



Platforma Rozumné právo: Legislativní nouze se nesmí stát "novým normálem" – v insolvenčním právu ani jinde

V Praze 9. listopadu 2020 – Společenská situace vzniklá v důsledku epidemie nemoci Covid-19 na jaře 2020 si vyžadovala mimořádné reakce veřejné moci, včetně mimořádně rychlých reakcí legislativních. Již tehdy však názorová platforma Rozumné právo upozornila,¹ že i ve stavu legislativní nouze je nezbytné, aby členové Parlamentu i veřejnost měli na seznámení se s návrhy zákonů alespoň minimální čas nutný k tomu, aby předkládané legislativní předlohy prostudovali, posoudili, a mohli jim případně kvalifikovaně oponovat. Jak se bohužel ukazuje, vláda i Parlament pokračují v praxi, při níž jsou návrhy zákonů předkládány a projednávány ve stavu legislativní nouze i tam, kde k jejich přípravě měla veřejná moc k dispozici nejméně půl roku. Před takovým postupem je třeba co nejrozhodněji varovat.

Doporučení:

- Moc výkonná by neměla předpokládat, že její předlohy zákonů nebudou muset projít standardním legislativním procesem a hodnocením dopadů regulace jen proto, že pokračuje šíření choroby Covid-19. Tento stav může trvat po mnoho dalších měsíců či dokonce let, a je zjevně neúnosné, aby Česká republika jen proto upustila od veřejně a pod odbornou kontrolou vedené debaty nad legislativními návrhy vlády.
 - Moc zákonodárná by měla s aktivací režimu legislativní nouze souhlasit jen s největší zdrženlivostí nejen proto, že tento režim dramaticky omezuje parlamentní debatu nad vládními návrhy zákonů, ale i proto, že tento režim zpětně legitimizuje stav, v němž vláda předkládá Parlamentu návrhy zákonů, které nebyly dostatečně diskutovány a jejichž dopady a souvislosti nebyly dostatečně vyhodnoceny.
 - Jak výkonná, tak zákonodárná moc by se měly v tomto ohledu poučit ze situace, která nastala v souvislosti s projednáváním vládního návrhu novelizace zákona č. 191/2020 Sb., označovaného jako "*lex covid*", a zasahujícího mimo jiné do právní úpravy insolvenčního řízení. Ten vykazuje známky nedostatečné analýzy dopadů navrhovaných pravidel, zejména u pravidla prodlužujícího pozastavení povinnosti podat dlužnický insolvenční návrh a u novelizace pravidel upravujících mimořádné moratorium.
1. Zákon č. 191/2020 Sb., označovaný také jako *lex covid*,² vznikl na přelomu března a dubna jako extrémně rychlá a z hlediska závazných standardů legislativní praxe zcela improvizovaná reakce na propuknutí epidemie nemoci Covid-19 a na restriktce vyhlášené vládou a ministerstvem zdravotnictví v souvislosti s ní. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk 807 dne 1. dubna,³ Poslanecká sněmovna předlohu ve stavu legislativní nouze projednala, schválila a postoupila Senátu dne 9. dubna, Senát ji schválil dne 17. dubna, a prezident republiky Parlamentem zákon podepsal 20. dubna 2020. Rozsáhlý právní předpis, zasahující nebývalým způsobem do celé řady oborů procesního práva, včetně práva insolvenčního, byl Parlamentem projednán a schválen za méně, než tři týdny. Vše výše uvedené se odehrálo v prvním měsíci po vyhlášení nouzového stavu a přijetí drakonických omezení společenského života, která v principu zamezovala normálnímu

¹ Srov. stanovisko ze dne 25. 5. 2020, U právních opatření proti epidemii je třeba trvat na ústavnosti a zákonnosti, dostupné na: <https://www.rozumne-pravo.cz/cz/stanoviska/u-pravnich-opatreni-proti-epidemii-je-treba-trvat-na-ustavnosti-a-zakonnosti/>

² Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=191&r=2020>

³ Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=807>



fungování soudních procesů. Stalo se tak v situaci, kdy byl další vývoj epidemie onemocnění Covid-19 velkou neznámou, a stejně tak bylo velmi nejasné, jak hluboké dopady bude mít nastalá situace na ekonomický život.

2. Pokud jde o insolvenční řízení vedená ohledně obchodních korporací, *lex covid* mimo jiné (a) pozastavil dlužnickou povinnost podat insolvenční návrh, a to nejdéle do konce roku 2020 (§ 12), (b) pozastavil právo věřitelů podat insolvenční návrh, a to do 31. srpna 2020 (§ 13), (c) umožnil dlužníkům řešícím svůj úpadek reorganizací navrhnout, aby bylo dočasně přerušeno plnění jejich reorganizačního plánu (§ 16), (d) pozastavil běh odpůrcích lhůt po dobu, po kterou platí suspenze povinnosti podat dlužnický návrh podle § 12 (§ 17), a (e) do insolvenčního zákona zařadil v § 127a zcela nový institut tzv. mimořádného moratoria, jehož vyhlášení mohli dlužníci navrhnout do 31. srpna 2020 (část druhá *lex covid*). Ochranu prostřednictvím mimořádného moratoria uděloval soud dlužníku dle § 127a insolvenčního zákona (InsZ) prakticky automaticky na dobu nejvýše tří měsíců⁴ s tím, že její prodloužení až o další tři měsíce bylo možné jen se souhlasem většiny dlužnických věřitelů, počítané podle výše jejich pohledávek.
3. Dne 19. října 2020, tedy takřka přesně půl roku po jeho přijetí, byl poslancům jako sněmovní tisk 1060⁵ rozeslán vládní návrh novelizace zákona *lex covid*. Na vládním legislativním portálu ODok⁶ byl návrh zveřejněn téhož dne. Poslanecká sněmovna, opět ve stavu legislativní nouze, vládní návrh projednala, schválila a dne 23. října postoupila Senátu. Senát předlohu dne 29. října projednal jako senátní tisk 339⁷ a vrátil ji Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem na vypuštění pravidla zařazeného do článku III bodu 4, podle kterého mělo platit, že "souhlas věřitelů s prodloužením mimořádného moratoria [...] se nevyžaduje, podal-li dlužník návrh na mimořádné moratorium do 31. srpna 2020."⁸
4. Pokud jde o insolvenční řízení vedená ohledně obchodních korporací, novela *lex covid* navrhuje prodloužit suspendování dlužnické povinnosti podat insolvenční návrh do 30. června 2021, a s tím prodloužit i právo dlužníků řešících úpadek reorganizací navrhnout, aby bylo dočasně přerušeno plnění jejich reorganizačního plánu (čl. I bod 1), a do téhož data znovu zavést možnost navrhnout vyhlášení mimořádného moratoria, pokud dlužník nebyl k 5. říjnu 2020 v úpadku a pokud ohledně něj již dříve nebylo vyhlášeno mimořádné moratorium (čl. III). V otázce prodloužení mimořádných moratorií vyhlášených na základě návrhů podaných do 31. srpna 2020 bez souhlasu věřitelů, která byla předmětem pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně i v Senátu a je hlavním bodem kontroverze, nebyl k datu vydání tohoto stanoviska znám konečný výsledek legislativního procesu.

⁴ V "řádném" moratoriu dle § 115 a násl. insolvenčního zákona se dle § 116 odst. 2 již k vyhlášení moratoria vyžaduje souhlas většiny dlužnických věřitelů, počítané podle výše jejich pohledávek. Dlužník kromě toho musí k návrhu na vyhlášení "řádného" moratoria přiložit všechny seznamy a listiny, které je povinen připojit k insolvenčnímu návrhu, a též poslední účetní závěrku. Od těchto informačních povinností *lex covid* pro účely návrhu na vyhlášení mimořádného moratoria zcela upustil.

⁵ Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1060>

⁶ Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBUJKYLRJ>

⁷ Dostupné na:

https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s4677

⁸ Vypuštění tohoto bodu bylo již v Poslanecké sněmovně předmětem [pozměňovacího návrhu](#), ten však nebyl přijat.



5. Zkrácené jednání ve stavu legislativní nouze, v němž byl *lex covid* přijat ve svém původním znění, je mimořádným postupem dle § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.⁹ Podle § 99 odst. 1 jednacího řádu platí, že "za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze na určitou dobu. Sněmovna může stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen." Splnění těchto podmínek může kontrolovat Ústavní soud, obdrželi-li příslušný návrh na zrušení zákona přijatého ve stavu legislativní nouze, přičemž dle judikatury Ústavního soudu platí mj., že „*musí být zřejmé, jaké konkrétní důsledky hrozí podle vlády pro hodnoty vymezené v tomto ustanovení, tedy co odůvodňuje závěr o hrozbě značných hospodářských škod nebo ohrožení základních práv a svobod nebo bezpečnosti státu*“ a „*tyto důvody přitom nesmí být svévolné a konkrétní návrh zákona, jehož projednání ve zkráceném jednání vláda navrhuje, musí představovat vhodný prostředek k zamezení vzniku či trvání předmětného ohrožení veřejného zájmu*“. (nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10, čl. 85). Pokud jde o standardy ústavního přezkumu, platí, že „*Samotnou důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici.*“ (tamtéž)
6. Stav legislativní nouze zásadním způsobem omezuje předepsanou parlamentní proceduru projednání zákonodárných předloh. Umožňuje přijmout zákon v obou komorách Parlamentu během několika dnů od jeho předložení, čímž může trpět kvalita jeho obsahu i veřejné (parlamentní i mimoparlamentní) diskuse. Děje se tak přitom na základě návrhu vlády, rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny a potvrzení Poslaneckou sněmovnou, čili stav legislativní nouze může prosadit i těsná sněmovní většina podporující vládu proti vůli celé opozice. Ústavní soud proto požaduje, aby zákonná úprava stavu legislativní nouze byla vykládána „*maximálně restriktivně, ústavně vstřícně a odpovědně*“ (nálezn Pl. ÚS 55/10, čl. 100), zejména musí být šetřena práva opozice i jednotlivých poslanců mít dostatečný čas na seznámení se s návrhem zákona a na reakci na něj, třeba i v podobě pozměňovacích návrhů. Reálnou možnost seznámit se s návrhem zákona a reagovat na něj musí mít i veřejnost, neboť i jí je určena parlamentní diskuse (nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, čl. 55). Kvalitu návrhů zákonů přijímaných ve stavu legislativní nouze dále negativně ovlivňuje okolnost, že vláda u nich často využívá výjimky podle čl. 17 Legislativních pravidel vlády,¹⁰ zkracuje připomínkové řízení, neprovádí zhodnocení dopadů navrhované regulace a nepředkládá návrh zákona Legislativní radě vlády. Vyhlášení stavu legislativní nouze tedy vládě umožňuje předložit do Parlamentu nijak neprodiskutovanou a neanalyzovanou legislativní předlohu s tím, že prostor pro parlamentní debatu a analýzu účinků navrhovaných pravidel ve sněmovně bude dramaticky omezen.
7. Takový postup v sobě zahrnuje zjevná politická i právní rizika, která mohou přerůst až v postup, jenž nebude v souladu s ústavními požadavky na legitimitu výkonu zákonodárné moci. Hlavními ústavními požadavky tu přitom jsou (a) vládou dostatečně odůvodněná existence mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, a (b) šetření práv opozice, jednotlivých poslanců i veřejnosti s návrhem zákona se seznámit a moci na něj

⁹ Dostupné na: <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#99>

¹⁰ Dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>



reagovat. Nesplnění těchto ústavních požadavků může vést ke zrušení takto přijatého zákona Ústavním soudem.

8. Názorová platforma Rozumné právo nemá při zohlednění výše citované judikatury Ústavního soudu pochybnosti o tom, že okolnosti, jaké v ČR nastaly v březnu a dubnu tohoto roku, použití stavu legislativní nouze k tvorbě a přijetí *lex covid* v jeho původním znění odůvodňovaly. Současně však má pochybnosti o způsobu, jakým výkonná a zákonodárná moc v říjnu tohoto roku přistoupily k novelizaci tohoto zákona.
9. Ze samotného znění *lex covid* přijatého v dubnu plynulo, že časová omezení mimořádných opatření v něm přijatých vyprší přesně tehdy, kdy to sám tento zákon stanovil, nedojde-li v mezidobí k další legislativní intervenci. Nejméně od května, kdy skončily práce na *lex covid* a dalších mimořádných a improvizovaných legislativních reakcích na epidemii, měly výkonná a zákonodárná moc čas na to další takové intervence připravovat. Výkonná moc byla nadto k opatřením proti důsledkům epidemie od poloviny července vybavena Parlamentem schváleným deficitem ve výši až 500 miliard korun.¹¹ Po celou tuto dobu přitom neexistoval žádný racionální důvod předpokládat, že onemocnění Covid-19 z České republiky jednoduše "zmizí".
10. Pokud za těchto okolností vláda v druhé polovině října předložila návrh novelizace *lex covid* připravený zcela mimo rámec Legislativních pravidel vlády a navrhla jeho projednání ve stavu legislativní nouze, vzbuzuje takový postup zásadní pochybnosti. Dramaticky totiž zvyšuje nejen riziko chyb a nezamýšlených důsledků navrhovaných změn, ale posiluje též potenciál pro zásahy soukromých zájmů do legislativního procesu. Všechna tato rizika jsou v tvorbě právních pravidel přirozeně přítomna vždy, a nezřídka se bohužel zhmotňují. Jedinými prostředky, jimiž lze těmto rizikům čelit, jsou transparentnost a důkladnost projednání návrhů legislativních předloh ve fázi před jejich předložením Parlamentu, a otevřená a strukturovaná parlamentní debata.
11. Vládní návrh novelizace *lex covid* potenciálně vykazuje oba druhy těchto rizik.
12. Pokud jde o technické problémy, navržená změna § 12 pozastavuje dlužnickou povinnost podat insolvenční návrh až do poloviny roku 2021. Důvodová zpráva¹² k vládnímu návrhu ovšem nijak nereflektuje okolnost, že od 1. ledna 2021 dojde v důsledku tzv. velké novely¹³ zákona o obchodních korporacích (ZOK) k zásadní změně právní úpravy odpovědnosti členů statutárních orgánů obchodních korporací ohrožených úpadkem. Znění zákona o obchodních korporacích platné do 31. prosince 2020 ve svém § 68 (i přes všechny dílčí problémy tohoto ustanovení) nepochybně činilo členy statutárních orgánů českých obchodních korporací ohrožených úpadkem přímo odpovědnými věřitelům coby zákonné ručitele za dluhy korporace, **pokud neučinili za účelem odvrácení úpadku korporace vše potřebné a rozumně předpokládatelné**. Velkou novelou ZOK bude toto ustanovení k 31. prosinci 2020 zrušeno. Na jeho místo nastoupí novelizované ustanovení § 66, které sice také vystavuje členy statutárních orgánů obchodních korporací potenciální majetkové odpovědnosti v případě úpadku korporace, tato odpovědnost však nastupuje pouze tehdy, **pokud člen statutárního orgánu "přispěl porušením svých povinností k úpadku obchodní korporace"**. Sama důvodová zpráva k návrhu novely *lex covid* přitom uvádí, že podnikatelské subjekty se v nastalé situaci "mohou dostat do neočekávané a přechodné

¹¹ Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=889>

¹² Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1060&CT1=0>

¹³ Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=33&r=2020>



platební neschopnosti, která není způsobena neobratnými podnikatelskými rozhodnutími, nýbrž tím, že jsou náhle nuceni zastavit svůj provoz a uchází jim zisk".¹⁴ Je tedy nasnadě, že pravidlo § 66 ZOK, účinné počínaje 1. ledna 2021, nemusí věřitelům poskytnout žádnou reálnou ochranu před problematickým jednáním dlužníka vedení, dojde-li k ohrožení dlužníka úpadkem či dokonce k jeho úpadku na základě vnějších okolností, jako jsou např. restrikce vyhlášené orgány veřejné moci v nouzovém stavu. Nadto bude platit, že majetková odpovědnost podle ZOK ve znění účinném od 1. ledna 2021 nastane pouze tehdy, bude-li dlužníkův úpadek řešen konkursem (což nepochybně ještě umocní již tak značný odpor managementu vůči tomuto způsobu řešení úpadku), a že aktivní legitimaci k jejímu uplatnění bude mít pouze insolvenční správce, nikoli jednotliví věřitelé. Ačkoli je tedy patrné, že pozastavení dlužnické povinnosti podat insolvenční návrh dle § 98 a 99 InsZ se po 1. lednu 2021 bude odehrávat na pozadí velmi odlišné korporačněprávní úpravy, návrh novely *lex covid* tuto okolnost nijak nezohledňuje. Je přitom pravděpodobné, že projednání návrhu novely s odbornou veřejností by tento nedostatek pomohlo odhalit a Parlament by o jeho rizicích byl informován, pokud by nedošlo k revizi navrhovaného novelizačního pravidla ještě před jeho předložení Parlamentu.

- 13.** Pokud jde o druhý typ rizika, je nasnadě, že navrhovaná změna § 127a InsZ, podle které se souhlas věřitelů s prodloužením mimořádného moratoria nevyžaduje, podal-li dlužník návrh na mimořádné moratorium do 31. srpna 2020, **diskriminuje mezi dlužníky toliko na základě toho, kdy ten který dlužník podal návrh na mimořádné moratorium.** Vedle toho navrhovaná novelizace také **retroaktivně odebírá věřitelům právo rozhodnout** předepsanou většinou o prodloužení či neprodloužení mimořádného moratoria, založené původním zněním *lex covid*, a tedy i **porušuje jejich legitimní očekávání** vzniklé v tomto ohledu. Jde o zásahy natolik problematické, že argumentace předložená pro ně v důvodové zprávě¹⁵ vyznívá dosti nepřesvědčivě a jeví se jako pravděpodobné, že navrhovaná novelizace nebyla důsledně posouzena z ústavněprávního hlediska.
- 14.** S ohledem na výše uvedené členové platformy Rozumné právo vyzývají orgány výkonné a zákonodárné moci, aby i za stávající situace přistupovaly k odchylkám od standardního postupu pro tvorbu a přijímání zákonů s největší zdrženlivostí a s vědomím rizik, jaká takové odchylky představují. Stav legislativní nouze se nesmí v legislativním procesu stát "novým normálem" – ať již se jedná o pravidla insolvenčního práva či pravidla jiná.

Co je názorová platforma Rozumné právo?

Názorová platforma Rozumné právo je nezávislá expertní skupina právníků působících v nejrůznějších oborech práva v praxi i v akademii. Jejím cílem je poskytnout vládě, parlamentu a dalším veřejným institucím odbornou oponenturu návrhů zákonů a dalších regulačních opatření a zároveň sloužit jako rezervoár podnětů pro jejich racionální implementaci v tuzemských podmínkách. Platforma Rozumné právo není spojena s žádnou politickou stranou nebo hnutím, obchodní společností nebo jinou institucí a všichni její členové vykonávají svou činnost bez nároku na honorář nebo jinou odměnu. Stanoviska publikovaná na platformě Rozumné právo nejsou stanovisky organizací, v nichž členové názorové platformy působí.

¹⁴ Sněmovní tisk 1060/0, s. 3.

¹⁵ Ditto, s. 11.

**Členové názorové platformy Rozumné právo k 9. listopadu 2020**

- Petr Bezouška, občanské právo
- Václav Bílý, finanční právo
- Marie Brejchová, prezidentka Unie podnikových právníků
- Petr Bříza, mezinárodní právo soukromé
- Hana Gawlasová, pracovní právo a právo elektronických komunikací
- Tomáš Gřivna, trestní právo
- Adéla Havlová, právo veřejných zakázek
- Jan Lasák, obchodní právo
- Robert Neruda, právo hospodářské soutěže
- Petra Nováková, daňové právo
- Tomáš Richter, insolvenční právo
- Markéta Selucká, soukromé právo a ochrana spotřebitelů
- Ladislav Smejkal, pracovní právo a compliance
- Ondřej Trubač, daňové právo
- Jan Wintr, ústavní právo

Přípravy tohoto stanoviska se neúčastnil Petr Bezouška.

K řešení dílčích otázek mohou být přizváni další odborníci z různých, i neprávních oblastí.

Web: www.rozumne-pravo.cz
LinkedIn: [Rozumné právo](https://www.linkedin.com/company/rozumne-pravo)
Twitter: [@RozumneP](https://twitter.com/RozumneP)
Kontakt pro média: Klára Donathová, tajemnik@rozumnepravo.cz