



EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 18. října 2005

na žádost Ministerstva spravedlnosti České republiky

k návrhu zákona o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím insolvenčního zákona

(CON/2005/36)

1. Dne 29. července 2005 obdržela Evropská centrální banka (ECB) od Ministerstva spravedlnosti České republiky (dále jen „ministerstvo“) žádost o stanovisko k návrhu zákona o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) (dále jen „navrhovaný insolvenční zákon“) a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) (oba návrhy zákonů dále jen „navrhovaná právní úprava“).
2. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na třetí a šesté odrážce čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů¹, neboť navrhovaná právní úprava se týká pravomoci České národní banky (ČNB) a obsahuje pravidla pro finanční instituce, jež významně ovlivňují stabilitu finančních institucí a trhů. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

Navrhovaná právní úprava

3. Navrhovaná právní úprava nahrazuje stávající právní úpravu obsaženou v zákoně č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o konkursu a vyrovnání“). Hlavním účelem navrhované právní úpravy je zásadně změnit a modernizovat úpadkové právo v České republice tím, že se vedle konkursu zavedou nové způsoby řešení úpadku, jako například reorganizace, oddlužení a další zvláštní řízení pro určité druhy subjektů včetně finančních institucí. Zejména právní úprava reorganizace je inspirována kapitolou 11 *US Bankruptcy Code* (amerického zákona o úpadku) z roku 1978 a obdobnými reformami úpadkového práva, k nimž došlo v řadě členských států EU, včetně Německa a Francie². Navrhovaný insolvenční zákon rovněž obsahuje

¹ Úř. věst. L 189, 3.7.1998, s. 42.

² Viz německý *Insolvenzordnung* (zákon o úpadku) ze dne 5. října 1994 a francouzský *Code de commerce* (obchodní zákoník), čl. L. 610-1 a násl., ve znění *Loi n° 2005-845 du 26 Juillet 2005 de sauvegarde des entreprises* (zákona č. 2005-845 ze dne 26. července 2005 o zachování podniků).

ustanovení o zvláštním insolvenčním řízení pro finanční instituce³, jejichž cílem je transpozice řady směrnic ES v této oblasti⁴. Navrhovaná právní úprava tak představuje zejména reformu insolvenčního řízení pro společnosti, ale týká se též bank a ostatních finančních institucí. Navrhovaná právní úprava by měla nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2006.

Poznámky k obecnému právnímu rámci pro úpadek společností a práva věřitelů

4. Právní rámec pro úpadek společností v České republice byl v posledních letech detailně sledován ze strany mezinárodního finančního společenství. ECB si je vědoma toho, že i přes určité konstruktivní změny, které byly v zákoně o konkursu a vyrovnání v roce 2000 provedeny, kritizovaly mezinárodní finanční instituce, jako Světová banka⁵ a Mezinárodní měnový fond (MMF)⁶ úpadekové řízení podle zákona o konkursu a vyrovnání jako pomalé, neefektivní a disfunkční⁷. ECB si všímá skutečnosti, že zákon o konkursu a vyrovnání je i v současné době všeobecně považován za nevhodný pro stávající tržní podmínky; české banky a ostatní veřejnoprávní podniky byly privatizovány a nyní soutěží se svými protistranami z ostatních členských států, jejichž úpadekové právo je vyspělejší⁸. ECB si je rovněž vědoma toho, že stávající právní úprava úpadku je považována za nepřátelskou vůči právům věřitelů a vymáhání dluhů. ECB si všímá skutečnosti, že míra uspokojení věřitele ze zajištění je obzvláště nízká, zejména kvůli nedostatečnému vymáhání dluhů a vzhledem k tomu, že věřitelé mohou jen v malé míře účinně ovlivňovat úpadekové řízení, které je ovládáno zejména soudem (v první instanci samosoudcem)⁹ a

³ Je třeba poznamenat, že tato ustanovení v zásadě přejímají ustanovení obsažená v poslední tzv. „harmonizační“ novele zákona o konkursu a vyrovnání, která nabyla účinnosti dnem 29. září 2005 a která je obsažena v zákoně č. 377/2005 Sb., o finančních konglomerátech.

⁴ Jedná se zejména o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001 o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí (Úř. věst. L 125, 5.5.2001, s. 15) a o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/17/ES ze dne 19. března 2001 o reorganizaci a likvidaci pojišťoven (Úř. věst. L 110, 20.4.2001, s. 28), jakož i o určité změny vyžadované v důsledku nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 ze dne 29. května 2000 o úpadekovém řízení (Úř. věst. L 160, 30.6.2000, s. 1), ve znění nařízení Rady (ES) č. 603/2005 ze dne 12. dubna 2005, kterým se mění seznamy úpadekových řízení, likvidačních řízení a správců podstaty v přílohách A, B a C nařízení (ES) č. 1346/2000 o úpadekovém řízení (Úř. věst. L 100, 20.4.2005, s. 1).

⁵ Viz např. studie Světové banky, *Czech Republic: Completing the Transformation of Banks and Enterprises* (Česká republika: Ukončení transformace bank a podniků) (zejména oddíl 3 nazvaný *The need to reform the legal framework* (Potřeba reformovat právní úpravu), s. 24-55), listopad 2000. Viz rovněž *Report on Observance of Standards & Codes – Insolvency and Creditor Rights Systems: Czech Republic* (Zpráva o dodržování standardů – Úprava úpadku a práv věřitelů: Česká republika), duben 2001. Tyto a další zprávy Světové banky uvedené v tomto stanovisku jsou dostupné na webové stránce Světové banky (www.worldbank.org) nebo se na ně na této webové stránce odkazuje.

⁶ Viz zpráva MMF č. 04/4, *Czech Republic – Report on the Observance of Standards and Codes – Banking Supervision – Update* (Česká republika – Zpráva o dodržování standardů – bankovní dohled – aktualizace), s. 3, oddíl III.3 (nazvaný *Preconditions for effective banking supervision* (Podmínky pro účinný bankovní dohled)), odstavec ii), leden 2004, jež je dostupná na webové stránce MMF (www.imf.org).

⁷ Viz rovněž dřívější studie Světové banky: *Czech Republic: Toward EU Accession – Main Report* (Česká republika: Na cestě k přistoupení k EU – Hlavní zpráva), s. 118 a 119 (oddíl nazvaný *Reform of the collateral and bankruptcy framework* (Reforma právní úpravy zajištění a konkursu), září 1999).

⁸ Srovnávací studie Světové banky *Doing Business, Topic reports: Bankruptcy* (Podnikání: tématické zprávy: konkurs) z ledna 2003 ukázala, že průměrná délka konkursního řízení v České republice (9,2 roku) je přibližně čtyřnásobkem průměru EU včetně přistupujících členských států.

⁹ Předmětem kritiky byla též neexistence časových omezení pro plnění procesních požadavků ze strany soudu v insolvenčních věcech (viz sdělení Světové banky *Czech Republic: Insolvency and Creditor Rights Systems* (Česká republika: Úprava úpadku a práv věřitelů), s. 20, odst. 49 (v oddílu nazvaném *Recommendations and Next Steps* (Doporučení a další kroky)) a s. 9, únor 2004).

soudem ustaveným správcem konkursní podstaty. Tato situace tíží zejména banky a další finanční instituce, jež mají zajištěné pohledávky vůči dlužníkovi. Pokud zajištění věřitelé nemají důvěru v to, že jejich práva ze zajištění budou poté, co se dlužník ocitl v úpadku, chráněna, ovlivní to negativně podmínky, za kterých banky poskytují úvěry, přičemž se zvýší i systémová rizika v rámci bankovního systému. S ohledem na výše uvedené ECB v obecné rovině vítá navrhovanou právní úpravu, která představuje závažný pokus reformovat české úpadkové právo a která zohledňuje výše uvedené nedostatky.

5. Jednou z klíčových reforem, kterou zavádí navrhovaný insolvenční zákon, je to, že dlužníci, kteří jsou velkými podniky¹⁰ a jsou v úpadku nebo jimž úpadek hrozí, jsou vedle konkursu oprávněni požádat o povolení reorganizace¹¹ svého podniku (tj. soudem schválený plán ochrany vůči věřitelům). Jedná se o významnou právní reformu, neboť je-li v České republice v současné době zahájeno konkursní řízení, dochází jen k likvidaci dlužníkovy podniku a k prodeji majetku za účelem uspokojení pohledávek věřitelů, přičemž není dána možnost podnik dlužníka zachovat. ECB bere na vědomí, že podle zákona o konkursu a vyrovnání dochází v případě převážné většiny úpadků k prohlášení konkursu a že vyrovnání, jež je jediným alternativním úpadkovým řízením, které dlužníkům umožňuje uzavřít dobrovolná ujednání s jejich věřiteli, se v praxi používá jen zřídka¹². ECB si všímá skutečnosti, že ve stávajícím systému představuje konkurs obvykle pomalý proces rozprodávání majetku konkursní podstaty pod dohledem soudu a bez aktivní účasti věřitelů. Tím, že se společně v úpadku, jež jednájí v dobré víře, umožní dohodnout se s věřiteli na reorganizačním plánu, který soud schválí, a dále zavedením lhůt, do kterých musí soud učinit jednotlivá rozhodnutí v rámci insolvenčního řízení, by se společnosti měly dostat z úpadku rychleji než podle stávající právní úpravy. Tím, že se společně povolí reorganizace namísto prohlášení konkursu, by mělo postupně dojít ke snížení počtu konkursů projednávaných soudy, jež se již nyní zabývají značným počtem nevyřízených návrhů na prohlášení konkursu¹³.
6. Další soubor klíčových reforem v navrhovaném insolvenčním zákoně se týká navrhovaného posílení práv věřitelů. Například za podmínek stanovených navrhovaným insolvenčním zákonem bude soud oprávněn odmítnout rozhodnutí schůze věřitelů jmenovat nového insolvenčního správce jen z omezených důvodů uvedených v navrhovaném insolvenčním zákoně. Dále bude soud povinen svolat schůzi věřitelů, jež je základním věřitelským orgánem, nejen na žádost insolvenčního správce či věřitelského výboru (složeného ze zástupců věřitelů), ale též požádají-li o to alespoň dva

10 Velkými podniky se zde rozumí podnikatelé s ročním obratem ve výši alespoň 100 miliónů Kč a s nejméně 100 zaměstnanci (§ 221 odst. 4 navrhovaného insolvenčního zákona), kteří nejsou subjekty, v jejichž případě není reorganizace přípustná, jako např. obchodníci s komoditami, obchodníci s cennými papíry a právnické osoby v likvidaci.

11 Jinými slovy, opatření k ozdravení podniku v úpadku. Reorganizace je vymezena jako „postupné uspokojování pohledávek věřitelů při zachování provozu dlužníkovy podniku, zajištěné opatřeními k ozdravení hospodaření tohoto podniku podle soudem schváleného reorganizačního plánu s průběžnou kontrolou jeho plnění ze strany věřitelů“ (§ 221 odst. 1 navrhovaného insolvenčního zákona).

12 Viz důvodová zpráva k navrhovanému insolvenčnímu zákonu.

13 Viz sdělení Světové banky *Czech Republic: Insolvency and Creditor Rights Systems* (Česká republika: Úprava úpadku a práv věřitelů), únor 2004.

významní věřitelé¹⁴. V rámci reorganizace musí schůze věřitelů rovněž schválit reorganizační plán předložený dlužníkem. Zajištění věřitelé, kteří dlužníkovi poskytli úvěr oproti zajištění z majetku dlužníka, budou mít zásadně podle svého pořadí a po odečtení nákladů zpeněžení, nárok na uspokojení v rozsahu 100% svého zajištění¹⁵. Obecná zásada, že účelem insolvenčního řízení je uspokojení pohledávek věřitelů¹⁶, je v navrhovaném insolvenčním zákoně uvedena explicitněji než v zákoně o konkursu a vyrovnání. V souladu s touto zásadou se vypouští ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání, jež omezuje maximální částku, kterou lze použít k uspokojení věřitele ze zajištění, na 70% hodnoty zpeněženého zajištění¹⁷. ECB v obecné rovině vítá toto posílení práv věřitelů. ECB si je však vědoma toho, že navrhovaná právní úprava sama o sobě nezlepší efektivitu úpadkových řízení v České republice. Účinné řešení jakéhokoli insolvenčního řízení i nadále závisí například na vysoké úrovni bezúhonnosti a odborné způsobilosti insolvenčních správců. ECB bere na vědomí, že ministerstvo zamýšlí navrhovanou právní úpravu doplnit samostatným zákonem o insolvenčních správcích a o zřízení komory insolvenčních správců, jenž by zakotvil postupy ke zvýšení profesních požadavků na insolvenční správce. ECB záměry ministerstva v tomto ohledu obecně podporuje.

Zvláštní právní úprava pro úpadek bank

7. Podle navrhovaného insolvenčního zákona je uplatnění insolvenčního řízení ve vztahu k bankám¹⁸ výrazně omezeno. Zprvé, navrhovaný insolvenční zákon se vztahuje pouze na banky, jimž ČNB odňala licenci¹⁹. Zadruhé, navrhovaný insolvenční zákon stanoví, že jedinou formou insolvenčního řízení, kterou soud může aplikovat ve vztahu k bankám po odnětí licence, je konkursní řízení²⁰. Použití všech dalších forem insolvenčního řízení nebo souvisejících postupů zakotvených v navrhovaném insolvenčním zákoně, jako je reorganizace, oddlužení, moratorium a předběžné moratorium, je ve vztahu k bankám po odnětí licence výslovně vyloučeno. Navrhovaná právní úprava nemění regulatorní a správní pravomoc ČNB ve vztahu k bankám v předúpadkové fázi²¹ s výjimkou změn, jež bylo třeba učinit podle směrnice 2001/24/ES.

14 § 31 odst. 1 navrhovaného insolvenčního zákona.

15 Podle zákona o konkursu a vyrovnání se oddělení věřitelé uspokojují do výše 70% výtěžku zpeněžení, přičemž zbývajících 30% se považuje za běžnou pohledávku. Oproti tomu je podle § 1 odst. 2 navrhovaného insolvenčního zákona účelem insolvenčního řízení „dosáhnout [...] co nejvyššího [...] uspokojení [pohledávek] dlužníkůvých věřitelů, a to za podmínek stanovených tímto zákonem“.

16 § 1 odst. 2 navrhovaného insolvenčního zákona (viz poznámka pod čarou 15 výše).

17 § 28 odst. 4 zákona o konkursu a vyrovnání, který se nahrazuje ustanoveními § 112 a 204 navrhovaného insolvenčního zákona.

18 A k ostatním druhům finančních institucí vymezených v tomto zákoně (viz § 272 odst. 1 a § 284 odst. 1 navrhovaného insolvenčního zákona).

19 § 6 odst. 2 písm. a) navrhovaného insolvenčního zákona.

20 § 272 odst. 3 a § 273 odst. 3 navrhovaného insolvenčního zákona.

21 Část šestá až jedenáctá (§ 25 – 36) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách ve znění pozdějších předpisů, zejména nucená správa podle § 27 a násl. tohoto zákona.

8. ECB vítá skutečnost, že navrhovaný insolvenční zákon nelze použít na banky, dokud mají licenci k provozování své činnosti²². Tím, že odnětí bankovní licence ze strany ČNB je podmínkou pro zahájení insolvenčního řízení (tj. subjekt již není bankou), uznává navrhovaný insolvenční zákon skutečnost, že ČNB je jediným orgánem zodpovědným za dohled nad bankami, jež mají finanční potíže, a rovněž jediným orgánem, který má odpovědnost rozhodnout, kdy má vůči takovým bankám být zahájeno insolvenční řízení. Stanovením této podmínky navrhovaný insolvenční zákon dále účinně odděluje bankovní dohled, za který odpovídá ČNB, od obecné úpadkové úpravy, která zůstává v pravomoci soudů. Riziko, že by se tyto dva právní režimy překrývaly a rozporovaly svou pravomoc, je tak malé²³.
9. ECB poznamenává, že otázka, zda by se na banky měla vztahovat zvláštní insolvenční úprava či zda by se na ně měla vztahovat obecná insolvenční úprava pod kontrolou soudů, je předmětem legitimní debaty expertů v oblasti úpadku bank. Mnoho členských států přijalo s ohledem na své zvláštní ústavní a právní tradice posledně uvedený přístup. ECB je toho názoru, že ať už bude zvolen jakýkoli přístup, jsou dány opodstatněné důvody pro jednoznačné oddělení pravomoci orgánu bankovního dohledu a soudů, pokud jde o úpadek bank. Obecně se akceptuje, že banky mají v hospodářství zvláštní úlohu, a jejich úpadek proto nelze řešit stejně jako úpadek ostatních dlužníků, kteří jsou obchodními společnostmi. S cílem zajistit důvěru veřejnosti v bankovní systém a s obecným cílem předejít systémovým rizikům pro ostatní banky musí být orgán bankovního dohledu v případě obtíží banky schopen jednat rychle a rozhodně nejen v zájmu vkladatelů (kteří by měli být chráněni v rámci systému pojištění vkladů) a dalších věřitelů banky, ale též v zájmu zajištění stability bankovního a finančního systému jako celku.
10. V mnoha případech bude orgán bankovního dohledu nejlépe povolán k tomu, aby posoudil, zda je banka v krizi schopná nadále vyvíjet svou činnost či zda musí být zlikvidována. Ve specifickém českém kontextu je pro takové posouzení pravděpodobně lépe vybavena ČNB než civilní soudy. ČNB disponuje širokou regulatorní a správní pravomocí podle českého práva²⁴, kterou může využít k sankcionování banky či k tomu, aby od banky vyžadovala zjednání nápravy jakýchkoli nedostatků v činnosti banky v předúpadkové fázi. Navrhovaný insolvenční zákon správně předpokládá, že když se použití těchto zákonných pravomocí ukáže jako neúčinné, měla by ČNB mít možnost rozhodnout, zda banku v krizi postoupí soudu. Rozhodne-li se ČNB takto postupovat, bude pak soud příslušným k tomu, aby rozhodl o úpadku banky, vykonával dohled nad insolvenčním řízením, včetně prodeje majetku banky a uspokojení vkladatelů a dalších věřitelů banky²⁵, jakož i k zajištění spravedlivého průběhu řízení.

22 § 6 odst. 2 písm. a) navrhovaného insolvenčního zákona.

23 Ačkoli ECB bere na vědomí, že insolvenční návrh jsou oprávněni podat ČNB, banka po odnětí licence nebo kterýkoli z věřitelů banky (§ 273 odst. 1 a § 60 navrhovaného insolvenčního zákona).

24 Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

25 Ačkoli i v rámci insolvenčního řízení bude úloha orgánu bankovního dohledu pro nalezení řešení pro banku a její vkladatele zásadní.

11. Toto stanovisko bude zveřejněno na webové stránce ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 18. října 2005.

[podpis]

Prezident ECB

Jean-Claude TRICHET