prvním a druhým čtením, a který právě na začátku druhého čtení Poslanecká sněmovna přijala jako podklad pro další jednání. Původní návrh ministra Pelikána totiž počítal s tím, že by dlužník v nejdelsí variantě oddlužení mohl být svých dluhů zbaven i za předpokladu, že by v průběhu celého procesu splácel i jen odměnu insolvenčního správce. Poslanec Nacher však argumentoval tím, že by v tomto případě vznikl jen pouze jakýsi „systém pro systém“ (Středa 3. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze). Jeho pozměňovací návrh tak zakotvil, že chce-li člověk zdárně projít celým oddlužením, musí v průběhu procesu platit jak odměnu insolvenčního správce, která je nastavena ve výši 1089 Kč měsíčně, tak zároveň poskytovat plnění i svým věřitelům v minimálně stejném rozsahu (Pozměňovací návrh Patrika Nachera).

Jak vyplývá z vyjádření zpravodaje této novely a zároveň předsedy poslaneckého klubu ČSSD Jana Chvojky, při projednávání tohoto pozměňovacího návrhu na půdě Ústavně právního výboru byli proti návrhu pouze zástupci ČSSD a Pirátů.² Jelikož se však tento

pozměňovací návrh dostal do návrhu přijatého jako základ pro další projednávání, nemohli zástupci ČSSD, ani Pirátů proti němu hlasovat, protože se se zněním návrhu Ústavně právního výboru jako celkem ztotožňovali více než s původním návrhem ministra Pelikána (Středa 3. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze).

Z popsaného lze tedy konstatovat, že se za co nejsnazší oddlužení v tomto případě postavili pouze sociálně demokratičtí a pirátští poslanci. Z pohledu tohoto politického proudu byla ovšem možná chyba, že se nikdo z poslanců ČSSD, ani Pirátů neodhodlal podat pozměňovací návrh, který by tuto nutnost pro nejchudší dlužníky rušil. Při použití vhodných argumentů by totiž pro něj mohl najít politickou podporu. Při tomto konstatování přitom vycházíme ze skutečnosti, že totožný pozměňovací návrh schválil i se souhlasným stanoviskem ministra spravedlnosti Senát, když pouze jedna nezařazená senátorka hlasovala proti a celý senátorský klub ODS se hlasování zdržel (Stenozáznam z 1. dne 4. schůze). Když se posléze novela insolvenčního zákona opět vrátila do Poslanecké sněmovny, někteří poslanci deklarovali, že by právě tento pozměňovací návrh Senátu podpořili, protože ale jednací řád Poslanecké sněmovny dovoluje hlasovat jen o všech senátních pozměňovacích návrzích dohromady a oni s některými z nich nesouhlasí, nemohou si dovolit senátní verzi podpořit (Úterý 22. ledna 2019, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze).

Na druhou stranu je třeba podotknout, že aby tento věcný záměr skutečně prošel, bylo by nutné přesvědčit alespoň část poslaneckého klubu hnutí ANO. S ohledem na to, že ve většině ostatních parametrů tohoto zákona hlasovali poslanci ANO jednotně, se to však nejevilo jako příliš pravděpodobná možnost.

3 / Srovnání sněmovní a senátní verze novely insolvenčního zákona

Jak již bylo výše zmíněno, pro novelu insolvenčního zákona hlasovalo ve třetím čtení 154 poslanců a pouze klub ODS se hlasování zdržel (Pátek 26. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze). V Senátu ovšem byly k novele přijaty čtyři pozměňovací návrhy, z nichž dva byly marginálního významu a další dva, v textu výše již zmíněné, oddlužení usnadňovaly. Klíčovým pozměňovacím návrhem tak bylo již zmíněné odstranění soudního přezkumu na závěr celého procesu oddlužení, které mělo předejít vytvoření právní nejistoty, jak by soudy po pěti letech oddlužení postupovaly. Druhou zásadní změnou vzešlou ze Senátu pak bylo zrušení ustanovení, které zavádělo, že budou-li chtít dlužníci v procesu oddlužení setrvat, musejí platit nejen výlohy insolvenčního správce, ale také minimálně stejnou částku svým věřitelům (Senát 2018; Stenozáznam z 1. dne 4. schůze).

Identický návrh Jana Farského, který chtěl soudní přezkum na konci insolvence zrušit, podpořili kromě jeho poslaneckého klubu jen Piráti a jeden poslanec KDU-ČSL. Vezmeme-li dále v úvahu, že odstranění minimálního uspokojení věřitelů nebylo i přes nesouhlas poslanců ČSSD a Pirátů na půdě Ústavně právního výboru v Poslanecké sněmovně ani jako návrh vůbec předloženo, mohlo by se zdát, že pozměňovací návrhy Senátu najdou

v Poslanecké sněmovně podporu pouze u Pirátů a možná hnutí STAN a ČSSD. To se ovšem ukázalo jako chybný předpoklad, poněvadž hlasování dopadlo poněkud odlišně.

Pro senátní variantu novely, která by bezesporu oddlužení usnadňovala, totiž zvedly ruku nejen kluby STAN, Pirátů a většina ČSSD, ale i absolutní většina poslanců KDU-ČSL a také většina poslanců TOP 09 i KSČM. Kladně pak hlasovali také tři poslanci SPD a jeden zástupce hnutí ANO. Proti návrhu hlasovalo pouze osm poslanců, kteří byli rozprostřeni mezi kluby ODS, SPD, ANO a TOP 09. Konečný výsledek tohoto hlasování byl tedy 62 pro, 8 proti a 114 poslanců se hlasování zdrželo. Z popsaného také vyplývá, že k tomu, aby návrh prošel, bylo třeba 93 hlasů, tudíž názorovému proudu, který prosazoval snazší verzi oddlužení, chybělo 31 hlasů (Úterý 22. ledna 2019, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze).

Senátní verze novely tak i přesto, že ji podpořilo více poslanců, než se dalo očekávat, neprošla. Poslanecká sněmovna však teoreticky nemusela nakonec přijmout vůbec žádnou novelu insolvenčního zákona. Pro přehlasování senátního veta je totiž třeba nadpoloviční většiny hlasů všech poslanců. Jak již však výsledek hlasování při třetím čtení napovídal (Pátek 26. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze), panovala v Poslanecké sněmovně poměrně široká shoda na tom, že je třeba nějakou novelu insolvenčního zákona přijmout. V zásadě tedy šlo o to, zda se oddlužení usnadní více, jak to zakotvovala senátní verze novely, nebo méně, jak s tím počítala verze poslanecká. V závěrečném hlasování o novele insolvenčního zákona ze dne 22. ledna 2019 tedy nakonec Poslanecká sněmovna velkou většinou 181 poslanců ze všech klubů, kdy nikdo nebyl proti a jen pět poslanců se zdrželo, přehlasovala pozměňovací návrhy Senátu a přijala novelu této stěžejní právní úpravy (Úterý 22. ledna 2019, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze), která vešla v účinnost 1. června téhož roku (Sněmovní tisk 71).

4 / Možnosti dalšího vývoje v této oblasti

Pro jakoukoliv predikci možných dalších legislativních změn v této oblasti bude klíčové vyhodnocení dopadů zkoumané novely insolvenčního zákona. Nejdůležitějším parametrem zkoumání dopadů této právní úpravy pak je bezpochyby počet fyzických osob vstupujících do insolvence. Neboli zda a případně nakolik se podařilo uskutečnit záměr zákonodárce, aby byl proces oddlužení dostupný podstatně většímu množství občanů.

Než přejdeme ke statistikám ukazujícím, kolik lidí vstupuje do procesu oddlužení po účinnosti zkoumané novely insolvenčního zákona, uvádíme statistiky předchozí, aby bylo současná data s čím porovnat. Podíváme-li se na počet lidí vstupujících do procesu oddlužení, můžeme od roku 2014, kdy byl počet podaných insolvenčních návrhů fyzických osob vůbec nejvyšší v historii, konkrétně jich bylo 31 500, pozorovat klesající tendenci. V roce 2015 to bylo 29 tisíc insolvenčních návrhů, v roce 2016 už „jen“ 27 tisíc a v roce 2017 dokonce pouze 21 tisíc (Bankovníctví 2018). V roce 2018 pak bylo podáno jen 20 tisíc

insolvenčních návrhů. V prvních pěti měsících roku 2019 byl pak průměrný počet návrhů na osobní bankrot 1370 měsíčně, což by znamenalo ani ne 16 500 za rok (Institut prevence a řešení předlužení 2020). Data z počátku roku 2019 však lze považovat za poněkud zavádějící, protože je možné, že dlužníci čekali na účinnost novely insolvenčního zákona, která přinášela jednodušší podmínky pro oddlužení. Z hlediska analýzy dopadů novely insolvenčního zákona se tedy jeví vhodné pracovat se srovnáním s daty z roku 2018.

A jak tedy vypadají čísla žádostí o oddlužení po účinnosti zkoumané novely insolvenčního zákona? V prvních deseti měsících účinnosti zkoumané novely³ žádalo o vstup do oddlužení v průměru 2970 osob měsíčně. Oproti průměrným měsíčním údajům z roku 2018 by se tak jednalo o téměř osmdesátiprocentní nárůst. Z výše uvedených čísel tudíž vyplývá, že zkoumaná novela insolvenčního zákona skutečně umožnila širšímu počtu občanů vstup do procesu oddlužení (Institut prevence a řešení předlužení 2020). Dáme-li však tento téměř dvojnásobný nárůst do souvislosti s počtem lidí diponujícím třemi a více exekucemi, kterých je v České republice téměř půl milionu (Exekutorská komora 2020), nepůsobí dosažený stav jako ideální. Zákonodárce tak bude pravděpodobně stát před otázkou, zda pomyslné dveře do procesu oddlužení ještě více pootevřít.

Pro tyto účely by se tak přímo nabízelo zrušení minimálního uspokojení věřitelů v podobě výše zmíněných 2×1089 Kč, které by do procesu oddlužení pustilo i občany s nejnižšími příjmy. Za pravděpodobně větší překážku výraznějšího nárůstu lidí vstupujících do oddlužení lze ovšem považovat onen soudní přezkum na konci celého procesu. Z vyjádření zástupců neziskového sektoru totiž vyplývá, že mají obavy z právní nejistoty, která je s tímto přezkumem spojena (ČT 24 2019; Echo24 2018; Hábl 2019). Jinými slovy, nepobízejí dlužníky, aby do oddlužení vstupovali, protože si nejsou jisti, zda by je soudce na konci celého procesu jejich dluhů skutečně zbavil.

Popsané tak vytváří nešťastnou situaci, protože rozhodovací praxe soudů bude známa nejdříve za pět let po účinnosti novely, tedy až na závěr procesu dojdou ti, kteří vstoupili do oddlužení podle pravidel zkoumané novely jako první. Chtěl-li by tedy zákonodárce docílit toho, aby do procesu oddlužení vstupovalo ještě více lidí, musel by buď právě tuto podmínku zrušit, nebo nějakým způsobem skutečně přesvědčit zástupce neziskového sektoru, kteří s předluženými lidmi pracují, aby tyto občany od vstupu do insolvence neodrazovali, ale naopak je ke vstupu pobízeli a motivovali.

Pokud jde o to, od kterých politických subjektů bychom mohli v budoucnu očekávat kroky ve směru k usnadnění oddlužení, a to až už v podobě zrušení minimálního uspokojování věřitelů, nebo zrušení přezkumu soudem, jeví se jako nejvhodnější hlasování o pozměňovacích návrzích Senátu. Většinově to byly totiž poslanecké kluby Pirátů, STAN, KDU-ČSL, ČSSD, KSČM a TOP 09, které pro senátní verzi novely, jež byla více vstřícná k dlužníkům, hlasovaly (Úterý 22. ledna 2019, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze). Ač se může na první pohled zdát, že se jedná o velké množství poslaneckých klubů, je třeba brát v potaz, že aktuálně jde dohromady pouze o 74 poslanců. Z popsaného tudíž vyplývá, že Poslanecká sněmovna bude při současném složení s to přijmout zákonná opatření jdoucí

popsaným směrem pravděpodobně pouze tehdy, pokud se pro tento legislativní záměr najde podpora u části poslanců hnutí ANO, nebo případně části ANO v kombinaci s SPD, jejíž tři poslanci pro senátní pozměňovací návrhy také hlasovali (Úterý 22. ledna 2019, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze).

Možná podpora popsaneho legislativního záměru se zdá naopak nejméně pravděpodobná ze strany ODS, jejíž poslanecký klub jako jediný na konci třetího čtení nehlasoval pro tuto novelu (Úterý 22. ledna 2019, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze). Na druhou stranu ovšem senátní klub této strany hlasoval pro vypuštění soudní kontroly na konci celého procesu. A to dle vyjádření senátora Vystrčila proto, že tento přezkum bude pro soudy znamenat zbytečnou administrativní zátěž (Stenozáznam z 1. dne 4. schůze). Ze zmíněného tedy vyplývá, že bylo-li by akcentováno právě značné přetížení soudů, mohli by teoreticky i poslanci ODS hlasovat pro odstranění soudní kontroly na konci insolvence, a tak v konečném důsledku dostat více lidí do procesu oddlužení.

5 / Evropská směrnice

Do podoby procesu oddlužení však v blízké budoucnosti zasáhne Směrnice Evropského parlamentu a Rady EU číslo 2019/1023 ze dne 20. června 2019, jež musí být do dvou let implementována do právního řádu ČR. Tato směrnice zavádí, že proces oddlužení podnikatelů nově nesmí v zemích EU trvat déle než tři roky (EUR-LEX; Epravo.cz 2019a; Insolvenční zóna 2019). Dle názoru Tomáše Richtera z International Insolvency Institute, který se na tvorbě směrnice podílel (Epravo.cz 2019b), vyžaduje tento právní akt EU po českém zákonodárci, aby zjednodušil oddlužení popsáním způsobem pouze pro podnikatele (Insolvenční zóna 2019). Advokát zabývající se insolvenčním právem Michal Žižlavský (2018), poslanec a předseda sněmovního Podvýboru pro problematiku exekucí, insolvenčí a oddlužení Marek Výborný (2020) i senátorka a zpravodajka zkoumané novely insolvenčního zákona Anna Hubáčková (2020) se pak s výše uvedeným názorem, že je nutné tuto směrnici implementovat pouze pro podnikatele, ztotožňují. Avšak advokát Žižlavský (2018) dále uvádí, že směrnice doporučuje, aby byl stejně jako pro podnikatele výrazně zjednodušen i proces oddlužení ostatních fyzických osob. Na to upozorňuje i Richter, který dále dodává, že se dle jeho názoru v souvislosti s touto směrnicí objeví i tlaky na zjednodušení procesu oddlužení pro všechny fyzické osoby (Insolvenční zóna 2019). Nastíněný názorový proud zastupuje například senátor Jiří Dienstbier (2020), který uvádí, že by názoru nedávalo smysl, aby bylo zavedeno jednodušší oddlužení pro podnikatele než pro spotřebitele.

Stejného názoru jsou též poslanci Jan Farský (STAN) a Lukáš Kolářík (Piráti). Zmínění poslanci totiž 6. dubna tohoto roku, při přijímání opatření ke zmírnění dopadů epidemie Covid 19 v oblasti insolvenčního a exekučního práva, předložili návrh na implementaci zmíněné směrnice právě tak, aby zakotvovala možnost tříletého oddlužení pro všechny (Pozměňovací návrh Jana Farského a Lukáše Koláříka). Pro přesné pochopení jejich

argumentace nejlépe poslouží citace z odůvodnění jejich návrhu: „Aktuální právní úprava umožňuje využití institutu oddlužení i lidem, kteří jsou sice ochotni dluhy splácet, ale nedosáhnou na současné minimum 30 %. Obsahuje však zásadní problémy, zejména pětiletou lhůtu, která je vyžadována v případě nižšího než 30 % uspokojení pohledávek. S ohledem na to, že řada lidí již s neřešitelnými dluhy žije řadu let, považujeme pětileté období za neakceptovatelně dlouhé, mající spíše charakter trestu. Je zřejmé, že pro společnost jako celek je nejlepší pravý opak – tedy co nejrychlejší začlenění dlužníků zpět do normálního života. Zvýší to motivaci lidí pracovat, klesnou výplaty sociálních dávek a narostou odvody, poklesnou sociálně-patologické jevy, což je v aktuální socioekonomické situaci České republiky velmi žádoucí... Tato směrnice přináší novinku pro oddlužení podnikatelů, a to konkrétně stanovením maximální lhůty pro oddlužení na 3 roky. Směrnice zároveň umožňuje rozšíření pravidel i na nepodnikatele. Česká republika je povinna směrnici implementovat do 2 let od vstoupení směrnice v platnost, tedy do roku 2021. Je zřejmé, že provedení změn podmínek pro oddlužení bude v nejbližší době nutné, proto i s ohledem na stávající situaci v České republice navrhuje provést výše uvedené změny insolvenčního řízení a zjednodušit přístup k oddlužení jak fyzickým osobám podnikatelům, tak i nepodnikatelům“ (Pozměňovací návrh Jana Farského a Lukáše Kolářika).

Z odůvodnění navrhovatelů je zřejmé, že si jsou vědomi, že tato směrnice členským státům EU ukládá pouze povinnost zkrácení procesu oddlužení pro podnikatele na tři roky. Poslanci Farský a Kolářik však z výše citovaných důvodů navrhovali rozšířit zjednodušení oddlužení i na fyzické osoby, které nemají dluhy z podnikání. Nutno říci, že se od poslanců těchto parlamentních subjektů jednalo o konzistentní politický postoj, protože i ve všech výše zkoumaných parametrech úpravy oddlužení v rámci přijímání novely insolvenčního zákona, hlasovali pro co největší zjednodušení tohoto procesu. Pozměňovací návrh poslanců Farského a Kolářika však neprošel v Poslanecké sněmovně, když pro něho hlasovala pouze většina z přítomných poslanců STAN, Pirátů, SPD a dva poslanci ČSSD.⁴

Je tedy možné, že se právě v průběhu implementace této evropské směrnice opět ozvou hlasy volající po zjednodušení procesu oddlužení pro všechny fyzické osoby. Bude tedy záležet jak na přesvědčivosti argumentů případných navrhovatelů, tak na ochotě protistrany k jednání. Je tak nicméně možné, že se v blízké budoucnosti právě díky této směrnici podmínky pro oddlužení opět zjednoduší.

Závěr

Z provedené analýzy vyplývá, že za větší dostupnost oddlužení se nejvíce zasazovali poslanecké kluby Pirátů a STAN. Jediným momentem, kdy se hnutí STAN zcela nepostavilo za zjednodušení oddlužení, bylo, když jeho jediný zástupce v Ústavně právním výboru Jan Farský nepodpořil stanovisko Pirátů a ČSSD týkající se výše minimálních měsíčních splátek v procesu oddlužení. Naopak pozice ČSSD tak jasná není. Její zástupci se v Ústavně

právním výboru postavili proti zvýšení minimálních měsíčních splátek v procesu oddlužení a její poslanecký klub jako celek hlasoval pro senátní pozměňovací návrhy, postoj strany lze proto hodnotit jako poměrně otevřený ke zjednodušení oddlužení. Podobně lze nahlížet i na politickou pozici poslaneckých klubů KSČM, KDU-ČSL a TOP 09, které stejně jako tři již zmíněné poslanecké kluby hlasovaly pro senátní pozměňovací návrhy, které by cestu k oddlužení usnadňovaly. Zajímavá je pak pozice SPD, která se při přijímání novely insolvenčního zákona ani v jednom ze zkoumaných parametrů nepostavila za usnadnění oddlužení. Poněkud překvapivě pak ale hnutí SPD hlasovalo společně s Piráty a STAN pro implementaci evropské směrnice umožňující oddlužení všech fyzických osob za tři roky. Zároveň by při přijetí tohoto návrhu poslanců Farského a Kolářika odpadl závěrečný přezkum soudem na konci celého procesu, což by velmi pravděpodobně výrazně zvýšilo počet dlužníků vstupujících to insolvence.

Na opačné straně názorového spektra stála ODS, která v průběhu projednávání nejzřejměji vystupovala proti výraznému usnadnění oddlužení. Postoj strany lze dokumentovat na tom, že jako jediná ze všech subjektů zastoupených v Poslanecké sněmovně nehlasovala na konci třetího čtení pro návrh insolvenčního zákona. Podobný postoj jako ODS mělo v Poslanecké sněmovně již pouze hnutí ANO, které taktéž ve všech zkoumaných parametrech insolvenčního zákona i při návrhu implementace evropské směrnice hlasovalo proti výraznějšímu zjednodušení oddlužení.

Podíváme-li se na výše uvedené informace z hlediska síly daných názorových proudů v Poslanecké sněmovně, vidíme, že hned sedm poslaneckých klubů by, soudě dle jejich jednání při přijímání novely insolvenčního zákona a hlasování o evropské směrnici, mohlo být nakloněno nějaké formě usnadnění procesu oddlužení. A ač se opticky jedná o velké množství politických subjektů, je třeba brát v potaz, že celkový součet všech jejich poslanců je pouze 94, což znamená, že i kdyby zůstal tento názorový proud zcela jednotný, a dokonce by se mu i podařilo na svou stranu získat všech pět nezařazených poslanců, nedosáhl by s 99 hlasy na většinu všech poslanců. Zároveň je také třeba brát v potaz, že se jedná o velké množství jinak názorově nesourodých poslaneckých klubů, mezi nimiž může být obtížné najít shodu o podobě konkrétních opatření.

Na opačné straně názorového spektra pak sice v Poslanecké sněmovně stály pouze dva kluby, konkrétně se však jednalo o 78 poslanců ANO a 23 poslanců ODS, což v součtu znamená nejtěsnější možnou většinu ze všech poslanců tedy 101. Z provedené analýzy vyplývá, že právě u těchto subjektů je s výhledem do budoucna nejmenší pravděpodobnost podpory návrhů směřujících k zjednodušení oddlužení. Ani v jejich případě ale nemůžeme budoucí podporu nějaké formy zjednodušení oddlužení vyloučit, protože při projednávání zkoumané novely insolvenčního zákona byl senátní klub ANO pro zmenšení minimálních měsíčních splátek v insolvenci a klub ODS nebyl proti, ale pouze se zdržel. Naopak při hlasování o pozměňovacím návrhu, který by rušil přezkum soudem na konci celého procesu, byl senátní klub ODS pro a klub ANO se zdržel. Nelze tedy vyloučit případný vstřícnější postoj k jednoduššímu oddlužení ani u poslaneckých klubů.

Pro závěrečné zhodnocení je pak stěžejní zdůrnit, že se postoje politické scény čím dál více ubírají směrem k usnadnění oddlužení. Zmíněné lze demonstrovat například na pozici ODS, kdy ostré výroky o dluhové amnestii z počátečních fází projednávání vystřídaly konsensuální až smířlivé výroky z pozdějších rozprav. Popsaný trend lze též demonstrovat na hlasování o senátních pozměňovacích návrzích, pro něž zvedla ruku většina poslanců z šesti poslaneckých klubů, což bylo s ohledem na předchozí hlasování některých klubů poměrně nečekané. Pozměňovací návrh Senátu, který mimo jiné obsahoval zrušení soudního přezkumu na konci oddlužení, tak podpořilo mnohem více poslanců než například pozměňovací návrh Jana Farského, který navrhoval taktéž odstranění soudního přezkumu na konci procesu a jež ve třetím čtení podpořili pouze poslanecké kluby Pirátů, STAN a jeden poslanec KDU-ČSL.

Sledovaný trend lze taktéž dokumentovat na vývoji politické pozice SPD, která byla ve všech zkoumaných parametrech novely insolvenčního zákona proti většímu zjednodušení procesu insolvence. Avšak při návrhu implementace evropské směrnice týkající se této problematiky se postavila za návrh, který by znamenal opravdu velmi zásadní zjednodušení oddlužení. I přes výše uvedený výčet stran, které se oproti své původní politické pozici postupem času přiklíněly k většímu zjednodušení oddlužení, je však z logiky rozložení sil v Poslanecké sněmovně zřejmé, že bez hnutí ANO, které drží 39 % všech mandátů, bude v budoucnu jakékoliv zjednodušení procesu insolvence velmi obtížné.

Z popsaného vyplývá, že by se v budoucnu mohla pravidla pro oddlužení opět zjednodušit. Impulsem by pak mohla být zmiňovaná evropská směrnice, která má být implementována do právního řádu ČR nejpozději do 17. července 2021. Jak už bylo výše vysvětleno, tato směrnice ukládá členským státům, aby zkrátily délku oddlužení maximálně na 3 roky, ovšem pouze pro podnikatele. Současně se ale zdá jako pravděpodobné, že v procesu její implementace se opět objeví návrhy jdoucí směrem k zjednodušení oddlužení pro všechny fyzické osoby. Odůvodnění těchto návrhů budou pak pravděpodobně taková, že je třeba dostat více osob do oddlužení a navrátit je do legálního pracovního procesu. Zároveň může být podpořeno tezí, že není spravedlivé, aby měli podnikatelé jednodušší podmínky pro oddlužení než lidé, kteří nemají dluhy z podnikatelské činnosti.

Úplným závěrem považujeme za důležité zmínit, že i přesto, že se postoje politických stran ubíraly směrem k zjednodušení oddlužení, nebyla evropská směrnice implementována výše popsáním způsobem, a to především proto, že by navržený způsob implementace proces oddlužení opravdu velmi zásadním způsobem zjednodušil. Objeví-li se však v budoucnu v souvislosti s touto směrnicí méně razantní návrhy na zjednodušení oddlužení, jako například snížení minimální měsíční hranice pro uspokojování věřitelů, odstranění přezkumu soudem na konci insolvence, či zkrácení celého procesu oddlužení, je možné, že by v Poslanecké sněmovně našly podporu. Popsanou tezi také podporuje fakt, že se pravděpodobně nacházíme na prahu ekonomické krize, tudíž se jeví jako racionální ještě více zpřístupnit oddlužení značnému množství občanů ČR nacházejících se v dluhových pastech a dostat tak více lidí do aktivního ekonomického života, což by pomohlo jednak jim samotným, tak celé české společnosti.

Poznámky /

- 1 Pod druhým z těchto návrhů je taktéž podepsána poslankyně Malá, avšak z parlamentních rozprav vyplývá, že jejím hlavním iniciátorem byl poslanec Nacher.
- 2 Toto tvrzení pronesl poslanec Chvojka dvakrát během rozprav; jelikož jej nikdo nerozporoval, lze jej brát jako fakt (Pátek 26. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze; Středa 3. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze).
- 3 Do srovnání je zahrnuto pouze deset měsíců, protože v dubnu a květnu koronavirová krize počet žádostí o vstup do oddlužení významně snížila.
- 4 Jelikož se jednalo o ranou fázi epidemie Covid 19, všechny poslanecké kluby byly z preventivních důvodů zastoupeny jen polovinou svých členů. Většinou se pak zdrželi kluby TOP 09, KDU-ČSL a ČSSD. Proti návrhu byli poslanecké kluby ANO, ODS a většinou i KSČM. Celkový výsledek hlasování byl pak 21 poslanců pro návrh 51 poslanců proti návrhu a 23 poslanců se zdrželo.

Seznam zdrojů /

Bankovnictví (2018). Vývoj insolvenčí v České republice v roce 2017: Počty insolvenčních návrhů v roce 2017 stejně jako v předchozích třech letech klesaly. Jejich pokles byl však výraznější, meziročně o 21,6 %. *Bankovnictví*, 8. 1. 2018, <<https://www.bankovnictvionline.cz/neprehlednete/vyvoj-insolvenci-v-ceskerekpublice-v-roce-2017>>.

Beran, V. – Říhová, L. (2017). *Dostupnost dat mezi zainteresovanými institucemi v oblasti exekucí*. Praha: VÚPSV, v. v. i., <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_437.pdf>.

ČT24 (2019). Začala platit novela insolvenčního zákona, na oddlužení má dosáhnout více lidí. *ČT24*, 3. 6. 2019, <<https://ct24.ceska-televize.cz/ekonomika/2831747-zacala-platit-novelainsolvencniho-zakona-na-oddluzeni-ma-dosahnout-vice-lidi>>.

Dienstbier, J. (2020). Rozhovor s Jiřím Dienstbierem, 29. ledna 2020.

Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: an introduction*. 3rd ed. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.

Echo 24 (2018). Zvítězila vymahačská lobby, na oddlužení se nic zásadně nezmění, upozorňují kritici. *Echo24*, 30. 10. 2018, <<https://www.echo24.cz/a/SuGke/zvitezila-vymahacksa-lobbyna-oddluzeni-se-nic-zasadne-nezmeni-upozornuji-kritici>>.

Epravo.cz. (2019a). Významné změny nejen v oblasti restrukturalizace na obzoru. *Epravo.cz*, 22. 7. 2019, <<https://www.epravo.cz/top/clanky/vyznamne-zmeny-nejen-v-oblasti-restrukturalizace-naobzoru-109655.html>>.

Epravo.cz. (2019b). Tomáš Richter se stal prvním členem představenstva International Insolvency Institute ze střední a východní Evropy. *Epravo.cz*, 2. 7. 2019, <<https://www.epravo.cz/top/aktualne/tomas-richter-se-stal-prvnim-clenem-predstavenstvainternational-insolvency-institute-ze-stredni-a-vychodnievropy-109632.html>>.

EUR-LEX (nedat.) *Access to European Union law*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.0.1.0018.01.CES&toc=OJ:L:2019:172:TOC>.

Eurostat (2010). Income poverty and income inequality. In: *Income and living conditions in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union Online, <https://www.respekt.net/upload/s/tx_alprojectfunding/KS-31-10-555-EN_2755.pdf#page=39>.

Eurostat (2017). Statistika příjmové chudoby, <https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Income_poverty_statistics/cs&oldid=469055>.

Exekutorská komora České republiky (2020). Statistika exekucí 2019, <<https://www.ekcr.cz/admin/priloha/Statistiky%202019%20grafika.pdf>>.

Hábl, R. (2019). *Česko v exekuci*. Youtube, 28. 2. 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=6D_ldqMtdVs>.

Hospodářské noviny (2018). Eurostat se mylí. Ohroženo chudobou je kolem 30 procent Čechů, kritizuje sociolog Prokop průzkumy, které nepočítají s exekucemi či insolvenčními. *iHned.cz*, 13. 6. 2018, <<https://domaci.ihned.cz/c1-66165870-eurostat-se-myliohrozeno-chudobou-je-kolem-30-procent-cechu-kritizujesociolog-prokop-pruzkumy-ktene-nepocitaji-s-exekucemi-ciinsolvencemi?fbclid=IwAR1xyErJp1nQ6rBSFryNbTuq5aLOT-g6UOftK3uZOBMGbuCR2N2zKM6yzQ>>.

Hubáčková, A. (2020). Rozhovor s Annou Hubáčkovou, 29. ledna 2020.

Hůle, D. (2017). Když se problém netýká jen chudých Romů, ale všech, stane se z něj problém celospolečenský. In: Pergler, J. – Dražan, J. (eds.). *Člověk 25 – Čtvrtstoletí Člověka v tísní*. Praha: Zeď, s. 196–205.

Insolvenční zóna (2019). Česko musí promítnout evropskou směrnici o restrukturalizačních rámcích a druhé šanci do svého právního řádu uvážlivě, jinak hrozí narušení fungujícího systému oddlužení spotřebitelů: Uvádí Tomáš Richter z advokátní kanceláře Clifford Chance. *Insolvenční zóna*, 30. 5. 2019, <<http://www.insolvencnizona.cz/aktuality/cesko-musipromitnout-evropskou-smernici-o-restrukturalizacnichramcich-a-druhe-sanci-do-sveho-pravniho-radu-uvazlive-jinakhrozi-naruseni-fungujiciho-systemu-oddluzeni-spotrebitelu/>>.

Institut prevence a řešení předlužení (2020). Data o osobních bankrotech, <<https://www.institut-predluzeni.cz/mapy-a-statistiky/>>.

Pátek 26. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: 112. vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 71/ - třetí čtení, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/020_schuz/bqbs/b14511201.htm>.

Podvýbor pro problematiku exekucí, insolvenční a oddlužení (nedat), <<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4025>>.

Pozměňovací návrh Jana Farského a Lukáše Kolářika č. 4780, <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=807>>.

Pozměňovací návrh Jana Farského č. 1326, <<https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=8&t=71>>.

Pozměňovací návrh Marka Výborného a Petra Sadovského č. 1366, <<https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=8&t=71>>.

Pozměňovací návrh Patrika Nachera a Taťány Malé č. 1191, <<https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=8&t=71>>.

Pozměňovací návrh Patrika Nachera č. 1189, <<https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=8&t=71>>.

Prokop, D. (2019). *Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti*. Brno: Host.

Senát (2018). 54. Usnesení Senátu: ze 4. schůze, konané dne 19. prosince 2018, <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/original/90132/75517/81290>>.

Senátní tisk č. 12/2. Usnesení Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku č. 10 ze dne 12. prosince 2018. <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/original/89975/75375/81133>>.

Sněmovní tisk 1030: Novela z. – insolvenční zákon – EU, <https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=7&t=1030_18>.

Sněmovní tisk 71: Novela z. – insolvenční zákon – EU, <<https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=8&t=71>>.

Sněmovní tisk 71/0. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, <<https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=71&CT1=0>>.

Sněmovní tisk 71/5. Usnesení Ústavně právního výboru č. 79 ze dne 26. září 2018 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, <<https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=71&ct1=5>>.

Stenozáznam z 1. dne 4. schůze, <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=12&IS=6142&D=19.12.2018>>.

Středa 3. října 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: 5 vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 71/ – druhé čtení, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/019s_chuz/bqbs/b35600501.htm>.

Úterý 20. března 2018, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: 25 vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 71/ – první čtení, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/007_schuz/bqbs/b21402501.htm>.

Úterý 22. ledna 2019, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: 2 vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 71/ – vrácený Senátem, <<https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/026schuz/bqbs/b01200201.htm>>.

Veselý, A. – Nekola, M. (eds.) (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Výborný, M. (2020). Rozhovor s Markem Výborným, 5. února 2020.

Zákon č. 182/2006 Sb., zákon o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

Zákon č. 31/2019 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správčích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Žižlavský, M. (2018). Trend druhé šance v insolvenční. Audio, <<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4006&ido=1310&td=19&cu=5>>.

Summary /

The legal framework of insolvency proceedings in the Czech Republic has long been subjected to much criticism from various kinds of stakeholders, including political parties. There are over 780,000 people with distraint orders against them in the Czech Republic, and over 470,000 people have three or more distraint orders against them. In some regions, such as Ústecký and Karlovarský region, the problem relates to more than 16% of the population. A number of these people are not able to pay their debts and end up in an economic trap which often forces them into the shadow economy. Subsequently, insolvency proceedings regulation has a significant social, economic and political impact. Insolvency proceedings are primarily regulated by Act No. 182/2006 on Insolvency and Insolvency Procedures (Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení) (the Insolvency Act). Insolvency proceedings have long been viewed as inaccessible to many debtors, especially those most in need. This has led to a continuous effort to change the insolvency law, most recently in 2020 in relation to the COVID-19 pandemic.

This policy analysis paper focuses on how this topic resonates at parliamentary level, specifically on how it was reflected in the Czech Parliament (both the Chamber of Deputies and the Senate) during the adoption process of the 2019 amendment to the insolvency act. The analysis focusing on two of the bill's critical parameters is based on a detailed examination of the transcripts of Parliamentary debates, the legislative documents as well as interviews with several members of Parliament involved in the process. Apart from analysing party attitudes and identifying the key contentions points of the debate, the article also provides an overview of the possibilities of future development. The first critical parameter is the issue of a judicial review at the end of insolvency proceedings, which some MPs viewed as a possible deterrent for potential participants. One of the three variants produced by The Committee on Constitutional and Legal Affairs proposed a five-year period whereby at the end it would be up to the court to decide whether the debtor made sufficient

effort to eliminate the debt. The proponents of a more straightforward debt elimination process argued that this would create legal uncertainty and discourage debtors from starting the process. But in the end, this argumentation did not prove to be compelling enough, and the regulation include judicial review at the end of the process. The second central point of contention was the required minimum monthly debt payment. Proposals ranged from a minimalist variant which would enable debtors to complete insolvency proceedings even if they only managed to pay the procedural fees and not parts of the actual debt to various minimal monthly amounts paid to the creditors.

The analysis shows that parliamentary clubs of the parties Pirates and liberal-right STAN were systematically in favour of a more open insolvency system. The Czech Social Democratic Party's (ČSSD) position was unclear because they did not support deletion of judicial review at the end of the process; however, their MPs voted against higher minimal monthly debt payments in The Committee on Constitutional and Legal Affairs, and the parliamentary club voted in favour of amendments proposed by the Senate in order simplify the access to the insolvency proceedings. Similarly, The Communist Party of Bohemia and Moravia (KSČM), the Christian-democrats (KDU-ČSL) and the liberal-conservative TOP09 also supported the Senate amendment. Interestingly, the Freedom and Direct Democracy party (SPD) voted against simpler insolvency proceedings; however, later supported a new amendment allowing everybody to finish insolvency proceedings within three years. The Civic Democratic Party (ODS) was the primary opponent of simplifying the process, and it was the only parliamentary party voting against the new law at the end of the third reading. Along with the ODS, the populist ANO 2011 party refused to support most measures which would open the process to more debtors.

Overall, this means that seven parties in the current Chamber of Deputies could be expected to support further changes leading towards more open and less complicated insolvency proceedings. While at first glance this seems like significant political support, the overall number of MPs of these parties is only 94 which means that even if all these parliamentary clubs remained united on this issue – which seems rather unlikely – and managed to convince the five independent MPs, there would still not be sufficient support for such proposals in the current Chamber of Deputies. On the other hand, the overall political support for more straightforward debt elimination in the Czech Republic seems to be increasing over time, which leaves the possibility of further changes in this direction open.

The rules governing insolvency proceedings will have to change again in the near future, since all EU members are required to implement the new Directive on preventive restructuring frameworks by July 17th 2021 at the latest. Apart from other measures, insolvent entrepreneurs should be able to discharge their debt within three years. Our analysis shows that in the Czech Republic, there is quite significant support for this measure to be extended from entrepreneurs to all debtors. Such proposals are likely to be supported by two arguments: First, shortening the insolvency procedure to three years for all debtors (entrepreneurs or not) would encourage more people to eliminate their debts and therefore enable many of them to exit shadow economy in which many insolvent debtors currently function. The second argument could be based on a perceived unfairness of shorter insolvency proceedings for entrepreneurs compared to other debtors.