

422**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 33/15 dne 7. listopadu 2017 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Bourke Trust, a. s., (dříve PYRGHOS LEFKOS, a. s.), se sídlem Opletalova 1337/29, Praha 1 – Nové Město, zastoupené Mgr. Tomášem Troupem, LL.M., advokátem, se sídlem Rubeška 393/7, Praha 9 – Vysočany, na zrušení ustanovení § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení

1. V řízení o ústavní stížnosti vedeném pod sp. zn. I. ÚS 1467/13 se stěžovatelka Bourke Trust, a. s., domáhala zrušení usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2013 č. j. 29 ICdo 3/2013-283, usnesení Vrchního soudu v Olomouci (dále též jen „vrchní soud“) ze dne 18. 10. 2012 č. j. 13 VSOL 41/2012-266 a usnesení Krajského soudu v Brně (dále též jen „krajský soud“) ze dne 4. 5. 2012 č. j. 37 (39) ICm 1154/2010-223, přičemž tvrdila, že v důsledku těchto soudních rozhodnutí došlo k porušení čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Spolu s ústavní stížností stěžovatelka podala podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., návrh na zrušení § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, který zdůvodnila tím, že citovaná ustanovení porušují čl. 11 a 36 Listiny.

3. Ústavní stížnost v souladu s rozvrhem práce Ústavního soudu byla po uplynutí funkčního období původní soudkyně zpravodajky přidělena na základě § 12 odst. 18 (přechodná ustanovení) rozvrhu práce Ústavního soudu v platném znění (č. Org. 61/14) novému soudci zpravodaji, čemuž odpovídalo i nové složení senátu; Ústavní soud stěžovatelku o této změně vyrozuměl.

4. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný, stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva

(§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), a ani nepředstavovala zjevně neopodstatněný návrh [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.]. Protože III. senát Ústavního soudu neshledal důvod k odmítnutí ústavní stížnosti, rozhodl dne 10. 12. 2015 usnesením sp. zn. I. ÚS 1467/13 (č. j. Pl. ÚS 33/15-1) ve znění opravného usnesení ze dne 10. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1467/13 (č. j. Pl. ÚS 33/15-12) podle § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tak, že řízení ve věci ústavní stížnosti proti výše označeným usnesením obecných soudů přerušil a návrh na zrušení výše citovaných ustanovení postoupil plénu Ústavního soudu. Věc byla dále projednávána pod sp. zn. Pl. ÚS 33/15.

II.

Průběh řízení před obecnými soudy

5. V insolvenční věci dlužníka Oděvního podniku, a. s., se stěžovatelka (coby věřitelka) žalobou podanou proti České spořitelně, a. s., a JUDr. Miloslavě Horské, insolvenční správce dlužníka, domáhala před Krajským soudem v Brně určení, že ústní smlouva ze dne 24. 6. 2009 a 8. 1. 2010, uzavřená mezi dlužníkem a první žalovanou (potvrzená listinou nazvanou „Konfirmace obchodu na finančním trhu“), je ve vztahu k věřitelům, kteří uplatňují své právo vůči dlužníkovi, neúčinným právním úkonem. Tato žaloba byla usnesením tohoto soudu ze dne 4. 5. 2012 č. j. 37 (39) ICM 1154/2010-223 podle § 160 odst. 4 insolvenčního zákona odmítnuta s odůvodněním, že stěžovatelka jako přihlášená věřitelka není osobu oprávněnou k podání žaloby, neboť podle § 239 odst. 1 insolvenčního zákona právním úkonům dlužníka může v insolvenčním řízení odporovat pouze insolvenční správce.

6. Toto rozhodnutí napadla stěžovatelka odvoláním. Vrchní soud v Olomouci usnesením ze dne 18. 10. 2012 č. j. 13 VSOL 41/2012-266 potvrdil usnesení krajského soudu rovněž se závěrem, že stěžovatelka nemá v insolvenčním řízení postavení, které by ji opravňovalo k podání žaloby.

7. Proti tomuto usnesení brojila stěžovatelka dovoláním, které Nejvyšší soud usnesením ze dne 28. 2. 2013 č. j. 29 ICdo 3/2013-283 zamítl. Plně se ztotožnil s názorem soudů nižších stupňů, podle kterého nemá stěžovatelka aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby. Stejně tak jako soudy nižšího stupně Nejvyšší soud neshledal důvod k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, neboť dle jeho názoru právní úprava [§ 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.], jíž mělo být ve věci použito, není protiústavní, přičemž vycházel z toho, že jde o návrat k naší tradiční právní úpravě, která je vlastní i jiným zahraničním úpravám v evropském unijním prostoru, navíc zde existuje povinnost insolvenčního správce podat odpůřící žalobu, rozhodne-li o tom věřitelský výbor, který je orgánem věřitelů a hájí jejich společný zájem (§ 239 odst. 2 a § 46 insolvenčního zákona).

III.

Rekapitulace řízení o ústavní stížnosti

8. Předmětem ústavní stížnosti je tvrzený zásah do základních práv stěžovatelky založený na aplikaci ústavní stížností napadených ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů. Proto se rovněž dosavadní průběh (nyní přerušeno) řízení v podobě argumentace stěžovatelky i vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení v podstatě soustředil právě na tuto otázku.

III. a)

Argumentace stěžovatelky v řízení o ústavní stížnosti

9. Stěžovatelka – v tomto řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 33/15 jako navrhovatelka – tvrdí, že shora uvedená napadená ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční

zákon), ve znění pozdějších předpisů, představují zásah do jejího vlastnického práva. Uvádí, že v důsledku odporovatelného úkonu dlužníka může dojít ke dvěma situacím – buď majetek dlužníka již opustil majetkovou podstatu ve prospěch třetí osoby, jež se tak nestává insolvenčním věřitelem, nebo ji ještě neopustil, pak se třetí osoba se svým nárokem z neúčinného právního úkonu zařazuje mezi insolvenční věřitele. V prvním případě má odpůřčí žaloba ten efekt, že majetek, který ušel z majetkové podstaty, se do ní vrací, ve druhém případě insolvenční věřitel přestává mít právo na poměrné uspokojení své pohledávky, v obou případech se ale zvyšuje míra uspokojení pro všechny insolvenční věřitele. Ten, kdo má právo podat odpůřčí žalobu a vést spor, rozhoduje o tom, zda věřitelé budou mít ústavně chráněnou naději na vyšší uspokojení svých pohledávek; právo podat žalobu mají fakticky jen dva subjekty – insolvenční správce a věřitelský výbor, insolvenční věřitel nemůže být ani účastníkem takového řízení a vedlejším účastníkem může být jen se souhlasem insolvenčního správce. Věřitelský výbor sice může na vedení sporu insolvenčním správcem dohlížet, avšak s ohledem na to, že incidenční spor je ovládan zásadou ústnosti, kontradiktornosti a koncentrace, je výkon takového dohledu iluzorní, a lze-li ho vykonávat, tak nanejvýš *ex post*, a to se zřetelem na odpovědnost správce za způsobenou škodu. V případě, kdy je v odpůřčím sporu žalovaná osoba dominantním zajištěným věřitelem, má insolvenční správce systémovou motivaci sabotovat vedení takového řízení, neboť uvedený věřitel výkonem svých práv může významně zasáhnout do jeho právního a hospodářského postavení.

10. Dále navrhovatelka poukázala na to, že nemá žádný nástroj, jak insolvenčního správce donutit k podání odpůřčí žaloby, leda prostřednictvím věřitelského výboru, ovšem i toto představuje omezení jejích práv, jež je stále velmi intenzivní, neboť tam, kde dochází k transferu práv z jednotlivce na zastupitelský orgán, dochází zákonitě k omezení práva jednotlivce. Z toho navrhovatelka vyvodila, že právo podat odpůřčí žalobu insolvenčním správcem zdaleka není rovnocenné s výkonem takového práva věřitelem, čímž dochází k omezení jeho svobodného jednání, v případě práva vedení sporu jde o omezení kompletní, a to ve vztahu k jejímu vlastnickému právu.

11. Kromě toho napadená ustanovení dle navrhovatelky zakládají zásah do jejího práva na spravedlivý proces. V této souvislosti navrhovatelka předeslala, že toto právo dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) dopadá také na insolvenční řízení, a dále uvedla, že to, v jakém rozsahu bude pohledávka věřitele uspokojena, je v rukou někoho jiného než věřitele a věřitel nemá žádnou možnost onen výkon práv nějak ovlivnit, nanejvýš *ex post* vznést škodní nárok vůči insolvenčnímu správcovi. Věřiteli je tak upíráno právo na přístup k soudu. Současně poukázala na náleze ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.), v němž Ústavní soud měl v obdobném kontextu judikovat, že v situaci, kdy insolvenční správce svým výkonem popěrného práva určuje závazně právo věřitele na výši poměrného uspokojení jeho pohledávky bez toho, aby věřitel měl možnost domáhat se zvrácení výkonu práva insolvenčním správcem, jde o zásah do práva na spravedlivý proces, na čemž nárok věřitele na náhradu škody nemůže nic změnit. K tomu navrhovatelka dodala, že věřitel má jistotu, že insolvenční správce podá odpůřčí žalobu, když si „koupí“ tolik pohledávek, aby mohl sebe či blízké osoby „provolit“ do věřitelského výboru, z čehož plyne, že daná konstrukce je postavena jen pro bohaté věřitele. V tom navrhovatelka vidí paralelu se soudními poplatky, které – jsou-li nepřiměřeně vysoké – mohou dle ESLP představovat porušení práva na přístup k soudu. Spravedlivé může být jen takové insolvenční řízení, v němž se na věřitele bude hledět jako na rovné, čímž míní rovnost v respektu jejich oprávněných zájmů z pohledu zákonodárce. Současné nastavení insolvenční odporovatelnosti však v tomto smyslu spravedlivé není, neboť ji dovoluje realizovat jen velkým věřitelům, ačkoliv i malí věřitelé jsou hodni ochrany.

12. Následně se navrhovatelka zabývala otázkou, zda daný zásah sleduje nějaký legitimní cíl. Vycházejíc z důvodové zprávy, konstatovala, že záměrem dané úpravy bylo zjednodušení insolvenčního řízení, a to tím, že nebude komplikováno množstvím žalob jednotlivých věřitelů. Jednoduchost soudního řízení ovšem není sama o sobě součástí základních práv nebo veřejného statku, a kdyby to bylo chápáno tak, že zákonodárce mohl chtít méně sporů, a tím i menší zatížení soudů, za legitimní cíl by mohlo být považováno pouze zrychlení insolvenčního řízení; otázka však je, zda k tomu přijaté opatření může vést.

13. Navrhovatelka pak přistoupila k posouzení tzv. proporcionality daného zásahu. Bylo-li cílem zjednodušení insolvenčního řízení, pak eliminace odpůrčích žalob věřitelů k tomuto cíli zřejmě vést může. Bylo-li cílem zrychlení insolvenčního řízení, není důvod se domnívat, že by řízení o žalobě věřitele mělo trvat nějak výrazně déle než řízení o žalobě správce – všechna řízení o těchto žalobách by měla skončit v přibližně stejné době, a pokud by tomu tak nebylo, je to věcí soudní soustavy a na její nedostatky by věřitel neměl doplácet. Navíc věřitel má možnost v zásadě tutéž žalobu podat jako žalobu na neplatnost podle § 231 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, kde aktivní legitimaci při osvědčení naléhavého právního zájmu věřitel může mít, přičemž hranice mezi neplatností a neúčinností právního úkonu podle zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, je velmi tenká, anebo může popěrným úkonem vyvolat incidenční spor. Zde je sice šance věřitele na úspěch nižší, nicméně spor být vyvolán může a efekt zrychlení řízení se nedostaví. Zrychlení insolvenčního řízení nemohl zákonodárce tedy dle navrhovatelky sledovat.

14. Dále se navrhovatelka zabývala otázkou, zda přijaté opatření je nezbytné. Namítá, že bylo-li cílem zjednodušení insolvenčního řízení, a potažmo jeho zrychlení, tento argument nemůže obstát. Aby byly vyloučeny duplicity, mohl zákonodárce zavést speciální obligatorní úpravu spojování věcí, provést „zahrňování“ jednotlivých procesních úkonů, konstituovat zákonné domněnky, omezit rozsah opravných prostředků nebo důvodů jejich použití, zavést sankce či paušalizovanou podobu náhrady škody za neúspěšné uplatnění odpůrčí žaloby, přičemž tyto nástroje by jistě vedly k menšímu zásahu do základních práv věřitelů; příkladem může být návrh insolvenčního zákona (tisk č. 1044 ze dne 8. 7. 2005) předložený skupinou poslanců, podle něhož insolvenční věřitel mohl vyzvat správce k podání odpůrčí žaloby, a pokud by mu nebylo vyhověno, měl poslední slovo insolvenční soud, nebo slovenská právní úprava, podle níž věřitel může podat odpůrčí žalobu, nepodá-li ji v přiměřené lhůtě insolvenční správce, což navrhovatelka považuje za rozumný kompromis mezi různými hodnotami, kdy je přítomen prvek kolektivizace se zachováním možnosti individuální iniciativy. Skutečnost, že odpůrčí právo je upraveno v zahraničí různě, nezabývá zákonodárce povinností postupovat tak, aby konkrétní úprava obstála v testu ústavnosti, posuzovaném ke všem okolnostem, navíc ani Ústavní soud se daným argumentem neřídil, jinak by nemohl rozhodnout o tom, že úprava popěrného práva je protiústavní, protože i v tomto ohledu existují rozdíly konkrétně např. mezi německou a švédskou právní úpravou. Argumentace naší tradiční úpravou je dle navrhovatelky zavádějící, neboť akceptovaný koncept lidských práv se vyvinul až po druhé světové válce. K tomu navrhovatelka dodala, že insolvence z povahy věci nemůže zachovat veškeré znaky individuálního výkonu, kolektivizace by však měla být činěna jen v nezbytně nutném rozsahu, aby byly šetřeny individuální svobody, v daném případě zvolená forma nutná není, protože existují šetrnější cesty.

15. Dále se navrhovatelka zabývala tím, zda újma způsobená přijatým opatřením je přiměřená jeho užítku, přičemž užitek označila jako sporný, mají-li věřitelé možnost vyvolávat alternativní soudní spory, ve srovnání s nímž je újma nepoměrně vyšší, neboť „dotčená ustanovení ... razantně podvazují efektivitu odpůrčí žaloby jako právního institutu“, a do majetkové podstaty se tak nemohou dostat zpět ty nejcennější majetkové hodnoty. V této souvislosti upozorňuje, že velký věřitel má dlužníka zpravidla „v hrsti“, a ten proto udělá vše, aby se vyhnul insolvenci, včetně toho, že učiní neúčinné právní úkony, jimiž zvýhodní tohoto věřitele před ostatními. V následném insolvenčním řízení může velký věřitel kontrolovat věřitelský výbor a jeho prostřednictvím ovlivňovat činnost insolvenčního správce, i pokud jde o (ne)podání odpůrčí žaloby. Odpůrčí žaloba se dle navrhovatelky používá k vymáhání „drobností“, významné hodnoty se do majetkové podstaty nedostanou, navíc právo insolvenčního správce k podání žaloby a vedení sporu vytváří ideální podhoubí pro korupci. Argumentace povinnostmi insolvenčního správce a věřitelského výboru a jejich odpovědností je v testu proporcionality bezcenná, neboť nárok na náhradu škodu není „omluvenkou“ pro porušování základních práv, navíc užitek spočívající ve zrychlení soudního řízení nemůže mít nikdy přednost před právem na spravedlivý proces.

III. b)

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení o ústavní stížnosti

16. Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti poukázal na principy právní úpravy insolvenčního řízení, zejména na postavení věřitelského výboru a insolvenčního správce, přičemž odmítl, že by aplikací napadených ustanovení došlo k porušení ústavně zaručených základních práv navrhovatelky.

17. Vrchní soud vyslovil názor, že předmětná právní úprava není protiústavní, přičemž poukázal na možnost prosazení společného zájmu věřitelů, jde-li o podání odpůrcí žaloby, prostřednictvím věřitelského výboru.

18. Také dle vyjádření Nejvyššího soudu má být napadená zákonná úprava, jež svěřuje výkon odpůrcího práva do rukou insolvenčního správce, konformní s ústavním pořádkem, a to z důvodů majících původ v požadavku na řádné udržování a správu majetkové podstaty dlužníka; jde totiž o úpravu standardní, obvyklou v řadě evropských zemí – členů Evropské unie (dále též jen „EU“) – kromě Slovenska a Rakouska jde o Belgii, Francii, Německo, Nizozemsko, Polsko, ve Velké Británii pak Anglii a Wales – takže není důvod považovat ji za neústavní ani v České republice. Nejvyšší soud současně upozornil na § 46 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb., podle něhož si rozhodnutí o tom, zda je insolvenční správce povinen podat odpůrcí žalobu, může vyhradit schůze věřitelů.

19. Česká spořitelna, a. s., jako vedlejší účastnice řízení o ústavní stížnosti uvedla, že navrhovatelka nepoužívá metodologii přezkumu ústavnosti v souladu se standardy aplikovanými v judikatuře Ústavního soudu, jak byly pro oblast přezkumu pravidel insolvenčního práva shrnuty a aplikovány v usnesení ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3271/13 (v SbNU nepublikováno, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Navrhovatelka se svým návrhem domáhá pouze toho, aby jí byl umožněn výkon specifického procesního nástroje zřízeného pravidly tzv. podústavního práva (odporovat dlužníkovu právnímu jednání podáním odpůrcí žaloby), který by mimo insolvenční řízení neměl k dispozici. S odvoláním se na právní závěry vyslovené v tomto usnesení Česká spořitelna, a. s., uvedla, že aktivní legitimace pouze insolvenčního správce nevybočuje z diskrece, kterou má zákonodárce při regulaci řešení úpadku a jeho následků k dispozici. Odpůrcí právo slouží v insolvenčním právu k zachování kolektivního režimu uspokojení závazků dlužníka, přičemž zákonodárce musí pozorně vyvažovat zájem na zachování „kolektivnosti insolvenčního řízení“ oproti celospolečenskému zájmu na stabilitě obchodních transakcí. Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, proti předchozí právní úpravě značně rozšířil okruh transakcí, jimž lze odporovat, a to jak z hlediska věcného, tak časového, a pokud za této situace aktivní legitimaci udělil pouze insolvenčnímu správci, stalo se tak na základě racionální úvahy, že tím poskytne ekonomice jako takové přiměřenou ochranu před případnými destruktivními dopady toho, že by odpůrcí právo mohl uplatnit každý věřitel. Za tohoto stavu není nic závadného na tom, je-li výkonem daného práva pověřena kvalifikovaná a státem regulovaná osoba, osobně odpovídající za škodu případně způsobenou (ne)použitím odpůrcího práva a povinně pojištěná pro případ vzniku škody. Úvaha, že takový právní režim může být vhodnější než (potenciálně přínosná, ale současně potenciálně destruktivní) právní úprava, kde odpůrcí žalobu může užít každý věřitel (včetně nemajetných či jinak imunních vůči postihu za její zneužití), se nejeví jako zjevně nerozumná. Pro účely testování rozumnosti se jeví vhodné použití právních úprav jiných států. Argumentuje-li navrhovatelka judikaturou ESLP týkající se definice pohledávek a jejich ústavní ochrany, ústavní standard ochrany základních práv (konkrétně vlastnického práva a práva na spravedlivý proces) je ekvivalentní standardu podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a pokud by naše právní úprava měla porušovat základní práva, muselo by tomu tak být i v jiných zemích, kde odpůrcí právo svědčí pouze insolvenčnímu správci (Belgie, Anglie a Wales, Německo, Nizozemsko, Polsko, Itálie, Lucembursko). Pluralita právních řešení svědčí tomu, že daná otázka náleží z pohledu ústavního práva do diskrece zákonodárce, a jestliže by Ústavní soud diktoval zákonodárci jedno konkrétní, dle jeho názoru optimální řešení, stal by se sám zákonodárcem v oblasti insolvenčního práva. Kromě toho Česká spořitelna, a. s., zmínila, že by navrhovatelka mimo insolvenční řízení žádné odpůrcí právo k dispozici neměla, neboť podle § 42a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, platného k 9. 10. 2010,

jeho podmínkou byla existence vykonatelné pohledávky vůči dlužníkovi, a položila otázku, zda (ne)existence úpravy odporovatelnosti jako takové je vůbec způsobilá zasáhnout do ústavně zaručených práv. V již zmíněném usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 se v tomto smyslu Ústavní soud vyjádřil k zástavnímu právu, když se zabýval návrhem na zrušení části § 398 odst. 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 217/2009 Sb., jehož aplikace způsobila, že věřitel obdržel na svou pohledávku méně, než kolik by mohl na dlužníku vymoci podle obecného občanského práva. Konstruuje-li navrhovatelka právo věřitele „zcela svobodně ovlivňovat míru své naděje na uspokojení své pohledávky“ jako ústavně zaručené základní právo, do něhož mělo být nedovoleným způsobem zasazeno, zaměňuje definici pojmu „majetek“ vytvořenou judikaturou ESLP a Ústavního soudu s jí vytvořeným právem (legitimním očekáváním) na dosažení určité minimální výše uspokojení pohledávek věřitelů, což má být neudržitelné. Je zjevné, že v ekonomice nejsou všechny pohledávky uspokojeny, a proto tvrzení, že věřitelé mohou „legitimně očekávat“, že jejich pohledávka bude uspokojena v určité minimální výši, je absurdní jako tvrzení, že zákonodárce porušuje ústavnost, pokud do insolvenčního práva nezahrne každé myslitelné procesní oprávnění vykonatelné věřitelem na individuální bázi, které by mohlo potenciálně vést k vyššímu uspokojení určitého věřitele, a to bez ohledu na společenské dopady. Takovýto koncept „legitimního očekávání“ neplyne ani z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 ze dne 1. 7. 2010 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.), kde se Ústavní soud zabýval procesní úpravou, která v poměrech insolvenčního řízení představuje nalézací řízení *sui generis*, kde se rozhoduje o tom, které z přihlášených pohledávek co do výše a pořadí budou uspokojovány. Shledal protiústavnost takové právní úpravy, která neposkytuje přihlášenému věřiteli žádný procesní postup, jak iniciovat soudní přezkoumání pohledávky jiného přihlášeného věřitele. To založil na úvaze, že zjištěním pohledávky jednoho věřitele jsou v insolvenčním řízení, kde se všichni věřitelé uspokojují z jedné, nedostatečně veliké majetkové podstaty, nepřímě zjištěny pohledávky ostatních věřitelů, resp. jejich relativní výše. Zde však nejde o pravidla regulující zjišťování pohledávek jednotlivých věřitelů, ale rozsah majetkové podstaty, tedy zda lze do ní zahrnout majetek, který již formálně není majetkem dlužníka, případně odhlédnout od práv třetích osob, která k němu byla dlužníkem zřízena. A pokud by stanovení rozsahu majetkové podstaty nebylo k dispozici zákonodárcově diskreci, musela by nutně být protiústavní další pravidla insolvenčního práva, jako např. § 207, 208 a § 285 odst. 4 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb. V případě, že by závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 byly konzistentní s přístupem „třetího“ Ústavního soudu, nelze je v dané věci použít pro zásadní odlišnosti mezi procesem přezkoumání pohledávek a instrumentem insolvenční odporovatelnosti.

20. Další vedlejší účastnice JUDr. Miloslava Horská shledala postup obecných soudů legitimním. Obecněji se pak vyjádřila k argumentaci navrhovatelky, která upozornila na zjevnou nevyváženost svého postavení jako účastníka insolvenčního řízení. Dle jmenované zájmem každého věřitele je co nejvyšší míra uspokojení jeho pohledávek, a tím i zájem o navrácení případně ušlého majetku do podstaty. Věřitel po určitou dobu neměl možnost vyjádřit se k pohledávce jiného věřitele, přičemž navrhovatelka logicky apeluje na zrušení předmětných ustanovení za stavu, kdy již Ústavní soud jednu pro ni nepřiznivou situaci změnil, když vrátil věřiteli právo popěrného úkonu, zvláště pokud mu právo podat odpůrčí žalobu svědčilo podle předchozí právní úpravy v zákoně č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o konkursu a vyrovnání“). Pokud jde o argumentaci, že navrácení daného práva bude jen zdržovat řízení a že věřitelé tohoto práva budou zneužívat, to stejné se tvrdilo i v případě popěrného práva, ovšem i proces podání odpůrčí žaloby lze zajistit stanovením takových podmínek, aby nebylo možno tohoto institutu zneužít.

III. c)

Replika stěžovatelky v řízení o ústavní stížnosti

21. V replice navrhovatelka upozornila na to, že v dané věci jde o metodologický spor značného významu, neboť bude-li Ústavní soud namísto testu proporcionality uplatňovat test racionality, představuje to materiální konec jeho přezkumné role v dané oblasti. Následně se v souvislosti s judikaturou Ústavního soudu podrobně zabývala rozdíly mezi oběma testy s tím, že v případě jejich konfliktu, tedy když je v konkrétním případě v sázce na straně jedné základní právo podle hlavy druhé Listiny a na

straně druhé sociální, hospodářské nebo kulturní právo podle hlavy čtvrté Listiny, je třeba jej s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny řešit ve prospěch testu proporcionality, a současně upozornila na závažné důsledky, které vzniknou, je-li namísto tohoto testu nesprávně použit test racionality, tedy když se Ústavní soud materiálně zřekne kontroly nad dodržováním lidských práv.

22. V této souvislosti vyslovila nesouhlas s postupem Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 3271/13, kde byl použit test racionality, ačkoliv byl shledán zásah do vlastnického práva navrhovatele, přičemž odmítla názor, že by „přísnost“ testu proporcionality měla být závislá na konkrétních okolnostech případu, neboť není možné, aby některému ze základních práv vypočtených v hlavě druhé Listiny byla přiznána nižší metodologická ochrana než jinému, protože je to cesta proti nezměnitelnému jádru Ústavy; pokud toto bylo praxí Ústavního soudu, není to důvodem pro legitimizaci postupu v uvedené věci. Současně odmítla, že by v judikatuře Ústavního soudu existovala nějaká přísná varianta tohoto testu, v uváděných případech šlo o standardní test, v případech, kdy je zmiňován případ méně přísného testu proporcionality, ve skutečnosti šlo o test racionality, jakož i to, že insolvenční právo představuje komplexní právní úpravu v hospodářské věci a že v sázce jsou také sociální práva podle Listiny, neboť insolvenční doktrína varuje, aby se insolvenční právo soustředilo na něco jiného než na otázku uspokojení majetkových práv věřitelů, jako je hospodářská politika či sociální zájmy zaměstnanců. Důvodem nepoužití testu proporcionality nemůže být, že jde o zásah zprostředkovaný, není ani příležitá argumentace Ústavního soudu judikaturou ESLP, neboť jednak šlo o případy předběžných opatření, jednak na rozdíl od čl. 11 odst. 5 Listiny, který umožňuje použití testu racionality jen v oblasti daní, ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě poskytuje nižší standard ochrany, neboť umožňuje také zabavení majetku ve veřejném zájmu a užívání majetku v souladu s obecným zájmem.

23. Navrhovatelka odmítla i argument České spořitelny, a. s., že by jí nesvědčilo mimoinsolvenční odpůřčí právo, neboť nelze stavět paralely mezi kolektivním a individuálním režimem vymáhání pohledávek, a navíc absence vykonatelného titulu není překážkou podání odpůřčí žaloby. Nikdy také netvrdila, že má právo na nějaké minimální uspokojení pohledávky – odpůřčí právo představuje právní nástroj k tomu, jak zvýšit naději na uspokojení pohledávky, a tím, že tento nástroj má někdo jiný než věřitel, rozhoduje o jeho majetku třetí osoba, čímž věřitel nemá nakládání se svým majetkem ve své moci, a dochází tak k zásahu. Je pravda, že ve srovnání s předchozí úpravou je výčet skutkových podstat odporovatelnosti širší, kontroverzní je však tvrzení o zvýšení časového rozpětí, neboť v případě, že dlužník vyvedl svůj majetek z dosahu věřitelů, což se obvykle děje dlouho před zahájením insolvenčního řízení, bude jeho jednání v důsledku zkrácení lhůty na jeden rok v zásadě nepostižitelné a v případě, že věřitel donutí dlužníka plnit mu přednostně před ostatními, jde zpravidla o velkého věřitele, jenž má i rozhodující vliv na průběh insolvenčního řízení a který nedovolí, aby insolvenční správce napadal jeho operace, takže ani toto jednání v zásadě postižitelné není. Nelze proto tvrdit, že jde o výsledek „zjevně rozumné úvahy“ zákonodárce, neboť svému původně zamýšlenému účelu rozhodně neslouží. Možné zneužití odpůřčího práva věřiteli by dle navrhovatelky bylo možné eliminovat např. souhlasem insolvenčního soudu s podáním odpůřčí žaloby věřitelem či složením jistoty na případné škodní nároky, přičemž to, že lze daný institut zneužít, není důvodem jeho vyloučení.

24. K argumentaci Nejvyššího soudu zahraničními právními úpravami navrhovatelka uvedla, že toto v rámci testu proporcionality žádný význam nemá, navíc komparace provedená Nejvyšším soudem a vedlejší účastníci obchodní společnosti Česká spořitelna, a. s., zda je věřitel aktivně legitimován k podání odpůřčí žaloby, je vzhledem ke svému úzkému rozsahu k ničemu, neboť nic neříká o tom, zda téhož cíle nebude dosaženo jiným způsobem, takže takováto legitimace je vlastně nadbytečná. V této souvislosti předestřela otázky, které by bylo třeba zodpovědět, aby obraz o cizím právním řádu, resp. jeho fungování v praxi byl dostatečně široký, a poukázala na již jednou dosažený standard ochrany lidských práv, představovaný předchozí právní úpravou, s tím, že jej nelze dále snižovat. K tvrzením vedlejší účastnice obchodní společnosti Česká spořitelna, a. s., o „neaplikovatelnosti“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (viz výše) navrhovatelka uvedla, že podle recentní judikatury Nejvyššího soudu může mít příslušné rozhodnutí dopad jak do aktiv, tak pasiv majetkové podstaty.

IV.

Vyjádření účastníků řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/15

25. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se „v souladu se zavedenou praxí“ omezila na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona, jehož ustanovení je navrhováno ke zrušení. Návrh byl projednán jako tisk č. 1120 (vládní návrh) v prvním čtení dne 26. 10. 2005 a byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Tento výbor návrh projednal dne 26. 1. 2006, na jeho jednání byl k tisku předložen komplexní pozměňovací návrh (usnesení spolu s komplexním pozměňovacím návrhem bylo obsaženo v tisku č. 1120/1). Druhé čtení proběhlo dne 27. 1. 2006 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 1120/2, třetí čtení proběhlo dne 8. 2. 2006, návrh byl schválen ve znění komplexního pozměňovacího návrhu a dalších pozměňovacích návrhů. S návrhem vyslovily ústavně předepsaným postupem souhlas obě komory Parlamentu, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Napadená ustanovení byla novelizována zákonem č. 294/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, který provedl dílčí obsahové změny, netýkal se však podstaty nyní posuzovaného návrhu.

26. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) uvedl, že návrh insolvenčního zákona mu byl postoupen dne 28. 2. 2006 a organizační výbor jej jako senátní tisk č. 288 (5. funkční období) určil k projednání ústavně-právnímu výboru (jako výboru garančnímu) a výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Ústavně-právní výbor návrh zákona projednal dne 15. 3. 2006 a přijal k němu usnesení č. 93 (tisk č. 288/1), kterým doporučil Senátu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, totéž učinil výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který návrh projednal dne 22. 3. 2006 a přijal k němu usnesení č. 298 (tisk č. 288/2). Senát předmětný návrh zákona schválil v ústavně stanovené lhůtě na své 10. schůzi usnesením č. 416 ze dne 30. 3. 2006, neboť v hlasování č. 199 z 54 přítomných senátorů hlasovalo pro něj 49 senátorů, proti nebyl žádný. Žádné z ustanovení navržených ke zrušení se nestalo přímým předmětem diskuze, v obecné rovině se k některým problémům vzneseným navrhovatelkou, jako je časová náročnost insolvenčního řízení a vliv věřitelů v něm, vyslovil ministr dopravy Milan Šimonovský, zastupující ministra spravedlnosti Pavla Němce, přičemž uvedl, že „[d]alším významným prvkem tohoto návrhu zákona je důraz na jednotnost insolvenčního řízení a minimalizaci časové náročnosti celého procesu. S ohledem na specifickou povahu úpadekové problematiky nelze opomenout stěžejní změnu v přístupu k otázce vlivu věřitelů na probíhající řízení a možnosti ovlivňovat zásadní rozhodnutí v každé fázi řešení dlužníkovy úpadku“. Návrh zákona byl na půdě Senátu přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Co se týče související novelizace insolvenčního zákona, ve vyjádření Senátu se uvádí, že dne 16. 8. 2013 postoupila Poslanecká sněmovna Senátu návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, tento návrh byl projednán ústavně-právním výborem (usnesení č. 95 ze dne 3. 9. 2013), který doporučil návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, což Senát učinil na své 13. schůzi dne 12. 9. 2013 usnesením č. 327, když v hlasování č. 27 z 57 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 47 senátorů, proti nebyl žádný. Návrh zákona byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, ve Sbírce zákonů byl uveřejněn pod č. 294/2013 Sb. a nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014. Při projednávání této novely nezazněly názory vztahující se k předmětným ustanovením. Z důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 929) se uvádí, že „[d]alší doplnění § 235 odst. 2 odstraňuje problémy praxe s řešením otázky, zda i právní úkony neúčinné ze zákona coby následky jednání uskutečněných dlužníkem po zahájení insolvenčního řízení mají být řešeny cestou odpůrcí žaloby nebo jinak, a to ve prospěch sporu odpůrcí žalobou (k výjimce z tohoto pravidla srov. dále důvodovou zprávu ke změně § 246 odst. 2 insolvenčního zákona). Doplnění § 239 odst. 1 pak objasňuje, že insolvenční správce podává odpůrcí žalobu bez zřetele k tomu, že není osobou s dispozičním oprávněním (u dlužníka s dispozičním oprávněním nelze očekávat, že by takto sám napadal své vlastní právní úkony, a ani obecná úprava odporovatelných a neúčinných právních úkonů jej nečiní aktivně věcně legitimovaným k podávání takových žalob)“.

27. Vláda ve svém vyjádření ze dne 12. 1. 2016 č. j. 21576/2015-OHR sdělila, že svého práva na vstup do daného řízení podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nevyužije.

28. Veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2015 sp. zn. 1/2015/SZD/MP rovněž sdělila, že nevyužila svého práva vstoupit do řízení podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

V.

Stanovisko Ministerstva spravedlnosti podle § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

29. Soudce zpravodaj si dále vyžádal podle § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, stanovisko Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“). Úvodem se ministerstvo vyjádřilo ke smyslu a účelu odpůřčí žaloby v insolvenčním řízení s tím, že úkolem zákonodárce je najít rovnováhu mezi ochranou principů kolektivního uspokojení věřitelů a principem *pacta sunt servanda*, resp. právní jistoty, kdy příliš vágní úprava odporovatelnosti zvyšuje (vzhledem ke zvýšenému riziku odporovatelnosti uzavřené transakce) transakční náklady. Pravidla neúčinnosti jsou v českém právu formulována s ohledem na nalezení této rovnováhy, a to z hmotněprávního i procesního hlediska, v tomto bodě jednak stanovením jednoleté propadné lhůty a omezením okruhu aktivně legitimovaných osob, kterou je insolvenční správce. Ten rozhoduje, zda uplatní neúčinnost jednání s výjimkou, že o tom rozhodne věřitelský výbor, jemuž svědčí určité donucovací právo vůči insolvenčnímu správci, který může odmítnout odpůřčí žalobu podat jen za předpokladu, že v majetkové podstatě není dostatek finančních prostředků a věřitelé nesloží zálohu.

30. Při koncipování úpravy věcné legitimace vycházel zákonodárce dle ministerstva z toho, že její rozšíření na další osoby (zejména věřitele) by nebylo účelné z důvodu hrozící duplicity. Aplikační praxe zákona o konkursu a vyrovnání, dle kterého byli aktivně legitimováni i věřitelé, potvrdila, že se v minulosti řízení překrývala a působilo to značné komplikace a neefektivní prodlevy v řízení. Z tohoto důvodu byl okruh aktivně legitimovaných osob omezen jen na insolvenčního správce, jehož povinností je dbát kolektivních práv věřitelů a mj. vyvinout veškeré úsilí, aby byli věřitelé uspokojeni v co nejvyšší míře, kteroužto povinnost má nezávisle na zájmech té části věřitelů, z jejichž vůle byl ustanoven. Současná koncepce je tedy vystavěna na výhradním oprávnění insolvenčního správce s určitou inklinací k posílení postavení věřitelského výboru.

31. V návaznosti na to ministerstvo upozornilo, že existuje více legislativních řešení majících svá pozitiva i negativa a že se k této otázce vyjádřila např. Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL) ve svém Legislativním průvodci pro insolvenční právo [Legislative Guide on Insolvency Law, Part Two (2004), s. 135–152]. Dle něho velký počet právních řádů přiznává aktivní legitimaci právě insolvenčnímu správci, legitimním důvodem je postavení insolvenčního správce v insolvenčním řízení s ohledem na jeho dispozici s majetkem v majetkové podstatě. Legislativní průvodce se speciálně zabývá i právními řády, v nichž je insolvenční správce jediným aktivně legitimovaným subjektem pro podání odpůřčí žaloby, přičemž pro rozhodnutí nepodat odpůřčí žalobu (odhlédnuto od případů úmyslného zanedbání, nedbalosti nebo zlé víry) mohou hrát roli i náklady řízení vzhledem k nedostatečnému majetku, dojdou-li však věřitelé nebo věřitelský výbor k závěru, že podání odpůřčí žaloby může ve výsledku přinést prospěch, některé právní řády umožňují vyžadovat po insolvenčním správci podání odpůřčí žaloby nebo jim rovnou přiznávají aktivní legitimaci, zpravidla za podmínky vlastního financování. Některé právní řády podmiňují podání žaloby jednotlivci předchozím souhlasem věřitelů nebo většiny věřitelů (je-li podávána insolvenčním správcem) anebo souhlasem insolvenčního správce (je-li podávána věřiteli). V případě aktivní legitimace věřitelů považuje legislativní průvodce za vhodné, aby byl o záměrech věřitelů insolvenční správce informován a mohl jejímu podání zamezit, aby nedocházelo k negativnímu dopadu na majetek dlužníka. Vyžaduje-li se souhlas insolvenčního správce, některé právní řády stanovují možnost v případě jeho neudělení požádat insolvenční soud o povolení odpůřčí žaloby, přičemž insolvenční správce má právo vyjádřit se k důvodům, proč svůj souhlas neudělil. Výsledkem může být udělení souhlasu nebo přímo meritorní projednání věci. Legislativní průvodce také zmiňuje řešení, která pro aktivní legitimaci věřitelů (či věřitelského výboru) stanoví další podmínky. Některé právní řády stanoví povinnost věřitelům uhradit náklady řízení či

sankce z důvodu předcházení potenciálnímu zneužívání daného řízení. V případech, kdy právní řády přiznávají věřitelům aktivní legitimaci, legislativní průvodce poukazuje na problémy daného řešení, kromě zmíněné kolize se záměry a odpůřčími žalobami insolvenčního správce a problému možného informačního deficitu jde o problematiku nákladů řízení od odpůřčí žalobě a zneužití tohoto institutu.

32. K otázce, jež se v této souvislosti nabízí, tj. do jaké míry právní úprava odpovídá aktuálním mezinárodním standardům, ministerstvo uvádí, že okruh osob aktivně legitimovaných v zásadě odpovídá převažujícímu zahraničnímu trendu. Německá a rakouská úprava shodně připouští podání odpůřčí žaloby pouze insolvenčním správcem, obdobnou úpravu mají Spojené státy americké, oproti tomu švýcarská úprava umožňuje odporovat úkony insolvenčnímu správci i každému věřiteli, totéž platí pro slovenskou právní úpravu, věřitel však může toto právo uplatnit pouze tehdy, jestliže jeho podnětu nevyhověl insolvenční správce v přiměřené lhůtě. Podle ministerstva existuje řada alternativ, z nichž každá má své silné a slabé stránky, přičemž nelze jednoznačně zvolit nejlepší variantu. Řešení, kdy aktivně legitimovanými osobami jsou insolvenční správce i věřitelé, vychází vstříc požadavkům na ochranu subjektivních práv účastníků, eliminuje neodůvodněnou neaktivitu insolvenčního správce, naopak excesivní využívání institutu odpůřčí žaloby může vést k výraznému zásahu do majetkové podstaty dlužníka i s účinky pro ostatní věřitele, kteří akceptují princip kolektivního vymáhání svých pohledávek a preferují spíše hospodárný a rychlý postup v insolvenčním řízení. Varianta, kdy věřitelé jsou oprávněni podat odpůřčí žalobu se souhlasem insolvenčního správce či soudu, preferuje koordinovaný postup mezi věřiteli a insolvenčním správcem, omezující jejich případné izolované jednání. Tato varianta umožňuje prosadit vůli věřitele, pokud se nepodaří dosáhnout konsenzu, přičemž se vypořádává s případným deficitem legitimacy prosazování individuálních zájmů v insolvenčním řízení, či dokonce záměrného zneužívání minoritními věřiteli, dílčím problémem zůstává časově i materiálně náročný postup, který počítá s eventuálním zásahem insolvenčního soudu. Výhodou varianty, kdy aktivně legitimovanou osobou je pouze insolvenční správce [v zákoně č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, je modifikována donucovací kompetencí věřitelského výboru], je rychlé a hospodárné vedení sporu, kdy insolvenční správce jako nestranná nezávislá osoba vystupuje v řízení objektivně a svědomitě s odbornou péčí, resp. hospodárně, tj. nepodá odpůřčí žalobu tam, kdy by to mělo za následek jen vznik neúčelně vynaložených nákladů, jež by se negativně promítly do majetkové podstaty. Věřitele i insolvenčního správce spojuje stejný zájem nejen z hlediska normativního, ale i ekonomického, tj. získat co nejvíce do majetkové podstaty, neboť jeho odměna se hradí z výtěžku získaného v insolvenčním řízení. Z hlediska toho se jeví účelným zamezit podávání duplicitních a multiplicitních odpůřčích žalob plynoucích z informačního deficitu, neboť jejich následkem je zpomalení insolvenčního řízení a vznik dodatečných nákladů, vedle multiplicitních žalob ohledně téhož právního jednání dlužníka hrozí odporování sice různých jednání, ale v extenzivním množství, což by i v případě obligatorního spojování způsobilo insolvenčnímu soudu značnou zátěž a vedlo by to k citelnému prodloužení insolvenčního řízení. Dle názoru ministerstva na porušování povinností insolvenčního správce iniciované majoritním věřitelem není možno nahlížet jako na nedostatek v právní úpravě, ale jako na individuální selhání subjektů konkrétního insolvenčního řízení, jež by se mělo řešit v režimu insolvenčního práva, eventuálně práva trestního. Důvodnost návrhu je postavena na skutečnosti, že určité subjekty úmyslně porušují své povinnosti nebo zneužívají svého postavení. Vykonává-li insolvenční správce řádně svou funkci, případně věřitelský výbor chrání společný zájem věřitelů, je přiznání odpůřčího práva všem věřitelům z hlediska insolvenčního řízení zjevně nadbytečné a potenciálně nežádoucí. Účelem napadených ustanovení je tedy zajistit rychlost a hospodárnost řízení tím, že aktivní věcná legitimace se přiznává jen těm, u kterých se to považuje za účelné pro efektivní řízení. Jejich cílem je předejít průtahům a zajistit rychlou a účinnou ochranu práv všem účastníkům, a tím zajistit jednu ze složek práva na soudní ochranu (čl. 38 odst. 2 Listiny).

33. K východiskům ústavního přezkumu ministerstvo uvedlo, že účelem tohoto řízení není posoudit, zda jsou napadená ustanovení nejlepším možným legislativním řešením, podstatnou částí návrhu je však polemika mající politický charakter bez ústavněprávního přesahu. Insolvenční řízení je specifický proces, jehož účelem je vyvažovat různé zájmy v případě, kdy se soukromý subjekt dostane do krizové situace, přičemž v řadě ohledů mohou existovat různé modalitty příslušné úpravy, u nichž lze upozorňovat na výhody i nevýhody, které přinášejí různým osobám. Jde-li o omezení některých procesních

práv na osobu insolvenčního správce, jde o úpravu zcela běžnou a odpovídající mezinárodním doporučením. Navíc jsou insolvenční řízení upravena nařízením Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení, přičemž Soudní dvůr Evropské unie ve věci *Seagon* (C-339/07) rozhodl, že k projednání odpůřčích žalob věřitelů souvisejících s insolvenčním řízením s evropským prvkem je příslušný insolvenční soud, i když žalovaná osoba sídlí v jiném státě; mohla by tedy nastat situace, že český subjekt jako věřitel insolvenčního řízení vedeného před německým soudem bude chtít podat odpůřčí žalobu proti jinému českému subjektu, což však podle německého práva možné není. Jestliže by Ústavní soud dospěl k závěru o protiústavnosti napadených ustanovení, nebylo by z hlediska ústavnosti možné obhájit použití německého právního řádu, čímž by došlo ke zjevnému konfliktu mezi právem EU a českým ústavním pořádkem. Dále ministerstvo uvedlo, a to s poukazem na rozsudek ESLP ze dne 5. 4. 2005 ve věci *Katsiuk proti Ukrajině* (č. 58928/00, § 39) a nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), že insolvenční správce není orgánem veřejné moci, ale soukromoprávním procesním subjektem *sui generis*, který nezastupuje zájmy dlužníků ani věřitelů a jemuž svědčí soukromoprávní odpovědnost za výkon jeho funkce [§ 37 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.]. V rámci přezkumu napadených ustanovení je přitom třeba vzít v úvahu, že na jejich základě nedochází k omezení procesních práv věřitelů ve prospěch jiných věřitelů ani k omezení práv věřitelů ve prospěch orgánu veřejné moci.

34. K významu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 ze dne 1. 7. 2010 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.) ministerstvo konstatovalo, že v něm šlo o otázku, kdo a s jakými pohledávkami se vůbec může do insolvenčního řízení přihlásit, což je stěžejní aspekt celého procesu, zatímco v souzené věci jde o iniciaci incidenčních sporů, jejichž bobtnání by mohlo vést k paralýze insolvenčního řízení, které je založeno na principech koncentrace a rychlosti, jimiž zákonodárce směřuje k zabezpečení efektivního uspokojení všech věřitelů dlužníka, přičemž tehdy jistě nebylo záměrem Ústavního soudu zpochybnit tyto principy, ale eliminovat ze zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, ustanovení, která představovala odklon od insolvenční úpravy zavedené v okolních státech, navíc na rozdíl od ustanovení týkajících se popěrného práva (bod 41 citovaného nálezu) jsou napadená ustanovení vědomým a promyšleným krokem zákonodárce, kromě toho se Ústavní soud podpůrně opřel o komparaci s okolními státy (bod 47), a vzhledem k tomu, že okolní státy nyní mají ve svém právním řádu úpravu totožnou a tato úprava je přijatelná po mnoho desítek let, jako minimálně sporný by se jevil závěr, že by tato úprava narážela na ústavní garance řádného procesu. Na souzenou věc nelze tedy dané závěry mechanicky aplikovat, neboť byly přijaty pro řešení specifické otázky popěrného práva, kdy striktní trvání na absolutním právu všech jednotlivých věřitelů domáhat se individuálními návrhy mohlo vést ke kolapsu procesní konstrukce insolvenčního řízení.

35. Možný nesoulad napadených ustanovení s Úmluvou ministerstvo rovněž neshledalo. Právo na přístup k soudu dle ministerstva je v Úmluvě obsaženo pouze implicitně a Úmluva neobsahuje taxativní seznam cílů, k jejichž naplnění lze toto právo omezit. ESLP zdůrazňuje, že státy disponují značným prostorem pro uvážení při omezení práva na přístup k soudu (rozsudek *Bulena proti České republice* č. 57567/00, § 29). Soud při posuzování omezení testuje zejména, zda sledují legitimní cíl a zda existuje rozumná rovnováha mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (*Ashingdane proti Spojenému království* č. 8225/78, § 57). Stěžejní je rozsudek velkého senátu ve věci *Kotov proti Rusku* č. 5422/00, kde jsou vytyčeny v obecné rovině pozitivní závazky státu v insolvenčním řízení; ESLP zde řešil situaci, kdy právní řád neumožňoval stěžovateli domáhat se svých práv v případě nespravedlivého rozdělení výtěžku získaného ze zpeněženého majetku dlužníka likvidátorem (vystupujícím v obdobné roli jako insolvenční správce) mezi věřitele, načež dospěl k závěru, že z hlediska splnění pozitivních závazků státu je dostatečné, jestliže se může domáhat svých práv vůči tomuto likvidátorovi, jednal-li v rozporu se zákonem (§ 119 a 120). Významné je tedy ustanovení § 37 odst. 1 insolvenčního zákona, a uvedla-li navrhovatelka, že otázka odpovědnosti je „jiné téma“, tato judikatura svědčí o opaku. Pokud věřitel disponuje důkazy, které svědčí o pravděpodobné úspěšnosti odpůřčí žaloby, a tyto důkazy předá insolvenčnímu správci, který přesto odmítne žalobu podat, může být úspěšný v řízení o náhradě škody, což motivuje insolvenčního správce, aby jednal nestranně.

36. Dle názoru ministerstva nevznikl nesoulad dané právní úpravy ani s ústavním pořádkem, neboť ob stojí v testu proporcionality. Napadená ustanovení jsou součástí celého systému insolvenčního procesu, který směřuje k naplnění účelu insolvenčního řízení – maximálnímu uspokojení věřitelů. S ohledem na krizovou situaci dlužníka je logické, že jednotliví insolvenční věřitelé se budou pokoušet zajistit co největší možné uspokojení své pohledávky a jejich zájmy mohou být v protikladu se zájmy všech věřitelů (jako celku), přičemž zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, „upořádá“ individuální procesní práva, aby bylo možné věřitele jako skupinu spravedlivě v reálném čase uspokojit. Sledovaným cílem je ochrana majetku všech insolvenčních věřitelů, resp. ochrana jejich práva na spravedlivý proces, které zahrnuje i právo na dosažení spravedlnosti v reálném čase. Uvedla-li navrhovatelka, že rychlost řízení není sama o sobě legitimním sledovaným cílem, je zcela opomíjena skutečnost, že tato rychlost není samoučelná. V insolvenčním řízení s mnoha účastníky a jinými zainteresovanými subjekty je zajištění jeho rychlosti zcela nezbytné k ochraně základních práv jednotlivců, přičemž napadená ustanovení k naplnění tohoto cíle jednoznačně vedou, neboť koncentrací práva podat odpůrčí žalobu v rukou insolvenčního správce je vyloučen stav, kdy by se dané řízení prodlužovalo vedením desítek vzájemně se překrývajících incidenčních sporů. Jde-li o test potřebnosti, insolvenční řízení v minulosti fungovalo i při absenci restrikce aktivní legitimace, takže by se mohlo jevit, že nejde o mírnější prostředek k dosažení sledovaného cíle. Jak ale plyne z důvodové zprávy k návrhu insolvenčního zákona (sněmovní tisk č. 1120, s. 208), zákonodárce k danému opatření přistoupil s ohledem na „možné duplicity a jiné komplikace“, o problematičnosti předchozí právní úpravy obdobně pojednává i odborná literatura (Hásová, J. a kol. Insolvenční zákon. Komentář. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 797). Při vysokém počtu insolvenčních věřitelů v mnoha řízeních není možno uvedené problémy vyřešit pouze lepší organizací soudnictví, ale je třeba v nezbytné míře omezit i jejich individuální možnosti přístupu k soudu. Šlo tedy o reakci na nedostatečnost předchozí právní úpravy, jež dostatečně nezabezpečovala ochranu insolvenčních věřitelů. Zákonodárce, veden snahou zasáhnout do práva na soudní ochranu co nejméně, vložil právo podat odpůrčí žalobu do rukou insolvenčního správce, který sice nezastupuje zájmy jednotlivých insolvenčních věřitelů, jeho činnost však směřuje k zajištění ochrany jejich práv a zájmů.

37. Jde-li o test proporcionality v užším smyslu, ministerstvo vyšlo z toho, že jde o střet totožných práv (na soudní ochranu, resp. procesních záruk ohledně práva vlastnit majetek) insolvenčních věřitelů jako skupiny a jednotlivých věřitelů, přičemž z hlediska ústavněprávního nelze určit jediný správný model vyvážení jejich zájmů, a jde tedy o tzv. political question [ve smyslu nálezu ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.), bodu 29, či bodu 3 odlišného stanoviska soudce Jana Filipa k nálezu ze dne 25. 3. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.)]. Zákonodárce v mezích ústavních kautel vyplývajících z čl. 4 odst. 4 Listiny v určité míře upřednostnil zabezpečení práv všech insolvenčních věřitelů oproti jejich individuálním zájmům. Nelze vyloučit, že si insolvenční správce nebude plnit své povinnosti, pro tento případ se každý insolvenční věřitel může domáhat náhrady škody podle § 37 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb., což představuje prostředek soudní ochrany, který nezdržuje a nekomplikuje insolvenční řízení. Taková úprava je přiměřená, neboť obsahuje pojistky k ochraně základních práv všech insolvenčních věřitelů jako celku i jako jednotlivců.

VI.

Replika navrhovatelky

38. Ve své replice týkající se pouze stanoviska ministerstva navrhovatelka upozornila, že ministerstvo „vykolejuje“ debatu z její ústavní roviny. Vytkla mu použití „módního“ přístupu Law & Economics s tím, že jde pouze o podpůrný pramen při vytváření či nacházení práva, neboť jím v jeho čiré podobě lze popřít jakékoliv individuální základní právo, a že do své „rovnice“ nezahrnulo základní práva a svobody, a tím dospělo k chybnému výsledku. Neomezená a nepodmíněná paralelní aktivní legitimace by mohla vést ke komplikacím a prodlevám, ovšem tato skutečnost není legitimním důvodem pro to, aby tato pluralita byla opuštěna, ale aby se hledalo řešení, jak eliminovat její negativní projevy. Argument ministerstva, že insolvenční správce má povinnost odborné péče, nemůže být validní, neboť v prostředí insolvence se správce vyskytuje opakovaně, stejně jako velcí institucionální věřitelé (ty-

picky banky), a tím, že zákonodárce umožnil, aby věřitelé bez ohledu na případné porušení povinnosti odborné péče odvolávali insolvenční správce a na jejich místo volili správce „vlastní“, se vůči velkým insolvenčním věřitelům dostal do pozice podřízenosti, neboť na nich závisí, zda správce, který se nechová podle jejich představ, přijde o svou „zakázku“ a nebude volen ani do dalších insolvencí. Z tohoto důvodu případy, kdy by správce vznesl odpůřčí nárok vůči velkému institucionálnímu věřiteli, budou blízké nule, ačkoliv právě tito věřitelé mají na dlužníka velký vliv, který dokáží využít k tomu, aby přiměli dlužníka k provedení odporovatelných úkonů, jejichž hodnota je v absolutních číslech nejvyšší a tyto nároky jsou téměř vždy zcela dobyté.

39. Argumentuje-li ministerstvo zmíněným dokumentem UNCITRAL (blíže sub 31), navrhovatelka upozornila, že daný dokument abstrahuje od ústavního rozměru insolvenčního práva v jednotlivých státech, kde mohou být základní práva a svobody chápány různě, a ministerstvu vytkla jeho nekorektní interpretaci, a to s poukazem na závěrečné doporučení, které pro případ, že správce nevyužije svou primární aktivní legitimaci, konstruuje „záchrannou síť“, která by měla zabránit, aby odpůřčí nárok bez dalšího „propadl“. Nic takového česká právní úprava neobsahuje, neboť možnost závazného pokynu věřitelského výboru není nástrojem přístupným malým věřitelům, navíc oprávnění věřitelského výboru nemá žádné účinky ohledně způsobu vedení odpůřčího sporu. Dokument se staví proti variantě ničím nepodmíněné aktivní legitimace individuálního věřitele, ale tuto podporuje souhlasy jiných insolvenčních orgánů, neboť tak lze vytvořit rovnováhu mezi legitimním zájmem individuálních věřitelů a rizikem zneužití jejich oprávnění, dokument hovoří i o možnosti zneužití aktivní legitimace ze strany insolvenčního správce. Dle navrhovatelky lze každý výkon práva zneužít, řešením však není „primitivní“ opatření ve formě odnětí dotčeného práva. „Komparace“ zahraničních právních úprav provedená ministerstvem nemá žádnou vypovídací hodnotu, neboť se nelze omezit na seznámení se s obsahem několika málo ustanovení, ale je třeba vnímat širší souvislosti, např. za jakých podmínek může věřitel vést mimosoudní spor, jaké je postavení věřitele v rámci insolvenčního řízení, jaké může dávat pokyny, žádosti či podněty, zda a jak na ně musí být reagováno, jak je nastaven zastupitelský věřitelský systém a jaké mají věřitelské orgány pravomoci a povinnosti, jak jsou ustanovováni insolvenční správci do konkrétního řízení a také jak psané právo funguje v praxi. O kvalitě „komparace“ hovoří i to, že v Německu mohou odpůřčí žalobu podávat i individuální insolvenční věřitelé. Nejde tak o žádné spolehlivé informace, tyto nejsou ani podstatné, neboť tyto v testu ústavnosti nemají místo.

40. K náčrtu ministerstva stran možných variant řešení, kde na jednom pólu stojí aktivní legitimace jen insolvenčního správce a na druhém jak správce, tak jednotlivého insolvenčního věřitele, navrhovatelka souhlasí s tím, že druhá varianta je riziková, ovšem pokud by tato byla s dalšími podmínkami, nevidí důvod, který by tomu mohl být na překážku, neboť zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, obsahuje řadu odborných procesních momentů, např. jak je zakotven v § 298 či § 230 odst. 4 (jenž v návrhu zákona nebyl obsažen), kde dle optiky ministerstva nepochybně hrozí časová prodleva a ekonomické plýtvání, v případě odporovatelnosti je navíc značný „časový polštář“ pro podání žaloby v podobě lhůty jednoho roku, do níž by bylo možno vměstnat i rozhodovací proces, zda v případě nezájmu správce podat žalobu přiznat aktivní legitimaci individuálnímu věřiteli. Tato varianta tedy žádné zvláštní komplikace nepřináší, takže za situace, kdy při první variantě dochází k zásahu do základního práva, by mělo být zvoleno toto řešení, přičemž odkaz ministerstva na hypoteticky neúčelně vynaložené náklady s ohledem na daný zásah obstát nemůže.

41. Dle navrhovatelky nemůže obstát ani konstrukce ministerstva, že věřitelé mají společný zájem na co nejvyšším uspokojení svých pohledávek, a tudíž i na podání odpůřčí žaloby, neboť to neodpovídá insolvenčním principům ani praxi – zajištění věřitelé zpravidla žádný zájem na podání odpůřčích žalob nemají, stejně tak jako věřitelé pohledávek za podstatou a ti, kteří byli účastníky odporovatelných právních úkonů. Z ekonomického hlediska neobstojí ani úvaha, že k podání odpůřčí žaloby motivuje správce možnost získat vyšší odměnu.

42. Navrhovatelka odmítla i argument ministerstva, že nejde o nedostatek právní úpravy, jestliže správce záměrně v individuálním případě poruší své povinnosti, protože pak nastupuje jeho právní odpovědnost. Insolvenční pořádek je nastaven tak, že drtivá většina případů nebude nikdy postižena,

a to zpravidla tam, kde je to pro uspokojení ostatních věřitelů podstatné. Otázka, zda je právní úprava funkční, se posuzuje podle toho, jestli se jí daří dosahovat účelu, pro který byla zavedena, přičemž je zcela nepodstatné, zda důvodem nefunkčnosti je třeba porušování právní povinnosti; v této souvislosti navrhovatelka poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (N 59/69 SbNU 123; 116/2013 Sb.), kde také docházelo ke zneužití práva a kdy také existoval právní nástroj ochrany (§ 150 o. s. ř.). Insolvenčnímu správci žádná sankce reálně nehrozí, neboť osoba, vůči níž by měl být odpůrčí nárok uplatněn, je nejsilnějším věřitelem v insolvenčním řízení, takže ovládá věřitelský výbor, který tak proti ní žádnou aktivitu vyvíjet nebude, naopak může odmítnout schválit financování odpůrčího sporu, insolvenční soud také zpravidla žádné porušení v nepodání žaloby neshledá, neboť by to měl být on, kdo by za chronické přetížení insolvenčních soudů měl daný spor projednat a rozhodnout. V případě trestněprávní roviny jde po odborné stránce o vysoce sofistikovanou a specializovanou problematiku, kdy se musí nasimulovat celý soudní spor, jako by byla žaloba podána, takže trestní řízení zpravidla skončí jeho zastavením. Argument ministerstva, že když nedojde k porušení povinností, systém funguje a zavedení aktivní legitimace pro individuální věřitele je nadbytečné a potenciálně škodlivé, navrhovatelka odmítla s tím, že určitá míra kolektivizace je nutná a ne každý s ní spojený zásah do základního práva individuálního věřitele je protiústavní, je nutno však posoudit, zda tato míra je akceptovatelná. A v této věci je již excesivní, navíc stejně věcně nefunguje. Návrh není závislý na tom, jak insolvenční správce se svou legitimací naloží a zda je příslušná úprava ještě funkční, jeho těžiště spočívá v úplném odnětí aktivní legitimace, ač existuje ústavně šetrnější řešení. Neobstojí ani argument, že daná právní úprava má zajistit rychlost a hospodárnost řízení, a tím i spravedlivý proces všem účastníkům, neboť rychlost řízení není kvalitou mající přednost před právem na soudní ochranu.

43. Navrhovatelka odmítla i argumentaci, že účelem daného řízení není posoudit, zda napadená ustanovení představují nejlepší řešení, a návrh že je v podstatě politickou polemikou. O tu by mohlo jít, kdyby napadenými ustanoveními nedocházelo k zásahu do základních práv. Účelem daného řízení také jistě není hledat nejlepší řešení, ale posoudit, zda dané řešení ob stojí v testu ústavnosti a v jeho rámci v testu tzv. intervenčního minima. Ministerstvo pro případ vyhovění konstruuje rozpor s právem EU, to upravuje toliko otázku příslušnosti, nikoliv aktivní legitimace. Vzhledem k tomu, že vztah mezi oběma národními právními systémy je ovládan zásadou teritoriality, žádný konflikt v tom, kde by se mělo odehrát insolvenční řízení, nehrozí. Ministerstvem uváděná skutečnost, že insolvenční správce není orgánem veřejné moci, a proto nedochází ke kolektivizaci ani ve prospěch jiných věřitelů, ani ve prospěch veřejné moci, je dle navrhovatelky irelevantní, a pokud se otázkou povahy této funkce ESLP zabýval, stalo se tak z důvodů, které jsou vlastní toliko jím vedenému řízení (tj. zda jeho jednání je přičitatelné členskému státu), což je pro toto řízení nepodstatné.

44. Ministerstvo při pokusu o odlišení od rozhodnutí Ústavního soudu ve věci popěrného práva také uvedlo, že hrozí bobtnání incidenčních sporů a že jde o promyšlený krok zákonodárce. Dle navrhovatelky ale přehlédló jí zmiňovanou variantu řešení, s níž takové důsledky nejsou spojeny. Argumentace státu na podporu tehdejší úpravy popěrného práva byla v podstatě stejná jako nyní, po jejím zrušení byla přijata úprava, která funguje dosud a bez větších námitek. Z důvodu výše uvedených nelze přijmout ani argumentaci srovnáním právních úprav či judikaturou ESLP, neboť konstrukce (abstraktní) kontroly (norem) Ústavním soudem je jiná (a také hlubší). Odkaz ministerstva na případ *Kotov* nemůže pro nepřiléhavost obstát, neboť zde nejde o to, zda někomu vznikla škoda a zda v rámci vnitrostátního práva má nadějí na její nahrazení, ale zda by kolektivizaci nešlo provést z hlediska zasažených práv šetrnějším způsobem, přičemž vznik škodního nároku nehraje roli. Skutečnost vzniku odpovědnostního nároku správce není z hlediska abstraktní kontroly ústavnosti dostatečným argumentem pro aprobování zásahu do základních práv nepřiměřenou kolektivizací, jak plyne z nálezem (bodů 48 až 55) ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.), navíc individuální věřitel není oprávněn vymáhat celou škodu, kterou utrpěla majetková podstata, ale jen poměrný díl, který by na něj v případě úspěšně vymoženého nároku připadl, což by s ohledem na „racionální apatii“ věřitelů vedlo k tomu, že by byl zpravidla vyžadován jen zlomek toho, co nepodáním žaloby získala třetí osoba (takže se její nepodání může správci „vyplatit“), na zřeteli je nutno mít i důkazní problém poškozeného věřitele s ohledem na příčinnou souvislost (kdy v českém právu neplatí konstrukce „ztráty naděje“,

kteřá by mohla být pro tuto situaci velmi vhodná), navíc i úspěch ve sporu neznamená, že by nárok byl uspokojen, neboť správci jsou významně podpojištěni, a tak by byl daný nárok nedobytný.

45. Pokud ministerstvo dospělo k závěru, že napadená ustanovení v testu ústavnosti obstojí, podle navrhovatelky zrychlení řízení může být skutečně legitimním cílem, nejsou však s to tohoto cíle dosáhnout, neboť zákonodárce opomněl uzavřít jiné cesty, které věřitel může využít, konkrétně je jí žaloba na neplatnost téhož jednání, která „kolektivizována“ nebyla, nebyl pro ni uplatněn žádný časový limit, věřitele limituje pouze nutnost prokázání právního zájmu, což je překážka dle soudní judikatury reálně nepřekonatelná, nicméně tento věřitel v rámci obstrukcí může takovou žalobu opakovaně podávat. Dále pak lze uplatnit relativní neúčinnost (bezúčinnost), a to odpůří žalobou i v rámci sporu o pravost pohledávky věřitele v těch případech, kdy dlužník nestihl svůj závazek z odporovatelného úkonu před zahájením insolvenčního řízení splnit. Věřitel může účelově tvrdit, že dané právní jednání je neplatné, a vést roky spor o pravost pohledávky, případně může tvrdit, že je neúčinné, což je dle judikatury validní popěrnou kvalitou, pak se bude čekat minimálně jeden rok do uplynutí lhůty pro podání odpůří žaloby insolvenčním správcem, a pokud ten žalobu nepodá, žaloba věřitele bude zamítnuta, přičemž tento spor bude zřejmě trvat další rok. Ministerstvo nepředložilo ani žádná empirická data, kterými by svá tvrzení o urychlení řízení podložilo, takže jde o teoretické úvahy.

46. K argumentu ministerstva, že insolvenční správce má povinnost jednat v zájmu individuálních věřitelů, a protože nelze nalézt jediné správné řešení, jde o political question, navrhovatelka uvedla, že kritérium nutnosti (zda k těmto cílům lze dospět způsobem, který bude do základních práv zasahovat méně) napadených ustanovení je prubířským kamenem, na němž se ukazuje neudržitelnost napadených ustanovení, přičemž posouzení této otázky se ministerstvo materiálně vyhnulo. Je to postup nesprávný, neboť tak mohlo učinit jen v případě, kdy by byla v sázce práva podle hlavy čtvrté Listiny.

47. Provedlo-li ministerstvo test přiměřenosti v užším smyslu, je tento krok podle navrhovatelky vlastně nadbytečný, navíc ministerstvo do testování zahrnulo jen jeden prvek – vznik odpovědnostního nároku, a to ještě nedostatečně. Pokud jde o újmu, navrhovatelka poukázala na zásah do základních práv individuálních věřitelů, když odpůří nárok, tvořící zajištění *sui generis* jejich pohledávek, přestal být v jejich dispozici, a na to, že došlo k ochromení odpůří žaloby, neboť insolvenční správce je motivován uplatnit ty největší a nejbonitnější odpůří nároky, a konečně při stávajícím nastavení odpovědnosti insolvenčního správce za škodu se individuální věřitelé uspokojení svých škodných nároků nedomohou. Na straně pozitiv je jen zrychlení insolvenčního řízení, a tato kvalita nebyla empiricky doložena, přičemž existují silné důvody se domnívat, že žádné zrychlení přinést nemůže. Ani v tomto testu tak napadená právní úprava neobstojí.

48. Dodatečně navrhovatelka podáním ze dne 2. 1. 2017 doplnila svou argumentaci srovnáním českého a rakouského insolvenčního práva. Konkrétně v rakouském právu zajištěný věřitel stojí vně insolvenčního řízení (nemá hlasovací práva a ohledně předmětu zajištění disponuje určitou mírou suverenity), naopak česká úprava z něj vytvořila potenciálního dominantu, neboť má hlasovací právo pro pohledávky, které jsou kryty hodnotou zástavy, a je mu umožněno dávat insolvenčnímu správcem závazné pokyny stran zpeněžení zástavy. V případě nezajištěných věřitelů v Rakousku existuje aktivní podpora tzv. věřitelských asociací, které profesionálně zastupují „malé“ věřitele, česká právní úprava jim oproti tomu pozornost nevěnuje a jejich postavení je i s ohledem na to, že do věřitelského výboru jsou voleni i zajištění věřitelé, slabé. Rakouský systém, pokud jde o jeho fungování v praxi, nevykazuje žádné slabiny. V českém insolvenčním řízení může dominovat věřitel s velkou zajištěnou pohledávkou, který má otevřenu cestu získat výhody na úkor nezajištěných věřitelů, insolvenční soud zpravidla žádný dozor nevykonává, insolvenční správce se nestaví na odpor zajištěnému věřiteli a nezajištění malí věřitelé jsou zpravidla „apatičtí“. Jde-li o výkon samotného odpůří práva, v Rakousku je insolvenční správce pod aktivní kontrolou soudu, je věřiteli neodvolatelný a i z důvodů již uvedených se nemusí obávat zajištěných ani velkých nezajištěných věřitelů, zatímco u nás proti dominantnímu věřiteli insolvenční správce odpůří žalobu zpravidla nepodá, případně spor vede tak, aby nebyl úspěšný. Systematicky se tak snižuje dobytost pohledávek malých věřitelů, a tím se zasahuje do jejich vlastnického práva a porušuje rovnost věřitelů.

VII.

Upuštění od ústního jednání

49. Ústavní soud shledal s přihlédnutím k obsáhlým a důkladně vyargumentovaným vyjádřením (viz sub 9 až 48), že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto od něj upustil podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VIII.

Dikce napadených ustanovení

50. V době podání návrhu napadená ustanovení zněla takto:

§ 235 odst. 2

„(2) Neúčinnost dlužnickových právních úkonů se zakládá rozhodnutím insolvenčního soudu o žalobě insolvenčního správce, kterou bylo odporováno dlužnickovým právním úkonům (dále jen ‚odpůrčí žaloba‘).“

Následně bylo toto ustanovení změněno bodem 133 zákona č. 294/2013 Sb., takto:

„V § 235 odst. 2 se za slovo ‚úkonů‘ vkládají slova ‚, včetně těch, které tento zákon označuje za neúčinné a které dlužník učinil poté, co nastaly účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení,‘ a na konci textu odstavce 2 se doplňují slova ‚, není-li dále stanoveno jinak‘.“

Ustanovení § 235 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, tak nyní zní:

„(2) Neúčinnost dlužnickových právních úkonů, včetně těch, které tento zákon označuje za neúčinné a které dlužník učinil poté, co nastaly účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení, se zakládá rozhodnutím insolvenčního soudu o žalobě insolvenčního správce, kterou bylo odporováno dlužnickovým právním úkonům (dále jen ‚odpůrčí žaloba‘), není-li dále stanoveno jinak.“

§ 239 odst. 1

„(1) Odporovat právním úkonům dlužníka může v insolvenčním řízení pouze insolvenční správce, a to odpůrčí žalobou podanou proti osobám, které mají povinnost vydat dlužníkovo plnění z neúčinných právních úkonů do majetkové podstaty; jde o incidenční spor. Jestliže v době zahájení insolvenčního řízení probíhá o téže věci řízení na základě odpůrčí žaloby jiné osoby, nelze v něm až do skončení insolvenčního řízení pokračovat.“

Následně bylo toto ustanovení změněno bodem 134 zákona č. 294/2013 Sb., takto:

„V § 239 odst. 1 větě první se za slova ‚pouze insolvenční správce,‘ vkládají slova ‚i když nejde o osobu s dispozičními oprávněními,‘ a část věty za středníkem se včetně středníku zrušuje.“

Ustanovení § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb., tak nyní zní:

„(1) Odporovat právním úkonům dlužníka může v insolvenčním řízení pouze insolvenční správce, i když nejde o osobu s dispozičními oprávněními, a to odpůrčí žalobou podanou proti osobám, které mají povinnost vydat dlužníkovo plnění z neúčinných právních úkonů do majetkové pod-

staty. Jestliže v době zahájení insolvenčního řízení probíhá o téže věci řízení na základě odpůrčí žaloby jiné osoby, nelze v něm až do skončení insolvenčního řízení pokračovat.“

IX.

Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatelky

51. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady projednání podaného návrhu. Návrh byl podán aktivně legitimovaným subjektem [§ 64 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb.], přičemž byly splněny podmínky § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., neboť uplatněním napadených ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy] a nejde o návrh nepřípustný (§ 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

52. Ústavní soud se sice již návrhem na zrušení § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb., zabýval v plenární věci sp. zn. Pl. ÚS 9/11 [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/11 ze dne 7. 6. 2011 (v SbNU nepublikováno)] na návrh Krajského soudu v Brně. Při posuzování podmínek řízení však Ústavní soud dospěl k závěru, že v dané věci je sice dána aktivní legitimace Krajského soudu v Brně (viz § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), neboť daná zákonná ustanovení mají být ve věci použita (viz čl. 95 odst. 2 Ústavy), avšak návrh byl podán prostřednictvím soudce, který nebyl oprávněn za Krajský soud v Brně jednat, protože mu byla věc přidělena v rozporu s platným rozvrhem práce tohoto soudu [jak vyplynulo z jiného řízení o žalobě pro zmatečnost vedeného před Vrchním soudem v Olomouci ukončeného usnesením ze dne 6. 4. 2011 č. j. 12 VSOL 2/2011-303 (KSBR 39 INS 398/2010)]. Proto byl tento návrh mimo ústní jednání odmítnut jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu]. Pro úplnost se připomíná, že návrh se týkal věci úpadce Oděvní podnik, a. s., ve kterém podal věřitel obchodní společnost PYRGHOS LEFKOS, a. s., dne 7. 9. 2010 odpůrčí žalobu vedenou pod sp. zn. 39 ICm 1154/2010, jíž se domáhal vyslovení neplatnosti dvou právních úkonů učiněných úpadcem a přihlášeným věřitelem obchodní společností Česká spořitelna, a. s., ve které soud k posouzení aktivní legitimace věřitele k podání odpůrčí žaloby musel aplikovat obě napadená ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.

53. Ústavní soud tak mohl přikročit k posouzení, zda je napadené ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a byl dodržen ústavně předepsaný způsob takového přijetí, resp. vydání, a konečně zda b) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

X.

Přezkum procedury přijetí přezkoumávaných zákonných ustanovení

54. Při posouzení, zda byla napadená ustanovení přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, vyšel Ústavní soud z prepisů příslušných stenoprotokolů ze schůzí (dostupných na www.psp.cz a www.senat.cz) a z vyjádření obou komor Parlamentu České republiky.

55. Procedura přijetí samotného insolvenčního zákona (viz blíže i sub 25 a 26) byla Ústavním soudem přezkoumána, přičemž žádné procedurální vady zjištěny nebyly [viz náleze ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.)].

56. Ustanovení § 235 odst. 2 insolvenčního zákona bylo prvně novelizováno zákonem č. 296/2007 Sb., kdy bylo před slovo „soudu“ vloženo slovo „insolvenčního“. Z hlediska posuzované

materie šlo o pouhé upřesnění. Ústavní soud neshledal, že by tato novela byla přijata a vydána nikoli ústavně předepsaným způsobem; stěžovatelka to ani netvrdí.

57. Napadená ustanovení byla změněna zákonem č. 294/2013 Sb., ovšem sporná otázka, tedy pravidlo, že aktivní věcná legitimace k podání odpůrčí žaloby svědčí pouze insolvenčnímu správci, nedoznala změny. Proto by případný zrušovací výrok nálezu Ústavního soudu zasáhl stejným způsobem do různých časových znění napadených ustanovení, tedy i toho relevantního znění, které bylo aplikováno v usneseníh obecných soudů napadených ústavní stížností (viz blíže sub 1), a pozice navrhovatelky by se proto v iniciačním řízení nezměnila. Z níže rozvedených důvodů a s ohledem na výsledek řízení nebylo třeba se touto otázkou dále zabývat.

58. Návrh tohoto zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 5. 3. 2013. Na 52. schůzi Poslanecké sněmovny, konané dne 19. 3. 2013, byl vládní návrh zákona projednáván jako sněmovní tisk č. 929 v prvním čtení příkázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor se na své 58. schůzi konané dne 10. 4. 2013 usnesl na přerušení projednávání a na 61. schůzi konané dne 29. 5. 2013 k němu přijal pozměňovací návrhy, nikoliv však k předmětným ustanovením. V rámci druhého čtení návrhu zákona se na 54. schůzi Poslanecké sněmovny dne 12. 6. 2013 uskutečnila obecná i podrobná rozprava, nebyl předložen žádný pozměňovací návrh. Třetí čtení proběhlo na 57. schůzi Poslanecké sněmovny dne 8. 8. 2013, kdy byl návrh zákona schválen v hlasování č. 53 (usnesení č. 1745); z přítomných 130 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 94 a proti 0. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona dne 16. 8. 2013 Senátu. Senát projednal návrh zákona jako senátní tisk č. 161 (v 9. funkčním období). Návrh zákona byl nejprve projednán v ústavně-právním výboru dne 3. 9. 2013, který jej v usnesení č. 95 schválil, následně jej projednal a schválil i Senát, a to na své 13. schůzi dne 12. 9. 2013 usnesením č. 327, kdy z 57 přítomných senátorů hlasovalo pro 47, proti bylo 0 hlasů. Schválený zákon byl doručen k podpisu prezidentovi republiky dne 17. 9. 2013, ten jej téhož dne podepsal, předseda vlády tak učinil dne 20. 9. 2013. Z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny jej však nepodepsala předsedkyně Poslanecké sněmovny. Vyhlášen pak byl ve Sbírce zákonů dne 27. 9. 2013 v částce 112 pod číslem 294/2013 Sb. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 294/2013 Sb., jenž změnil napadená ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

XI.

Meritorní přezkum návrhu

59. Navrhovatelka namítá, že ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, která legitimují k podání odpůrčí žaloby pouze insolvenčního správce, porušují její vlastnické právo a právo na spravedlivý proces (přesněji na soudní ochranu v podobě přístupu k soudu).

60. Ústavní soud má za to, že podaný návrh je nutno posuzovat z hlediska norem obsažených v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny, případně také čl. 6 Úmluvy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, aniž by bylo nutno posuzovat vznesenou otázku (viz sub 33) a argumentaci vedlejší účastnice k ní (sub 43) z hlediska přímého účinku nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení. Navrhovatelka ve svém návrhu uvedla, že napadená právní úprava zakládá porušení jejího vlastnického práva, přičemž vycházela z toho, že věřitelova pohledávka je v insolvenci chráněna z tohoto titulu. V tomto ohledu však navrhovatelce zcela přisvědčit nelze. Je totiž třeba rozlišovat mezi úpadkem dlužníka a právním řešením tohoto úpadku. Úpadek je primárně faktický stav [definovaný v § 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 64/2017 Sb.], kdy dlužníková pasiva převyšují aktiva, v jehož důsledku není dlužník objektivně schopen dostát veškerým svým povinnostem vůči věřitelům. Nemůže-li dlužník z tohoto důvodu uspokojit pohledávky všech věřitelů v plné výši, což je jev v hospodářském styku běžný, lze to považovat za skutečnost zakládající „zásah“ do vlastnických práv těch věřitelů, již mají vůči dlužníkovi ať již vykonatelné, či nevykonatelné pohledávky (jsou-li tyto po právu). Avšak tento zásah, kdy právo

každého věřitele je omezováno právy ostatních věřitelů, nespočívá primárně v jednání či nečinnosti státu (při ochraně vlastnického práva má však stát i pozitivní závazky včetně úpravy insolvenčního řízení – viz van Apeldoorn, J. C. *Human Rights in Insolvency Proceedings*. Amsterdam: Kluwer Legal Publishers, 2012, s. 302 n.), a nelze jej tak za ně činit odpovědným. Jeho povinností však je nastalou situaci ústavně konformním způsobem vyřešit, to znamená zajistit, aby v co nejkratší době s minimálními náklady došlo ke spravedlivému rozdělení zbývajících majetku dlužníka jeho věřitelům, případně přijmout jiné řešení, jež bude v tzv. společném zájmu věřitelů, jež je nutno považovat za nadřazený jejich jednotlivým zájmům [viz § 2 písm. j) insolvenčního zákona], a které případně také bude zohledňovat veřejný zájem.

61. Z toho plyne, že i u takové pohledávky věřitele, kterou lze za „normálních“ okolností již považovat za majetek chráněný podle čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, se v případě zjištěné insolvence situace mění. Dopad čl. 11 odst. 1 Listiny na posuzovanou věc je jen zprostředkovaný, resp. jeho porušení se odvíjí od porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Věřitel totiž předně musí svou pohledávku zákonem stanoveným způsobem (až na výjimky) v daném řízení uplatnit, tj. přihlásit [§ 165 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb.], tato musí být zjištěna [§ 201 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů], příp. je-li popřena, musí být o ní v incidenčním řízení rozhodnuto [§ 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona]. Teprve poté lze hovořit o takové pohledávce jako o „majetku“, to ovšem jen co do té části, ve které taková pohledávka podle insolvenčních předpisů nekonkuruje právu dalších osob v rámci poměrného uspokojení pohledávek dlužníkových věřitelů (popř. i právu dlužníka v případě oddlužení); významné z tohoto hlediska budou také náklady, jež řešení insolvence vyvolalo (včetně nákladů řízení spojeného s odpůrcí žalobou). Ústavní soud zde musí v souvislosti s tvrzením navrhovatelky zdůraznit, že čl. 11 odst. 1 Listiny zaručuje ochranu vlastnického práva, tedy nikoli majetku (jeho hodnotového vyjádření a neměnného stavu) jako takového. Jinak řečeno, o jaký majetek přesně jde, tedy v jakém rozsahu bude příslušná pohledávka uspokojena, a tedy jaká bude výše „nové“ pohledávky, resp. co bude „majetkem“ toho kterého věřitele, bude záviset na právní úpravě insolvenčního řízení a jeho konkrétním výsledku. A na ten má vliv řada právních i ekonomických faktorů, nicméně z hlediska ochrany vlastnického práva je rozhodující zejména to, jakým způsobem bude úpadek řešen, a potažmo v jakém rozsahu budou aktiva dlužníka rozdělena mezi jednotlivé věřitele; v tomto ohledu by měl být klíčový poměrný princip uspokojení pohledávek [srov. § 1 písm. a) insolvenčního zákona], který je v této oblasti právě projevem plnění pozitivní povinnosti státu zajistit ochranu práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny v podobě takového principu poměrného uspokojení pohledávek věřitelů vůči dlužníkovi. Podle názoru Ústavního soudu tuto svou povinnost stát plní právě i formou právní úpravy insolvenčního řízení, a to včetně napadených ustanovení. Teprve případné odchýlení se od principu poměrného uspokojení pohledávek pak může být považováno za (oprávněný či neoprávněný) zásah do vlastnického práva, neboť by to vedlo k porušení zásady rovnosti vlastníků při ochraně jejich práva poskytované státem. Této otázky se Ústavní soud dotkl v již zmíněné věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 3271/13, k čemuž je ale možno dodat, že s ohledem na odlišnou (tj. „neprocesní“) problematiku, která byla v uvedeném případě řešena, Ústavní soud nepokládá za nutné blíže se vyjadřovat k příslušným závěrům a k navrhovatelčině argumentaci, která je na nich postavena. Co se týče názoru stěžovatelky na tzv. „společný zájem“ (viz sub 41), je nutno zdůraznit, že z hlediska plnění pozitivní povinnosti státu uspořádat vztahy věřitelů s insolventním dlužníkem a věřitelů navzájem, jde v případě tohoto pojmu ve skutečnosti o institut insolvenčního práva a nástroj státu pro uspořádání těchto vztahů [viz již body 70 a 77 nálezu ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 23/14 (283/2017 Sb.)], nikoli o odraz konkrétní situace v nějakém insolvenčním řízení. Jde proto o stanovení povinnosti subjektů insolvenčního řízení takový zájem sledovat, a tím naplňovat účel insolvenčního řízení, nejde však o nějaké konstatování, zda taková situace nastala.

62. V posuzované věci jde o procesní stránku insolvenčního řízení, resp. o fázi, kdy je teprve stavěno najisto, jaká jsou dlužníková aktiva a pasiva, jež poskytují výchozí hodnoty pro stanovení výše plnění, jež každému z věřitelů bude náležet (viz výše). V této souvislosti by bylo proto vhodné hovořit nikoliv o vlastnictví, ale o právu na zaplacení pohledávky, jehož se každý podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny může domáhat stanoveným postupem u soudu či jiného orgánu, a to za podmínek stanovených zákonem.

V případě insolvence dlužníka se může věřitel svého práva na úhradu pohledávky domáhat v určitém okamžiku pouze v rámci insolvenčního řízení, jež je řízením poměrně specifickým.

63. Nahlíženo z úhlu ústavně zaručeného práva na soudní ochranu není až tolik významné zkoumání, resp. stanovení povahy daného řízení např. ve vztahu k jeho jednotlivým fázím či částem (zda jde o řízení nalézací či spíše vykonávací), neboť o dopadu čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny na toto řízení nemůže být sporu. Ostatně i dle judikatury ESLP, jak sama navrhovatelka uvedla, dopadá čl. 6 Úmluvy také na exekuční řízení jako celek (*Hornsby proti Řecku*, rozsudek ze dne 19. 3. 1997 č. 182579/91) i dílčí řízení v rámci něho [*Mladoschovitz proti Rakousku*, rozsudek ze dne 15. 7. 2010 č. 38663/06, či *Central Mediterranean Development Corporation Limited proti Maltě* (č. 2), rozsudek ze dne 22. 11. 2011 č. 18544/08], přímo insolvenční řízení pak je vedle řízení exekučního demonstrativně zmíněno ve věci *Yershova proti Rusku*, rozsudek ze dne 8. 4. 2010 č. 1387/04), jak na to poukázala navrhovatelka.

64. Je však nutno současně vzít v úvahu, že insolvenční řízení je řízením specifickým (viz též usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 a nálezný sp. zn. Pl. ÚS 23/14), ústavnost jehož úpravy je nutno hodnotit předně jako jeden celek, byť tvořený jednotlivými a v různých fázích na sebe navazujícími řízeními, tedy nikoli pouze jako soubor procesních úkonů, rozhodnutí a dílčích řízení, probíhajících v jeho rámci, popř. v souvislosti s ním, jako je tomu v případě sporů vyvolaných insolvenčním řízením, tedy sporů incidenčních (§ 140 odst. 1 insolvenčního zákona), případně sporů „ostatních“ (§ 140 odst. 2 insolvenčního zákona). Proto je významné hledisko tzv. společného zájmu všech věřitelů, neboť teprve konečný výsledek insolvenčního řízení má pro dotčené subjekty reálný význam.

65. Dalším specifikem vlastního insolvenčního řízení je mnohost účastníků, v němž se insolvenční věřitel nalézá ve dvojjediném postavení, tedy jednak jako jednotlivce, jednak jako člen skupiny insolvenčních věřitelů, přičemž nejedná vždy jen „sám za sebe“, ale jím činěné úkony mohou mít dopad také na všechny ostatní věřitele [kolektivní povaha insolvenčního řízení podle § 3 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona, která je mj. chráněna právě institutem odpůřícího práva – viz Richter, T. Insolvenční právo. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, zejména s. 392 n., 402 n.]. Zájmy jednotlivce přitom nemusí vždy korespondovat se zájmy věřitelů jako celku, resp. může nastat situace, kdy uplatňování procesních práv jednotlivcem tak, jak je tomu v individuálním řízení, by v konečném důsledku mohlo (a to na újmu všem ostatním věřitelům) vést nejen k malé efektivnosti insolvenčního řízení, ale mohlo by způsobovat jeho celkovou nefunkčnost. Jinak řečeno, výkon individuálních procesních práv jedním z věřitelů, jež jsou chráněna i na ústavněprávní úrovni (jako jeden z principů řádného procesu), může kolidovat s právem ostatních věřitelů na (efektivní) soudní ochranu. Z výše uvedeného plyne, že určité omezení individuálních procesních práv je z povahy věci nezbytné. Jde tak o určitou procesní obdobu výše popsané hmotněprávní situace, kdy majetková práva jednotlivého věřitele omezují práva ostatních věřitelů. Z těchto důvodů nelze „vytrhávat“ z insolvenčního řízení jako celku jednotlivá (incidenční) řízení a na ně „mechanicky“ přenášet závěry ohledně jednotlivých procesních principů, jež se týkají individuálních řízení.

66. Řešením tohoto střetu je přenesení výkonu určitých procesních práv z jednotlivce na celek (resp. na orgány, které tento celek reprezentují), případně na třetí osobu. Tento proces, který navrhovatelka označila jako „kolektivizaci“, je obecně s ohledem na výše uvedenou argumentaci povahou věci opatřením zcela nezbytným a současně jediným možným, neboť si bez něho nelze řádný průběh insolvenčního řízení představit a ani si nelze představit, že by mohl být nahrazen jiným řešením. Otázkou pak je pouze míra navrhovatelkou zmíněné a zpochybňované „kolektivizace“ (tedy přesněji kolektivní povahy uplatňování věřitelských oprávnění); konkrétně, uplatňování jakých procesních práv by se měla týkat a jaká procesní oprávnění ponechat v rukou jednotlivce tak, aby insolvenční řízení bylo co nejefektivnější, tedy aby dostatečně chránilo daný systém před uplatňováním vlastních zájmů jednotlivcem na úkor celku, jež by bylo neslučitelné se základními principy insolvenčního řízení, a současně které by zcela nezbavilo jednotlivé účastníky jejich procesní iniciativy, neboť právě jednotlivce si při ochraně svých práv bude (zpravidla) počínat důsledněji než osoba, na niž bylo toto oprávnění přeneseno, protože ta nemusí být tolik motivována nebo její motivace bude z důvodu protichůdného vlastního zájmu odlišná. Podstatný je ale i ten aspekt, že každý jedinec by měl mít principiálně co největší prostor k tomu, aby mohl být „pánem své věci“ a aby si také za své jednání nesl odpovědnost. Jinak

řečeno, procesní oprávnění účastníků řízení jsou, z hlediska jejich primárního určení, hnací silou soudního řízení, současně však mohou být i jeho brzdou, a proto je třeba hledat jejich ideální podobu, resp. rozsah. Vzhledem k tomu je jistě individuální výkon procesních práv hodný preference a přesun „kompetencí“ od jednotlivce na jiný subjekt by měl být považován za výjimku z pravidla; neznamená to však, že by v této kolizi měl absolutní přednost, naopak, může (musí) být zachován jen v rozsahu korespondujícím povaze daného řízení, tedy do té míry, aby to nebylo na újmu řádného procesu jako celku (a to z hlediska všech věřitelů). Lze tedy mluvit o určité „optimalizaci“, kdy je třeba zajistit individuální výkon procesních práv v maximální míře, to však při zachování plné funkčnosti celého systému řešení insolvence.

67. Jde-li o řešení této otázky, je třeba vzít v úvahu poměrně velkou složitost harmonizování individuálních zájmů a tzv. společného zájmu v insolvenčním právu, z čehož plyne i poměrně široká škála možných řešení (viz k tomu závěry Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo UNCITRAL in: Legislative Guide on Insolvency Law. United Nations. New York, 2005, s. 148–150, a doporučení č. 93 na s. 154 pro pravidla z oblasti tzv. avoidance proceeding, tedy řešení otázky, která je Ústavním soudem právě posuzována – dostupné na http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf). Volba některého z takových řešení je zásadně v rukou zákonodárce; z tohoto hlediska jde pro Ústavní soud o tzv. political question ve smyslu povinnosti posuzování, zda např. existuje nějaké jiné „lepší“ řešení. Jeho úkolem je posoudit toliko ústavní konformitu řešení stávajícího, konkrétně v souzené věci je třeba věc zvážit z pohledu ústavně zaručeného základního práva na přístup k soudu (nikoli práva na spravedlivý proces – navrhovatelka si stěžuje, že jí je napadenými ustanoveními přístup k soudu odepírán). Jestliže by se na insolvenční řízení nahlíželo jako na jeden celek, věřitel na tomto právu není krácen, neboť v daném řízení může podat návrh na zahájení insolvenčního řízení a uplatnit v takovém řízení svou pohledávku. Současně však lze na insolvenční řízení nahlížet jako na soubor jednotlivých řízení (viz výše), a jestliže se tato dotýkají práv konkrétní osoby (věřitele), měla by jistě mít možnost takové řízení iniciovat (a je-li iniciováno jinou osobou, účastnit se jich). Jinak řečeno, dané základní právo nelze redukovat na pouhé uplatnění pohledávky v insolvenčním řízení.

68. Neznamená to však, že by tato práva musela vykonávat vždy přímo (osobně), může tak činit i nepřímo, tj. prostřednictvím osoby insolvenčního správce, ale dokonce takovýto výkon může být zcela, jak bylo výše vysvětleno, nezbytným. Ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 Ústavní soud podrobně vysvětlil, že zákon provádějící čl. 36 odst. 1 Listiny nemůže právo každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu v té které situaci zcela negovat. To však spojil s osobním výkonem daného práva a pro jeho úplnou absenci dospěl k závěru o porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Dospěl tehdy (nepochybně) k závěru, že zprostředkovaný výkon procesního, konkrétně popěrného práva jednotlivým věřitelem – i přes výše popsaná specifika insolvenčního řízení, v němž je kolektivizace výkonu některých procesních práv potřebná, resp. nezbytná – není „dostatečný“. Je nutno však zmínit, že odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.) nebyl zcela přílehlavý, neboť v uvedeném případě neměl daňový ručitel žádný „náhradní“ způsob ochrany svých práv. Obdobnou situaci, kdy poškozenému mohlo být rozhodnutím soudu zcela upřeno právo účastnit se trestního řízení (srov. § 44 odst. 2 trestního řádu ve znění do 23. 2. 2001), řešil Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 6/2000 (N 22/21 SbNU 195; 77/2001 Sb.), načež dospěl mj. k závěru, že napadená právní úprava porušuje právo poškozeného (jakožto strany, a tedy účastníka řízení) na spravedlivý proces. Následná novelizace trestního řádu (provedená zákonem č. 283/2004 Sb.) zakotvila pro případ, kdy by byl počet poškozených mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh trestního stíhání, oprávnění soudu rozhodnout, že poškození mohou svá práva v trestním řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si zvolí, omezila počet zvolených zmocněnců na šest s tím, že když se poškození na výběru nedohodnou, provede tento výběr soud. Ústavní soud si je samozřejmě vědom toho, že insolvenční správce není zástupce účastníků – věřitelů, shodné rysy lze však nalézt v tom, že jde o obdobný způsob řešení problému s vysokým počtem účastníků v příslušném řízení, kdy zástupce může být poškozenému „vnucen“ rozhodnutím soudu a kdy výkon procesních práv touto osobou nemusí korespondovat s představami každého z účastníků.

69. Ústavní soud přitom nezastává názor, že by právě zmíněné přenesení oprávnění z insolvenčního věřitele na třetí osobu, tj. insolvenčního správce, bylo – samo o sobě již z povahy věci samé (viz níže) – protiústavní. V opačném případě by totiž za rozpornou s čl. 6 Úmluvy musela být „automaticky“ shledána řada právních úprav těch zemí Evropské unie, kde výkon právě odpůřícího práva náleží výlučně insolvenčnímu správci, ostatně závadná by musela být z velké části platná právní úprava, neboť i v dalších řízeních se předpokládá, že budou vedena či se jich bude účastnit pouze insolvenční správce, jako je např. o vyloučení či vynětí věci z majetkové podstaty [§ 225 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů]. V této souvislosti je možno připomenout třeba německou právní úpravu (viz již sub 14, 32, 33, 39), dle níž odporovat úkonům dlužníka je oprávněn výlučně insolvenční správce [§ 129 Insolvenzordnung (dále jen „InsO“)]; výjimku tvoří ta řízení, kde insolvenční správce (jinak je označován jako tzv. Anspruchsinhaber – viz např. Nerlich, J., Römermann, V. Insolvenzordnung. Kommentar. München: C. H. Beck, komentář k § 129, pozn. č. 22 n., stav 2016) nevystupuje (viz § 280, v minulosti § 313 odst. 2 InsO), popř. s výjimkou pro spotřebitelské insolvenční řízení (Andres, D., Leithaus, R., Dahl, M. Insolvenzordnung. Kommentar. 3. vydání. München: C. H. Beck, 2014, pozn. č. 14 k § 129); insolvenční věřitelé nemají na tento úkon bezprostřední vliv – jestliže insolvenční správce odmítne výkon svého práva, mohou se jen obrátit na insolvenční soud, který může po insolvenčním správci vyžadovat plnění jeho povinnosti a případně jej volat k odpovědnosti (§ 58 a 59 InsO). Právě ochrana před nerovností věřitelů je jedním z důvodů této úpravy (viz Foerste, U. Insolvenzrecht. 4. vydání. München: C. H. Beck, s. 144).

70. Významnou roli bude v tomto ohledu hrát právní postavení insolvenčního správce z hlediska záruk nezávislého a nestranného výkonu dané funkce, případně existence kontrolních a opravných mechanismů pro případ protiprávní nečinnosti insolvenčního správce. V tomto bodě však Ústavní soud žádnou překážku neshledal. Insolvenční správce je podle § 36 odst. 1 insolvenčního zákona povinen při výkonu funkce postupovat svědomitě a s odbornou péčí a vyvinout veškeré úsilí, které lze po něm spravedlivě požadovat, aby věřitelé byli uspokojeni v co nejvyšší míře; to ve svém důsledku znamená, že je povinen chránit jejich tzv. společný zájem, který je nadřazen zájmům individuálním a který spočívá v rychlém, hospodárném a co nejvyšším uspokojení jejich zájmů [viz také § 1 písm. a) a § 2 písm. j), § 5 písm. a) insolvenčního zákona]; jeho činnost a postupy podléhají kontrole, resp. dohledu zejména insolvenčního soudu a věřitelského výboru [§ 10 písm. b), § 58 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.] a za svou činnost nese osobní i majetkovou odpovědnost [§ 23, § 31 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.]. Nadto podání odpůřčí žaloby insolvenčním správcem zákon neponechává pouze na jeho vlastním rozhodnutí, ale může o něm rozhodnout i věřitelský výbor (§ 239 odst. 2 insolvenčního zákona). Zde nelze nevidět, že v případě odpůřčí žaloby již jde o postup, který je hodnocen z hlediska tzv. společného zájmu, tedy výše majetkové podstaty, kdy je určení postupu rovněž věcí zvažování hospodářského zájmu (přínosnosti podání odpůřčí žaloby) věřitelskými orgány. Konečně jednotliví věřitelé se mohou obrátit na insolvenční soud, aby zasáhl v rámci své tzv. dohlédací činnosti [§ 10 písm. b), § 11 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.], jsou-li názoru, že si insolvenční správce v daném ohledu neplní řádně své povinnosti.

71. Vyjde-li Ústavní soud z toho, že zákonné omezení jednotlivého věřitele podat odpůřčí žalobu představuje zásah do základního práva na soudní ochranu, konkrétně do jeho komponenty, již je právo na přístup k soudu, musí vzít v úvahu výše popsána specifika, tedy že potřeba tohoto zásahu vzniká *per se*, a to v důsledku kolize s tímž právem, tj. právem na soudní ochranu, dle něhož musí mít každý zajištěnu možnost efektivně se domáhat svých práv soudní cestou. Efektivitu je nutno chápat ve smyslu nejen procesním, ale i časovým; rovné ochrany práv a oprávněných zájmů jednotlivců může být dosaženo pouze za předpokladu, že účastník soudního řízení má k dispozici potřebné procesní nástroje (a proto také je jejich minimální standard zaručen i v ústavní rovině), nemenšího významu z daného hlediska je i délka takového řízení, a to podle rčení „pozdě nalezená spravedlnost – žádná spravedlnost“; v insolvenčním řízení přitom více než jinde platí, že „čas jsou peníze“, neboť s jeho délkou rostou náklady, které zmenšují majetkovou podstatu dlužníka, a tím i rozsah uspokojení jednotlivých

věřitelů. Současně je zřejmé, že celková délka řízení bude narůstat v závislosti na počtu účastníků řízení a na rozsahu jejich procesních oprávnění, jakož i na povaze toho kterého řízení (příčemž právě insolvenční řízení je řízením poměrně komplikovaným).

72. Ve svém návrhu navrhovatelka podrobila dané opatření tzv. testu proporcionality s tím výsledkem, že v něm očividně nemůže obstát. S tímto názorem se však Ústavní soud neztotožnil. Jak již bylo zmíněno výše, určitá „kolektivizace“ výkonu procesních práv v insolvenčním řízení je z povahy věci nezbytná, neboť bez ní nemůže být toto řízení efektivním, resp. funkčním. V konkrétní rovině je s ohledem na výše uvedené dostatečně zřejmé, že předmětné opatření sleduje legitimní cíl, tj. zvýšení efektivity insolvenčního řízení, neboť dosavadní úprava představovaná zákonem o konkursu a vyrovnání nebyla s to dostatečně efektivně vymáhání práv věřitelů zajistit, stejně tak Ústavní soud nemá důvod se domnívat, že by nebylo možno tohoto cíle dosáhnout nebo že by zde existoval jiný způsob, jak zajistit kýžený stav, aniž by se to obešlo bez zásahu do daného procesního práva. V prvně uvedeném ohledu již bylo zmíněno, že omezení procesních práv účastníků řízení s sebou zpravidla nese i zrychlení soudního řízení, a lze sotva přepokládat, že by tomu mohlo být v tomto případě jinak. Z úřední činnosti je Ústavnímu soudu známo, že délka předchozího řízení podle zákona o konkursu a vyrovnání byla značná, na čemž měla podíl i délka incidenčních řízení (viz také anketu Konkursních novin z roku 2005, dostupnou na <http://www.kn.cz/clanek/jaka-delka-konkursu>), navíc nová právní úprava v podobě insolvenčního zákona nejen teoreticky, ale také prakticky vede k podstatnému zkrácení délky insolvenčního řízení oproti řízení konkursnímu (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 294/2013 Sb., dle níž bylo toto zkrácení trojnásobné). Argumentuje-li navrhovatelka tím, že existuje alternativní řešení, které vede ke stejnému výsledku, nelze jí přisvědčit, neboť není podstatné, zda dojde k navýšení počtu řízení o odpůří žalobě anebo počtu účastníků v jediném takovém řízení, protože pravidelným důsledkem prvního či druhého řešení bude rozšíření soudní agendy a v důsledku toho větší či menší prodloužení insolvenčního řízení. Stejně tak praxe ukazuje, že ani ostatní opatření ke zkrácení řízení nejsou zpravidla příliš efektivní. Mohlo by se *prima facie* jevit, že alternativní řešení je téměř „rovnocenné“, neboť dojde jen k malému prodloužení řízení, ale není tomu tak. Dané opatření nebylo opatřením jediným, a proto na ně nelze nahlížet izolovaně, tedy bez ohledu na celý systém úpravy insolvence. A do něho Ústavní soud již jednou zasáhl, když „přiznal“ jednotlivému věřiteli tzv. popěrné oprávnění. Navíc danou argumentaci (o nezbytnosti osobního výkonu procesních práv) by bylo možno uplatnit i vůči ostatním incidenčním řízením (a případně řízením dalším), jichž se insolvenční správce účastní, neboť jejich výsledky mohou též ovlivnit výši uspokojení pohledávek věřitelů, což by vyžadovalo vybudování zcela nového systému insolvence. Skutečnost, že existují také jiné možnosti, jak by věřitelé mohli blokovat insolvenční řízení, Ústavní soud za významnou nepovažuje, neboť neadekvátní délka soudního řízení nemusí být způsobena jen zneužitím práv, a každý krok, který povede (sám o sobě nebo ve spojení s dalšími) k jejímu zkrácení, je nutno hodnotit pozitivně. Nelze vyloučit, že z hlediska celého systému nějaké skutečně rovnocenné řešení existuje, ovšem k řešení této otázky Ústavní soud není povolán, neboť by se v podstatě pasoval do role iniciačního zákonodárce, což mu, jak bylo vysvětleno výše, nepřísluší. Totéž se týká námítky o kladení důrazu na módní koncepcie Law & Economics, jakkoli je zřejmé, že východiskem pro posuzování obecných východisek insolvence a insolvenčního řízení budou ekonomické zřetele, stejně jako v případě např. oborů zdravotnického a medicínského práva to budou poznatky lékařské vědy.

73. Jde-li o otázku, zda dané omezení obstojí v testu proporcionality v užším smyslu, tedy zda újma na daném procesním oprávnění není nepřiměřená k danému cíli [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)], Ústavní soud vzal v úvahu, že dané opatření má značný význam z hlediska ústavně zaručeného základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny, kdy o jeho přínosnosti a potřebnosti nemá důvod pochybovat. Současně vzal v úvahu povahu zásahu do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu i jeho rovněž nezanedbatelnou intenzitu, nicméně nejde o popření daného práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), neboť to je (alespoň) vykonáváno zprostředkovaně. Navrhovatelka ve svém návrhu upozornila na různé slabiny či nedostatky platné právní úpravy, přičemž poukázala na možnosti jejich řešení, ovšem na základě takovéto skutečnosti nelze (bez dalšího) učinit závěr o její protiústavnosti, navíc je třeba vzít v úvahu, že sebelepší právní úprava nemůže zabránit jejímu porušování, obcházení či zneužívání jejími adresáty, anebo zajistit, aby byla vždy náležitě interpretována a aplikována orgány veřejné moci. Lze tedy shrnout, že z hlediska daného

řízení by mohly k zásahu Ústavního soudu vést relevantní zásadní tzv. systémové chyby v dané právní úpravě, jež by ve výsledku vedly k tomu, že se účastník řízení (insolvenční věřitel) nemůže účinně domáhat svého práva. A takovou chybu Ústavní soud neshledal.

74. Hlavní skupina výhrad navrhovatelky se týká právních záruk nezávislého výkonu funkce insolvenčního správce. Navrhovatelka poukázala na možnost, že majoritní věřitel (obvykle podle ní banka), který se dopustil odporovatelného jednání, by mohl vykonávat na insolvenčního správce nátlak, aby odpůřčí žalobu nepodal. Ovšem insolvenční správce není, pokud jde o podání odpůřčí žaloby, na takovém věřiteli z právního hlediska závislý, neboť věřitelský výbor může rozhodnout pouze o podání, nikoliv nepodání odpůřčí žaloby (§ 239 odst. 2 insolvenčního zákona), a nese-li podání odpůřčí žaloby znaky svědomitého, resp. kvalifikovaného postupu (§ 36 odst. 1 insolvenčního zákona), mohl by insolvenční soud návrh na zproštění funkce [§ 32 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů] či snad odvolání z funkce [§ 31 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů] akceptovat jen stěží. Totéž platí, argumentuje-li navrhovatelka současnou situací v oblasti insolvenční s tím, že se zde pohybuje několik silných insolvenčních věřitelů – bank, na nichž je insolvenční správce do určité míry ekonomicky závislý, a kterým proto bude mít tendenci stranit třeba právě tím, že když se takový věřitel dopustí odporovatelného jednání, žalobu proti němu raději nepodá. Ani zde totiž nelze hovořit o systémové chybě, ale pouze o selhání jednotlivce, jež podlehne možnému nátlaku či korupci insolvenčního věřitele nebo se jinak zpronevěří svým povinnostem. Není jistě možné vyloučit, že insolvenční správce přistoupí k výkonu své funkce tak, jak navrhovatelka popsala, nicméně takový přístup by nebyl z hlediska budoucího výkonu funkce příliš racionální, neboť právě zmíněný servilní postoj k jednomu z věřitelů v jednom insolvenčním řízení může mít za následek, že se takový insolvenční správce stane nepřijatelným pro jiné věřitele v dalších insolvenčních řízeních (kde ostatně může představovat riziko pro tohoto věřitele samotného). Bez významu není ani oprávnění věřitelského výboru rozhodnout, že je třeba žalobu podat, kdy i tento výbor má povinnost postupovat nestranně, tj. chránit zájem všech věřitelů, a za řádný výkon své funkce nese právní odpovědnost (§ 58 odst. 1, § 60 odst. 1 insolvenčního zákona). Ústavnímu soudu není z jeho činnosti známo, že by bylo běžné, že by věřitelský výbor ovládal jediný věřitel, ostatně otázkou je, zda (za jakých okolností) by se mu skupování pohledávek mohlo ekonomicky vyplatit, nicméně v případě selhání věřitelského výboru a insolvenčního správce zde stále zůstává možnost minoritního věřitele obrátit se na insolvenční soud, aby zasáhl v rámci své tzv. dohlédací činnosti. Navrhovatelka také upozornila na to, že možnost uplatnění případné náhrady škody na insolvenčním správci či věřitelském výboru dostatečnou zárukou není, neboť vymáhání případného nároku by bylo problematické, protože v našem právu se neuplatňuje teorie tzv. ztráty šance (k jejímu možnému uplatnění je však třeba poukázat na náleze Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3067/13), a také nikoliv každý dotčený věřitel bude ochoten podávat žalobu. I kdyby Ústavní soud připustil, že v těchto případech může být preventivní působení odpovědnosti za škodu poněkud „slabší“, nelze přehlédnout, že jde o jednu z celého systému záruk, navíc je tato úvaha poněkud spekulativní, neboť otázky právní odpovědnosti podléhají neustálému vývoji, takže nelze s jistotou říci, že by poškozený věřitel neměl šanci na úspěch, stejně tak není možno předvídat, kolik věřitelů by žalobu podalo. Kromě toho nemůže být opomenuta ani možnost případného trestněprávního postihu, zvláště v době, kdy jde o oblast velmi pozorně sledovanou orgány činnými v trestním řízení.

75. Výkon funkce insolvenčního správce a vedení insolvenčního řízení insolvenčními soudy (soudci) je někdy předmětem kritiky, to je však obvyklé tam, kde dochází k redistribuci majetku. V těchto oblastech širší přiznání procesních práv jednotlivým věřitelům může zmenšit prostor pro případné protiprávní jednání insolvenčního správce a věřitelů (zvláště těch „velkých“), avšak na takovém tvrzení nelze založit závěr o neústavnosti napadené právní úpravy; ostatně předchozí právní úprava představovaná zákonem o konkursu a vyrovnání toto oprávnění obsahovala, aniž by takovému protiprávnímu jednání zabránila.

76. Jak již bylo výše naznačeno, Ústavní soud vnímá daný zásah, spočívající v nepřiznání aktivní legitimace jednotlivému věřiteli k podání odpůřčí žaloby, jako poměrně významný, nemůže jej však považovat za zásah do samotné podstaty práva obrátit se se „svou“ věcí na soud či jiný orgán podle čl. 36

odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny. Současně musí vzít v úvahu, že zde stojí z hlediska ústavnosti neméně významná hodnota „rychlosti řízení“, tu samozřejmě nelze chápat tak, že je hodnotou ve vztahu k ostatním hodnotám prioritní, a to v tom smyslu, že by opatření k zajištění rychlosti řízení mohlo být přijato na úkor podstaty některých ústavně zaručených procesních práv, jako je např. právo domáhat se u soudu ochrany svých práv [nález ze dne 1. 12. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.)], na které navazuje právo účastnit se soudního jednání [nález ze dne 30. 4. 2009 sp. zn. II. ÚS 2448/08 (N 106/53 SbNU 331) či právo vyjádřit se k návrhu [nález ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. II. ÚS 310/04 (N 93/37 SbNU 269)].

77. Současně je třeba vzít v úvahu, že insolvenční řízení není „běžným“ soudním řízením; nejde zde jen o mnohost jeho účastníků – insolvenčních věřitelů, ale i „mnohost řízení“, jež jsou v rámci insolvenčního řízení vedena, přehlédnout nelze ani to, že jednotlivý věřitel „nehraje jen sám za sebe“, neboť procesní úkony jím činěné se mohou projevit v právní sféře ostatních (a to nejen pozitivně). Navrhovatelka tak zejména přehlíží zásadní odlišnosti popěrného řízení a odpůrčího řízení, stejně jako Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 konstatovanou závaznost „rozhodnutí“ insolvenčního správce o uznání nebo popření pohledávky (viz body 20 a 30 odůvodnění). Ze zvláštní povahy daného řízení plyne potřeba specifické právní regulace; tu je třeba posuzovat v její komplexnosti, nikoliv ji rozkládat na jednotlivé „stavební díly“, tj. jednotlivá řízení či úkony, které pak nelze stavět proti sobě (popěrné řízení a odpůrčí řízení mají jiný účel). Rozhodující by v takové situaci mělo být to, zda proces zjišťování (příp. zajišťování) aktiv a pasiv dlužníka vede k efektivní ochraně subjektivních práv věřitelů. Ústavní soud přitom není přesvědčen, že by nutnou a jedině ústavně konformní podmínkou této efektivní ochrany bylo přiznání procesních práv věřitelům „v plném rozsahu“; taková právní úprava by byla jistě v určitém ohledu ideální (viz výše), nelze ji však preferovat „za každou cenu“, tedy pokud by to mělo být na úkor zmíněné efektivity ochrany subjektivních práv věřitelů. Z povahy věci tedy v zásadě vždy půjde o určitý kompromis mezi individuálním a kolektivním výkonem procesních práv věřitelů, podstatné ovšem bude to, zda příslušná úprava za daných okolností (v konkrétních společenských podmínkách) poskytuje procesní oprávnění v takové formě, jež je zárukou takové efektivní ochrany. Zákonodárce při hledání kompromisu mezi individuálním a kolektivním výkonem procesních práv věřitelů tak je oprávněn určit, že určitý procesní prostředek může být uplatněn jen v určité fázi insolvenčního řízení.

78. Ohledně provedeného testu proporcionality v užším smyslu [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)] tak Ústavní soud uzavírá, že v obecné rovině nelze dospět k závěru, že by určité omezení osobního výkonu daného procesního oprávnění jednotlivým věřitelům muselo být považováno za nepřiměřené, neboť jednak v konečném důsledku nejde o omezení zcela zásadní, protože výkonem „jejich“ procesních práv je pověřena kvalifikovaná a jím odpovědná osoba, jednak dané opatření může být spojeno se značným přínosem v podobě zrychlení takového řízení, jehož dosavadní délka byla chápána jako významný společenský problém. Ústavní soud přitom neshledal, že by daná právní úprava v praxi selhávala, jde-li o efektivní ochranu subjektivních práv věřitelů; ostatně i samotná navrhovatelka nic takového netvrdila, pouze v teoretické rovině poukazovala na rizika v podobě trestné činnosti či zneužívání postavení majoritního věřitele, o čemž bylo pojednáno výše.

XII. Závěr

79. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení napadených zákonných ustanovení, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.