

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedající místopředsedkyně Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaje), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci**, na zrušení ustanovení § 61 odst. 2 věty první a § 66 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb., za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **vlády České republiky**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

Odůvodnění

**I.**

**Předmět řízení**

1. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „navrhovatel“), jehož jménem jedná samosoudce senátu 16 INS Mgr. Martin Šulák, podal postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), návrh na zrušení ustanovení § 61 odst. 2 věty první a § 66 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb. (dále též jen „InsZ“).

**II.**

**Průběh řízení před navrhovatelem**

2. V insolvenční věci sp. zn. KSOL 16 INS 18133/2014, vedené před navrhovatelem, se dne 18. 11. 2014 konala první schůze věřitelů za účelem ustavení věřitelského výboru (§ 48 odst. 2 věta třetí InsZ), na kterou se ale nikdo z přihlášených věřitelů bez omluvy nedostavil. Část těchto věřitelů sdělila při přihlášení pohledávky, že si nepřeje být jmenována do věřitelského výboru. Tudíž bylo třeba aplikovat ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ, podle něhož působnost věřitelského výboru bude po skončení schůze věřitelů, na které nebyl tento orgán ustanoven, vykonávat insolvenční soud, tj. navrhovatel.

3. Navrhovatel v tomto řízení v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěl k závěru, že ustanovení § 61 odst. 2 věty první a § 66 InsZ jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Proto předmětné řízení podle § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“) usnesením ze dne 18. 11. 2014 č. j. KSOL 16 INS

18133/2014-B4 přerušil a současně se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení výše uvedených ustanovení.

### III. Rekapitulace návrhu

4. Podle navrhovatele je věřitelský výbor orgánem, do jehož rukou jsou delegovány pravomoci věřitelů a který chrání společný zájem věřitelů [§ 58 odst. 1 a § 2 písm. j) InsZ]. Jeho pravomoci, dílem rozhodovací a dílem dohlížecí, jsou demonstrativně stanovené v § 58 odst. 2 InsZ, přičemž může přijímat jakákoliv rozhodnutí, která se týkají pravomocí věřitelů v řízení. Účastníky insolvenčního řízení jsou dlužník a věřitelé, kteří uplatňují své právo vůči dlužníkovi (§ 14 odst. 1 InsZ). Rozhoduje-li insolvenční soudce o právech a povinnostech účastníků řízení, a vykonává-li zároveň působnost jednoho z účastníků řízení – věřitelů, je takový výkon (působnosti věřitelského výboru) dle názoru navrhovatele v rozporu s ústavním pořádkem. To navrhovatel konkretizoval takto.

5. V první řadě jde o porušení jedné ze zásad spravedlivého procesu – presumpce nestrannosti soudce, neboť soudce, který rozhoduje ve věci a zároveň vykonává působnost (zastupuje) účastníka řízení, není nestranný ve smyslu čl. 82 Ústavy. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na náleznost ze dne 31. 3. 2005 sp. zn. II. ÚS 629/04 (N 69/36 SbNU 731), kde Ústavní soud ve věci ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu uzavřel, že praxe, kdy jsou opatrovníky ustanovováni pracovníci soudu, který o věci rozhoduje, je v naprostém rozporu s ústavními zásadami, kterých má být ustanovením opatrovníka nepřítomnému účastníkovi řízení dosaženo. Ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ jde ještě dál, neboť soudce a věřitelský výbor zastupující zájmy jedné skupiny účastníků řízení splývají v jedné osobě.

6. Věřitelský výbor (pozn. soudce zpravodaje: podle § 60 odst. 1 InsZ jeho členové a náhradníci) má též řadu povinností; stejné povinnosti má i soud, který působnost věřitelského výboru vykonává. Zásadní je povinnost loajality k věřitelům, bez ohledu na zájmy jiných osob – i dalšího účastníka řízení – dlužníka). Další povinností soudce je odbornost při hájení společného zájmu věřitelů. Stát také odpovídá za škodu či jinou újmu způsobenou porušením těchto povinností. Zde se kromě jiného nabízí i rozpor s čl. 90 Ústavy, protože soudy jsou povolány především k tomu, aby poskytovaly ochranu právům.

7. Insolvenční soud navíc není schopen řádně působnost věřitelského výboru vykonávat pro svou velkou vytíženost, přičemž věřitelé mohou být velmi různorodí. Soud vykonává tuto působnost i v případě, kdy mezi věřitelem a dlužníkem existuje spor, kdy dlužník věřitelem přihlášenou pohledávku popřel. Ze svého podřízeného postavení vůči věřitelům se nemůže vymanit, neboť novou schůzi věřitelů sám svolat nemůže, to lze jen na návrh insolvenčního správce nebo alespoň dvou věřitelů (§ 61 odst. 2 věta druhá, § 47 odst. 1 InsZ), přičemž insolvenční správce takový návrh nepodává pro nezájem věřitelů a samotní věřitelé z důvodu nezájmu rovněž.

8. Navrhovatel dále upozorňuje, že v důsledku dané konstrukce vznikají neřešitelné a s ústavním pořádkem neslučitelné situace. Podle § 216 odst. 2 InsZ má soudce vyslechnout dlužníka k prohlášení o majetku, zároveň však má právo jako věřitelský

orgán klást dlužníkovi otázku. Podle § 271 InsZ dohodu o vypořádání společného jmění schvaluje insolvenční soud jednou jako věřitelský orgán, a jednou jako soud, přičemž může vzniknout situace, kdy v jedné pozici schválí, ve druhé nikoliv, a obdobná situace nastává i v případě prodeje mimo dražbu podle § 289 InsZ.

9. Navrhovatel poukazuje rovněž na potřebu na věc nahlížet z pohledu dlužníka, kdy soud nesmí svou úvahou, natož zastupováním účastníka řízení, vyplňovat mezeru v tvrzeních či důkazních návrzích jedné ze stran řízení v takové míře, která by narušovala materiální rovnost stran řízení. Z hlediska věřitelů pak jde o finančně výhodné řešení, kdy jejich práva vykonává a zájmy zastupuje soudce, který je vázán povinností loajality k věřitelům a který současně rozhoduje, pracuje zcela zdarma, přičemž musí jednat odborně a stát odpovídá za škodu či jinou újmu, kterou věřitelům soudce způsobí, a to za situace, kdy není schopen poskytnout řádnou ochranu jejich zájmu především s ohledem na jinou funkci, k níž je ústavou určen, ale také pro svou vytíženost.

10. Navrhovatel poukazuje na důvodovou zprávu k původnímu znění ustanovení § 66 InsZ, v níž se uvádí: „Nebyl přijat návrh, aby rozhodnutí věřitelského výboru bylo možné pro jeho pasivitu nahradit rozhodnutím insolvenčního soudu. Soud a věřitelský výbor jsou odlišné procesní subjekty a mají v procesu rozdílné funkce; soud tudíž nemůže nahradit věřitelský výbor ani při jeho nečinnosti (tu je třeba řešit jinými prostředky)“. Zákodárce tuto situaci vyřešil tak, že soud musel hledat mezi věřiteli alespoň členy prozatímního věřitelského výboru, což se soudům s ohledem na nezájem věřitelů nezdařilo, a tak vznikl stav, kdy soud ve většině případů vykonával působnost věřitelského výboru.

11. Navrhovatel poukázal na to, že vzhledem k tomu, že se ukázala tato úprava neúčelnou, přišla tzv. revizní novela, představovaná zákonem č. 294/2013 Sb., se stávajícím řešením. V obecné části důvodové zprávy se k tomu uvádí: „Problém tkví v tom, že v detekovaných případech se nedaří nalézt věřitele, který by byl ochoten vykonávat funkci v prozatímním výboru. Insolvenční soud tak nakonec při tomto typu případů stejně vykonává funkci věřitelského výboru. Předtím však musí zbytečně vynaložit zvýšené úsilí, aby se podle daných procesních pravidel ujistil, že se o ustanovení věřitelského orgánu z řad věřitelů pokouší zbytečně. [...] Stejně problémy působí institut náhradníků členů věřitelského výboru; ti se svých funkcí rovněž vzdávají. I u velkých insolvenčních řízení bývá v praxi obtížné obsadit alespoň místa členů věřitelského výboru a institut náhradníků zvyšuje transakční náklady insolvenčního řízení. Návrh zákona proto předpokládá změnu pravidel pro volbu věřitelského výboru a jmenování a volbu členů a náhradníků věřitelského výboru, jakož i změnu pravidel, za kterých vykonává působnost věřitelského výboru insolvenční soud.“. Ve zvláštní části důvodové zprávy se k tomu dodává: „Návrh změny § 61 odst. 2, § 65 a § 66 insolvenčního zákona doplňuje opuštění principu automatického jmenování prozatímního věřitelského výboru potud, že poté, co své možnosti zvolit věřitelský výbor vyčerpá chůze věřitelů, vykonává (až do doby, než se případná další schůze věřitelů usnese na volbě věřitelského výboru) funkci věřitelského výboru insolvenční soud.“

12. Podle navrhovatele soud nemá možnost se z takového postavení vymanit, a to s ohledem na ustanovení § 62 odst. 2 věty druhé InsZ. Jak plyne z insolvenčního rejstříku, soud vykonává působnost věřitelského orgánu v téměř každém oddlužení a

v podstatné většině konkursů po celý zbytek řízení, přičemž každý insolvenční soudce má v senátě přinejmenším jeden tisíc a více neskončených věcí a insolvenční soudci vykonávají v rámci celé republiky působnost věřitelského výboru ve více než 100 000 věcech. Podle navrhovatele zákonodárce věděl o rozporu dané právní úpravy s ústavním pořádkem, neřešil ji však jinými prostředky. Současně připouští, že zákonodárce byl ve svém novelizačním úsilí veden dobrými úmysly, kdy se soudu snažil ulehčit práci a zabezpečit co nejnižší transakční náklady v insolvenčním řízení, což se mu také zdařilo, to však za cenu obětování ústavnosti.

13. Závěrem navrhovatel poukázal na pojmy nezávislého a nestranného soudu a zákonného soudce ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) s tím, že Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vyložil, že nestrannost soudu má dva aspekty, nestačí, že se soudce subjektivně necítí být podjatý ve vztahu k účastníkům či věci, ale objektivně nahlíženo musí být vyloučeny oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti, kdy i zdání v tomto směru může mít význam; např. v rozhodnutí *Piersack proti Belgii* ze dne 21. 9. 1982 se uvádí, že z rozhodování by měl být vyloučen soudce, u něhož existuje opodstatněná obava, že není zcela nestranný, neboť v sázce je důvěryhodnost, kterou soudní moc musí vzbuzovat v demokratické společnosti a zejména u účastníků řízení. Požadavky na nezávislost a nestrannost soudce znamenají zákaz ingerence zákonodárné a výkonné moci do těchto ústavou chráněných zájmů.

14. S ohledem na výše uvedené navrhovatel uzavřel, že ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ zakládá rozpor s principem nezávislosti a nestrannosti soudce, neboť je zde – objektivně nahlíženo – oprávněná pochybnost o jeho nestrannosti, protože poskytuje ochranu zájmům jednoho z účastníků řízení bez ohledu na jiného účastníka a je k němu vázán povinností loajality, pro druhého účastníka řízení to znamená porušení jeho práva na spravedlivý proces. S citovaným ustanovením je provázáno ustanovení § 66 odst. 1 až 3 InsZ, které tak je v rozporu se stejnými ústavními normami.

#### IV.

#### Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

15. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se ve svém vyjádření k návrhu ze dne 17. 12. 2014, podepsaném předsedou Janem Hamáčkem, omezila pouze na průběh legislativního procesu. Podle něj změny napadených zákonných ustanovení byly obsaženy ve vládním návrhu novely insolvenčního zákona a Poslanecké sněmovně byly předloženy jako tisk 929. Ten byl v prvním čtení projednán dne 19. 3. 2013, načež byl přikázán ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor projednal tisk na svém zasedání dne 26. 4. 2013 a 10. 6. 2013 a usnesením doporučil návrh zákona schválit ve znění pozměňovacích návrhů. Druhé čtení proběhlo dne 12. 6. 2013 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 929/3, žádné z nich se však netýkaly napadených ustanovení. Třetí čtení návrhu proběhlo dne 8. 8. 2013 a návrh zákona byl schválen. Zákon byl uveřejněn ve Sbírce zákonů pod číslem 294/2013 Sb. S návrhem zákona vyslovily souhlas ústavně předepsaným postupem obě komory Parlamentu České republiky, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli, a také byl řádně vyhlášen.

16. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) uvedl, že mu byl příslušný návrh zákona doručen dne 16. 8. 2013 a v senátní evidenci 9. funkčního období mu bylo přiřazeno číslo tisku 161. Organizační výbor Senátu jej určil k projednání ústavně-právnímu výboru, který návrh projednal na své 21. schůzi dne 3. 9. 2013 a přijal k němu usnesení č. 95 (tisk 161/1), kterým doporučil Senátu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, což se stalo řádně, v ústavně stanovené lhůtě na 13. schůzi, a to usnesením č. 327 ze dne 12. 9. 2013, kdy v hlasování č. 27 z 57 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 47 senátorů, proti nebyl nikdo. Při projednávání návrhu vystoupila za navrhovatele zákona ministryně spravedlnosti Marie Benešová, přičemž jen obecně uvedla, že „[n]avrhovaný komplex změn má dále za cíl zefektivnit insolvenční řízení v otázce výkonu působnosti věřitelského výboru tam, kde věřitelé nemají zájem podílet se na řízení“, zpravodaj ústavně-právního výboru Jiří Dienstbier pak konstatoval, že „v ústavně-právním výboru nebyly žádné zásadní připomínky“ k návrhu zákona. Podle Senátu byl návrh zákona přijat v mezích ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

17. K návrhu se také vyjádřila vláda České republiky (dále jen „vláda“), která do řízení vstoupila na základě svého usnesení ze dne 15. 12. 2014 č. 1076 jako vedlejší účastnice řízení podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, a to ve svém vyjádření ze dne 19. 1. 2015, podepsaném ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiřím Dienstbierem, jenž byl pověřen zastupováním vlády v daném řízení. V něm vláda poukázala na specifický charakter insolvenčního řízení, v němž se mísí prvky různých typů řízení, s tím, že není možné přejímat bez dalšího koncepty a principy jiných typů řízení, ale je nutné k němu přistupovat jako ke zvláštnímu druhu řízení, které je do značné míry vedeno vlastními zásadami a vlastní logikou. Insolvenční zákon navíc není dle vlády pouze procesním předpisem, ale prolínají se v něm prvky hmotné i procesněprávní. Vláda vyšla z toho, že insolvenční právo odnímá věřitelům právo individuálního vymáhání pohledávek a nahrazuje je právem podílet se na tvorbě rozhodnutí o tom, jak má být s majetkem dlužníka naloženo, a upozornila, že věřitelský výbor nelze ztotožňovat s účastníkem řízení, těmi jsou dlužník a věřitelé. Věřitelský výbor je zvláštní procesní subjekt, stejně jako je jím schůze věřitelů, insolvenční správce nebo jiné subjekty. Zákon dává věřitelským orgánům určitou úlohu, včetně ochrany zájmů věřitelů, avšak výkon jejich působnosti je speciálně vymezen a není ztotožnitelný s postavením účastníka řízení, jak je znám z jiných typů řízení.

18. Vláda také poukázala na roli soudu v insolvenčním řízení, jenž musí plnit úkoly, které v jiných typech řízení plnit nemusí. Obecně je tato úloha vyjádřena v § 10 písm. b) InsZ, podle kterého vykonává dohled nad postupem a činností ostatních procesních subjektů a rozhoduje o záležitostech s tím souvisejících; takto např. podle insolvenčního zákona dohlíží na činnost insolvenčního správce (§ 11 odst. 2) a dává souhlas k některým jeho úkonům (§ 227, § 289, § 298 odst. 2, § 372 odst. 1), významně zasahuje do sféry dalších procesních subjektů nebo nahrazuje jejich roli, kdy např. soudem ustanovený insolvenční správce není v drtivé většině nahrazen, přestože věřitelé o něm mohou rozhodnout (§ 29), insolvenční soud určuje předsedu věřitelského výboru, když jej nezvolí věřitelský výbor (§ 58 odst. 3 věta druhá), vykonává působnost věřitelského výboru, pokud není ustanoven, nebo z jiných důvodů jeho reálné neexistence (§ 61 odst. 2 a § 66), rozhoduje o způsobu řešení úpadku, nerozhodne-li o něm schůze věřitelů (§ 149), nebo dává pokyny k řádné správě majetku, pokud je neudělí zajištěný věřitel (§ 230 odst. 2), a rozhoduje o způsobu oddlužení namísto věřitelů, jestliže se neshodnou (§ 402 odst. 5).

19. S poukazem na názor Tomáše Richtera (*in* Insolvenční právo, 1. vyd. ASPI, Wolter Kluwers, Praha 2008, s. 143 a 164) vláda dále uvedla, že jedním z důvodů aktivní role insolvenčního soudu ve vztahu k věřitelským orgánům je podle vlády „všeobecná racionální apatie“ věřitelů poměřujících náklady spojené s uplatňováním pohledávky a potenciálním výnosem, která se v celé řadě insolvenčních řízení projevuje nefunkčností věřitelských orgánů. Jde přitom o imanentní rys prolínající se celou právní úpravou provedenou insolvenčním zákonem. Nahrazování chybějících jednání soudem není ani výlučnou doménou insolvenčního práva, jak např. plyne z ustanovení § 50a odst. 2 či § 715 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, § 338k odst. 5 o. s. ř., § 8 a 60 autorského zákona, § 1404 (nového) občanského zákoníku, § 5 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, a § 5 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd.

20. Dále vláda cituje z důvodové zprávy k zákonu č. 294/2013 Sb., kde se popisují zkušenosti s původní právní úpravou. Novela odstranila situace, kdy soud musel učinit pokus o jmenování prozatímního věřitelského výboru, přestože bylo zcela zřejmé, že k jeho ustavení nedojde. Jako nadbytečnou „fázi“ tento krok vnímala i část soudní praxe, jak plyne z dokumentu „*Veřejná konzultace Ministerstva spravedlnosti ČR. Dosavadní zkušenosti s novým insolvenčním řízením. Souhrnná tabulka ke dni 20. 7. 2011.*“. Nadále podle insolvenčního zákona platí, že insolvenční soud může jmenovat prozatímní věřitelský výbor, ale je to na jeho uvážení. Pokud je dán návrh dlužníka, přihlášeného věřitele nebo předběžného správce, jmenuje jej bez možnosti uvážení (§ 61 odst. 1 InsZ), změna ustanovení § 66 InsZ reaguje na situace, kdy počet členů věřitelského výboru klesne pod nadpoloviční většinu členů, a výbor tak není usnášeníschopný.

21. Za významný aspekt působnosti věřitelského výboru soudem vláda považuje formu jeho výkonu, kdy úkony učiněné v působnosti věřitelského výboru činí soud v rámci dohlédací činnosti podle § 10 a 11 InsZ ve formě usnesení podle § 7 InsZ a za přiměřeného použití § 167 o. s. ř. Takové usnesení je typickým rozhodnutím insolvenčního soudu, jímž realizuje svůj dohled. Působnost věřitelského výboru tedy nevykonává insolvenční soud jako „zástupce“ či „opatrovník“ věřitelského výboru. Neplatí tedy, že by byl soud v podřízeném postavení vůči věřitelům, ze kterého se nemůže vymanit, jak uvádí návrhovatel. Při výkonu působnosti věřitelského výboru není soud vázán ničím jiným než zákonem, tedy ani pokyny některého z účastníků či jiného procesního subjektu.

22. Závěrem vláda vyslovuje názor, že pro ústavněprávní posouzení návrhu bude stěžejní vymezení úlohy insolvenčního soudu vykonávajícího působnost věřitelského orgánu. Pokud by byla tato úloha ztotožňována se zastupováním jedné procesní strany, bylo by možné dojít k závěru o porušení principu nestrannosti soudu. Je-li však vnímána jako vyplnění chybějícího článku nutného k naplnění účelu insolvenčního řízení, není důvodné právní úpravu považovat za rozpornou s ústavním pořádkem. Insolvenční soud hraje velmi aktivní úlohu, přičemž existuje celá paleta úkonů, kterým dává souhlas nebo které svým rozhodnutím činí za jiné subjekty. Výkon působnosti věřitelského výboru není možné ztotožňovat s převzetím všech zákonných práv a povinností věřitelského výboru. Soud má převzetím jeho působnosti za úkol použít soudní nástroje dohlédací činnosti k tomu, aby plnil jednu ze zásad insolvenčního řízení

zakotvenou v § 5 písm. a) InsZ. Z těchto důvodů vláda navrhl, aby Ústavní soud návrh zamítl.

23. Veřejná ochránkyně práv nevyužila svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice, ve svém vyjádření ze dne 1. 12. 2014 se však s návrhem na zrušení shora uvedených ustanovení insolvenčního zákona i s jeho odůvodněním ztotožnila.

## V.

### Replika navrhovatele

24. Ve své replice k vyjádření vlády navrhovatel uvedl, že vláda uvedla množinu situací, v nichž insolvenční soud zasahuje do sféry ostatních procesních subjektů, čímž demonstrovala jeho aktivní roli v insolvenčním řízení. Ve všech těchto případech jde o jednotlivý úkon soudu, řešící konkrétní situaci, kromě jediného, jímž je právě výkon působnosti věřitelského výboru soudem podle napadených ustanovení. Zde již nejde o jednotlivý úkon, ale o kontinuální činnost soudu konanou ve prospěch jednoho účastníka řízení. Ze zmíněné aktivní role nelze vyvozovat též povinnost k převzetí a ochraně práv a povinností věřitelů v celém insolvenčním řízení a považovat to za imanentní rys zcela zapadající do charakteru tohoto řízení. Naopak jde o jedinou, neorganicky do zákona včleněnou kontinuální povinnost. Soud nesmí hájit zájmy žádného z účastníků řízení, jimiž jsou věřitelé, a soud přebírá práva a povinnosti subjektu, který zájmy věřitelů *de facto* zastupuje a chrání, na rozdíl od jiného účastníka řízení – dlužníka.

25. „Všeobecná racionální apatie věřitelů“ je neblahým, ale očekávaným výsledkem současné právní úpravy. Insolvenční zákon vytvořil privilegovanou skupinu účastníků řízení, která se nemusí starat o svůj úspěch ve své soukromoprávní věci, jelikož o ten má povinnost postarat se soud. Neexistuje racionální důvod pro takové zvýhodnění a vláda měla mnoho let na to, aby tento stav změnila. Zmínila-li vláda možnost jmenování prozatímního věřitelského výboru, jde pouze o dočasné řešení v počátku řízení. Vykonává-li působnost věřitelského výboru insolvenční soud v rámci dohlédací činnosti, jak vláda uvedla, soud dle navrhovatele jen obtížně může zároveň kontinuálně vykonávat práva a povinnosti jednoho z účastníků řízení. Zájmy spravedlnosti a účastníka řízení budou často rozdílné, a nelze je hájit současně. Uvedla-li vláda, že soud nemá přebírat všechna práva a povinnosti věřitelského výboru, takový přístup možný není, neboť z insolvenčního zákona nevyplývá, která práva a povinnosti má či nemá přebírat. Insolvenční soud sice je při výkonu působnosti věřitelského výboru vázán pouze zákonem, z něj však vyplývá i povinnost loajality k věřitelům a odpovědnost za škodu.

26. Závěrem navrhovatel upozorňuje na důvodovou zprávu k insolvenčnímu zákonu, podle které soud a věřitelský výbor jsou odlišné subjekty, které plní v procesu rozdílné funkce, a proto soud nemůže nahradit věřitelský výbor ani při jeho nečinnosti. Nyní vláda výjimečnou možnost vykonávání působnosti výboru soudem přetvořila na pravidlo a ke svému prvotnímu výkladu se již nehlásí, přičemž nově, jak plyne z jejího vyjádření, navrhuje vnímat roli soudu v postavení věřitelského výboru jako vyplnění chybějícího článku nutného k naplnění účelu insolvenčního řízení. Nezměnil-li se princip, ale jen četnost využití daného ustanovení, nelze s tím z důvodu neústavnosti souhlasit. Z tohoto důvodu navrhovatel dle svých slov na podaném návrhu nadále trvá.

## VI. Upuštění od ústního jednání

27. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

## VII. Dikce napadených ustanovení

28. Ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ (viz k tomu ale sub 31) zní:

*Jestliže věřitelský výbor neustanovila schůze věřitelů k tomu účelu svolaná, vykonává po jejím skončení působnost věřitelského výboru insolvenční soud; to platí obdobně, nebyla-li v oddlužení schůze věřitelů svolána.*

29. Ustanovení § 66 InsZ zní:

*(1) Jestliže v průběhu insolvenčního řízení poklesne počet členů věřitelského výboru ustanoveného schůzí věřitelů na méně než 3 nebo pod většinu, vykonává působnost věřitelského výboru až do potvrzení nové volby nebo doplňující volby členů věřitelského výboru do počtu nejméně 3 nebo do počtu většiny členů insolvenční soud.*

*(2) Jestliže chybějící členy věřitelského výboru do počtu nejméně 3 nebo do počtu většiny členů nezvolila schůze věřitelů k tomu účelu svolaná, vykonává po jejím skončení působnost věřitelského výboru insolvenční soud; § 61 odst. 2 věta druhá a § 61 odst. 3 platí obdobně.*

*(3) Úkon, který insolvenční soud provádí při výkonu působnosti věřitelského výboru, tak musí být označen.*

## VIII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

30. Ústavní soud nejprve posoudil, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Dospěl k závěru, že návrh byl podán aktivně legitimovaným navrhovatelem (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy) a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

31. Nejedná se o návrh nepřijatelný (§ 66 zákona o Ústavním soudu). Ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ (v napadeném znění) bylo s platností ode dne 3. 3. 2017 doplněno zákonem č. 64/2017 Sb., který v části I bodu 24 text věty první doplnil na konci věty o text (slova): "; to platí obdobně, nebyla-li v oddlužení schůze věřitelů svolána". Toto doplnění se nikterak netýká námitek neústavnosti tohoto textu, neboť jej pouze doplňuje a upřesňuje; současně taková situace není předmětem řízení před navrhujeícím obecným soudem, neboť v tomto iniciačním řízení se věřitelský výběr nepodařilo ustanovit a námítka navrhovatele směřují proti způsobu, jakým se zákonodárce rozhodl takovou situaci řešit. Ustanovení § 66 InsZ v napadeném znění, tedy ve znění zákona č. 294/2013 Sb., to dosud změněno nebylo. Je třeba ovšem poznamenat, že toto ustanovení navrhovatel v iniciačním řízení ve věci sp. zn. KSOL 16 INS 18133/2014



sice nepoužil (věřitelský výbor vůbec nevznikl), nicméně jde o vzájemně propojená ustanovení, řešící fakticky stejnou situaci v důsledku nenaplnění podmínek pro složení věřitelského výboru zakotvených v § 56 odst. 2 InsZ. V případě vyhovění návrhu na zrušení § 61 odst. 2 věty první InsZ by tak stejně zapříčinilo nepoužitelnost § 66 InsZ.

32. Ústavní soud tak mohl přikročit k posouzení, zda napadená právní úprava není v rozporu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob takového přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

## IX.

### Přezkum procedury přijetí přezkoumávaného zákonného ustanovení

33. Při posouzení, zda byla napadená ustanovení přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, vyšel Ústavní soud z příslušných stenoprotokolů (dostupných na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) a z vyjádření obou komor Parlamentu České republiky.

34. Návrh zákona č. 294/2013 Sb., jímž byla změněna napadená ustanovení insolvenčního zákona, předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 5. 3. 2013. Na 52. schůzi Poslanecké sněmovny, konané dne 19. 3. 2013, byl vládní návrh zákona, projednáváný jako sněmovní tisk 929, v prvním čtení přikázán 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 nebyl nikdo. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona dne 16. 8. 2013 Senátu.

35. 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 ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou i Senát, a to na své 13. schůzi dne 12. 9. 2013 usnesením č. 327, kdy z 57 přítomných senátorů hlasovalo pro 47, proti nebyl nikdo.

36. Schválený zákon byl doručen k podpisu prezidentovi republiky 17. 9. 2013, ten je téhož dne podepsal, a předseda vlády tak učinil dne 20. 9. 2013. Vyhlášen pak byl ve Sbírce zákonů dne 27. 9. 2013 v částce 112 pod číslem 294/2013 Sb. bez podpisu předsedy Poslanecké sněmovny, jak to předpokládá čl. 51 Ústavy a § 107 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Důvodem bylo, že v té době byla Poslanecká sněmovna na základě rozhodnutí prezidenta republiky (č. 265/2013 Sb.) dnem 28. 8. 2013 rozpuštěna podle čl. 35 odst. 2 a čl. 62 písm. c) Ústavy a podle usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 20. 8. 2013 č. 1767. Tím však není nikterak zpochybněn řádný postup zákonodárného procesu v Poslanecké sněmovně stvrzený usnesením z její 57. schůze ze dne 8. 8. 2013 č. 1745 (viz sub 34) opatřeným podpisem

předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslavy Němcové a ověřovatele poslance Marka Bendy. K ústavnosti tohoto postupu viz i body 13 a 14 odůvodnění nálezu ze dne 23. 8. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 16/15 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

37. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 294/2013 Sb., jenž změnil napadená ustanovení insolvenčního zákona, byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dlužno dodat, že napadené ustanovení § 66 odst. 1 InsZ již před jeho novelizací, jež byla provedena zákonem č. 294/2013 Sb., obsahovalo obdobnou úpravu, podle které měl působnost věřitelského výboru vykonávat soud, ovšem procedura přijetí samotného insolvenčního zákona již Ústavním soudem přezkoumána byla, 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.)].

38. Stejně tak jsou splněny podmínky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. V případě navrhovatele se jedná o ustanovení zákona, které souvisí s jeho rozhodovací činností a jehož má být – minimálně v případě § 61 odst. 2 InsZ – bezprostředně při řešení věci použito; jde tak o pravou konkrétní kontrolu ústavnosti zákona, jak plyne z předestření skutkového a právního základu věci (sub 3 až 4). Návrh tak splňuje podmínky pro řízení před Ústavním soudem pro takový případ.

## X.

### Meritorní přezkum návrhu

#### X.1

#### Obecná východiska přezkumu

39. Navrhovatel svůj návrh zdůvodnil tím, že napadená ustanovení insolvenčního zákona odporují principu nezávislosti a nestrannosti soudce a rovnosti účastníků soudního (insolvenčního) řízení.

40. Ústavní soud má za to, že podaný návrh nutno posuzovat z hlediska norem obsažených v následujících ustanoveních jednak Ústavy,

#### Čl. 81

*Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.*

#### Čl. 82

*(1) Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.*

*(2) Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.*

*(3) Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neshlučitelný.*

a jednak Listiny,

## Čl. 36

*(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*

## Čl. 37

*(3) Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.*

případně také Úmluvy:

## Čl. 6

*1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. ...*

41. K interpretaci čl. 81 a 82 Ústavy se Ústavní soud vyslovil např. v nálezu ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.), kde uvedl, že „nezávislost soudce stejně tak jako nezávislost soudní [...] souvisí a jsou ve vztahu vzájemné podmíněnosti, a to i s nestranností soudce a soudu. Nezávislost a nestrannost jsou neodmyslitelnými atributy pojmu soud. Jeho nestrannost a nezávislost je hodnotou, jež prospívá všem, neboť je jednou ze záruk rovnosti a právní jistoty v demokratické společnosti. Pouze nestranný soud je způsobilý poskytovat skutečnou spravedlnost vždy a všem, přičemž jedním z prostředků nestrannost soudu zaručujících je soudcovská nezávislost.“. V této souvislosti Ústavní soud poukázal na význam záruk soudcovské nezávislosti (jakožto předpokladu pro naplnění ústavního postavení soudní moci jako specifické formy výkonu státní moci) s tím, že jejich účelem je „zabezpečit takové postavení soudce, které vyžaduje jeho role v procesu nestranného, spravedlivého soudního rozhodování, při němž je soudce podle svého slibu vázán toliko právním řádem a svým nejlepším vědomím a svědomím (přirozeně stále konfrontovaným základními hodnotami upínajícími se k člověku a spravedlnosti)“.

42. V nálezu ze dne 28. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 60/04 (N 96/37 SbNU 297; 264/2005 Sb.) se Ústavní soud vyjádřil k pojmům nezávislost soudů (čl. 81 Ústavy) a nezávislost soudcovského rozhodování (čl. 82 odst. 1 Ústavy) tak, že tyto pojmy spolu úzce souvisí, ale nejsou totožné; pokud Ústava hovoří o nezávislosti soudů, má tím na mysli jejich institucionální nezávislost na moci zákonodárné a výkonné, zatímco v druhém případě má Ústava na mysli vlastní rozhodovací činnost soudu; princip nezávislosti soudní moci pak dle Ústavního soudu „obsahuje v sobě celou řadu aspektů, jež ve svém úhrnu mají vytvořit předpoklady pro to, aby soudy mohly plnit své úkoly a povinnosti ...“, přičemž „pro splnění podmínky nezávislosti je nezbytné, aby soud mohl opřít svá rozhodnutí o svůj vlastní svobodný názor na fakta a na jejich právní stránku, aniž by měl jakýkoli závazek vůči stranám nebo veřejným orgánům...“.

43. Pro doplnění Ústavní soud uvádí, že nezávislost soudů zakotvená v čl. 81 Ústavy náleží mezi základní strukturální principy, na nichž je naše Ústava vystavěna, neboť je jednak výrazem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jednak patří mezi základní kameny právního státu, resp. představuje požadovaný standard jeho jednání (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Ustanovení čl. 82 odst. 1 Ústavy výslovně garantuje rovněž nezávislost

soudce při výkonu jeho funkce, z čehož Ústavní soud vyvodil, že záměrem ústavodárce bylo mezi oběma pojmy rozlišovat, důsledky čehož nespočívají jen v teoretické rovině, ale mají význam i z hlediska samotné rozhodovací praxe Ústavního soudu (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 60/04). Na straně druhé je třeba vzít v úvahu, že soudnictví má své institucionální a personální složky, jež jsou z hlediska funkčního neoddělitelně spojeny, a jeho formování a fungování podléhá určitým principům, které se váží podle povahy věci buď k oběma složkám, nebo jedné z nich; je proto pochopitelné, že oba pojmy často budou vzájemně zaměnitelné (srov. také Sládeček, V. in: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová J., *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2016, s. 664 n.).

44. Právní teorie v případě soudcovské nezávislosti rozlišuje mezi nezávislostí politickou, tj. nezávislostí na státní moci, sociální, tj. na „nestátní“ moci (politických stranách, církvích, různých organizacích a sdružení, tisku či jiných médií, apod.) a – z hlediska nyní souzené věci významnou – nezávislostí procesní, tj. na účastnících konkrétního soudního řízení. Obecně lze konstatovat, že ustanovení čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy ukládají moci zákonodárné a výkonné zdržet se všeho, čím by v konkrétním případě, ať již přímo, či nepřímo, ovlivňovaly rozhodování soudu, resp. soudce, současně jde o příkaz zákonodárci, aby přijal taková opatření, která by zajistila co možná nejefektivnější ochranu a rozvoj soudní (soudcovské) nezávislosti. Uvedená ustanovení přitom nedopadají pouze na jednání státní moci, ale i „nestátní“ moci či jednotlivců (srov. čl. 81 odst. 1 *in fine* „[n]estrannost soudců nesmí nikdo ohrožovat“), z čehož lze usuzovat, že Ústava cílí na všechny složky soudcovské nezávislosti, a tak adresáty příslušné normy jsou i osoby soukromého práva.

45. V posuzované věci má zásadní význam otázka nezávislosti procesní; jejím projevem je požadavek neutrality soudce vůči stranám (účastníkům), což se považuje za základní předpoklad nalézání práva v právním státě, nebo dokonce za nedílnou součást tohoto nalézání; směřuje jak vůči zákonodárci, a to k vydání předpisů upravujících vyloučení či odmítnutí soudce, tak soudci samotnému, konkrétně zdržet se všeho, co by mohlo vyvolat jeho podjatost a ohrozit jeho nezávislé nalézání práva.

46. Právní teorie také zpravidla nezávislost soudce dělí na tzv. věcnou a personální. Prvně uvedenou garantuje čl. 82 odst. 1 ve spojení s čl. 95 odst. 1 Ústavy. Věcná nezávislost spočívá v tom, že soudce je při rozhodování vázán výlučně zákonem v jeho formální a materiální podobě, což znamená, že jej při výkonu soudní činnosti nelze vázat žádnými formálními či neformálními pokyny; nezávislostí v tomto smyslu je míněna v první řadě nezávislost na moci výkonné, již není dovoleno ovlivňovat soudce při nalézání práva jednotlivými instrukcemi, administrativními předpisy a jinými podobnými způsoby, a dále pak na moci zákonodárné, již je zapovězeno bezprostředně ovlivňovat rozhodnutí konkrétního případu v probíhajícím řízení, kromě toho se požadavek nezávislosti soudce uplatní i ve vztahu k soudní moci samotné, která nesmí omezovat soudce v tom, aby věc rozhodl podle svého vlastního právního názoru. Do tohoto okruhu náleží i nezávislost soudce na různých společenských a soukromých vlivech. Tzv. personální nezávislost soudce představuje nezbytné doplnění věcné nezávislosti a jejím smyslem je ochrana soudce před možnými personálními postihy za „nepopulární“ rozhodnutí; je garantována zejména čl. 82 odst. 2 ve spojení s čl. 93 odst. 1 Ústavy (zakotvujícím zásadu neodvolatelnosti a „nepřeložitelnosti“). Za účelem zajištění věcné i personální nezávislosti soudce existuje celý systém záruk jak v ústavní, tak zákonné rovině (k tomu podrobněji např. Sládeček, V. in: Sládeček, V., Mikule, V.,

Suchánek, R., Syllová J., *cit. dílo*, s. 865 n., Šimíček, V. in: Bahýřová, L. a kol., *Ústava České republiky, Komentář*. Linde Praha, 2010, s. 963 a n.).

47. Zatímco čl. 81 Ústavy zakotvuje institucionální garanci řádného fungování moci soudní a čl. 82 Ústavy pak povinnost právního státu zaručit respektování nezávislosti soudců při výkonu jejich funkce, ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny (příp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy, čl. 18 odst. 2 Listiny), v němž se rovněž hovoří o nezávislosti a nestrannosti soudu (tribunálu), má povahu práva základního, garantujícího „každému“ (každé fyzické či právnické osobě), aby konkrétně v jeho právní věci rozhodoval nezávislý a nestranný soud. Těchto ustanovení se proto nemůže dovolávat soudce (jako ten, kdo soudní moc vykonává), jenž danou věc rozhoduje; to však samozřejmě neznamená, že by jimi navrhovatel nemohl argumentovat, jak činí v souzené věci.

48. Jak plyne z výše uvedeného, normy ústavního práva vedle pojmu „nezávislost“ používají i pojem „nestrannost“, kterou se rozumí jednak „vnitřní nezávislost“ samotného soudce, tzn. jeho subjektivní postoj jako nezúčastněného (neutrálního) „třetího“, jenž stojí nad stranami (účastníky). Jako takový má za povinnost svůj soud vynést věcně, bez ohledu na osoby účastníků řízení a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 371/04 (N 121/34 SbNU 255); viz i Šimíček, V. in: Bahýřová, L., a kol., *cit. dílo*, s. 982, podle kterého je nestrannost soudce subjektivní kategorií, vyjadřující „vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu [...], což je zejm. záležitostí odpovědnosti a svědomí samotného soudce“]. Stejně tak se pod „vnitřní“ (na rozdíl od „vnější“ nezávislosti jako formy oproštění se soudce od vnějších jakýchkoli nežádoucích politických, skupinových, ekonomických a jiných vlivů) nezávislosti chápe a vyžaduje nezávislost na soudní hierarchii. Soudní funkcionář tak nemůže ukládat v konkrétní věci soudci jakékoli pokyny ke způsobu rozhodnutí; soud prvního a druhého stupně – odvolací soud sice může soudu nalézacímu uložit, které důkazy má provést, ale nesmí mu ukládat, jak je má hodnotit a jak má rozhodnout (viz např. § 264 odst. 1 trestního řádu a jeho výklad *in* Draščík, A., Fenyk, J. a kol. *Trestní řád. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2017, II. díl., s. 441).

49. Mezi samostatně chápanou „nezávislostí“ a „nestranností“ existuje vztah funkční souvislosti, kdy nezávislost soudce je (základním) předpokladem jeho nestrannosti (srov. zprávu Evropské komise pro lidská práva ze dne 12. 12. 1993 ve věci *Bramelid a Malström proti Švédsku*, č. B 8588, 8589/79, bod 33). Možno poznamenat, že hovořili se v čl. 82 odst. 1 větě druhé Ústavy o „nestrannosti“, je tím míněna jistě nezávislost ve výše uvedeném smyslu, tedy jako prostředku sloužícího k dosažení žádoucího stavu, tj. nestrannému přístupu soudce při projednávání a rozhodování věci, tj. že nebude některého z účastníků řízení zvýhodňovat, či naopak znevýhodňovat (srov. Sládeček, V., a další, lit. shora, s. 643, bod 11).

50. Nestrannost může mít dvě polohy – personální a funkcionální; prvně uvedená souvisí se soukromou sférou soudce, druhá pak s výkonem jeho funkce (srov. Pospíšil, I. in: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I., a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Wolters Kluwer ČR, a. s., Praha, 2012, s. 740). Nestranný výkon soudní funkce je garantován ústavním pořádkem a v zákonné rovině zajišťován prostřednictvím institutu vyloučení soudce, k němuž dochází na základě námitky podjatosti či z podnětu samotného soudce (*iudex suspectus*), krom toho zákon vymezuje konkrétní situace, kdy je soudce z projednání a rozhodnutí věci vyloučen „přímo“,

protože se zde jeho podjatost předpokládá (*iudex inhabilis*), případně naopak stanoví, kdy ho za vyloučeného nelze považovat. V této souvislosti možno hovořit o podjatosti *ad hoc* a podjatosti systémové. Jako příklad pozitivního vymezení lze uvést § 36 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, podle kterého je soudce tohoto soudu vyloučen, jestliže byl v téže věci činný při výkonu jiné funkce nebo povolání, negativní vymezení pak obsahuje § 36 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle kterého účast soudce na přípravě, projednávání a schvalování právních předpisů není důvodem jeho vyloučení.

51. Důvodem vyloučení *ex lege* je zpravidla to, že soudce byl v nějaké podobě předtím činný v projednávané věci (srov. § 14 odst. 2 a 3 o. s. ř., § 8 odst. 1 soudního řádu správního a zejména § 30 odst. 2 a 4 trestního řádu), naopak samotný procesní postup (bez dalšího) v dané věci či jeho rozhodování ve věcech jiných důvodem vyloučení soudce být nemohou (srov. § 14 odst. 4 o. s. ř., § 8 odst. 1 soudního řádu správního). Důvod je zřejmý, zatímco v případech prvně uvedených je zřejmý vnitřní vztah soudce k projednávané věci, jenž může spočívat v jeho ovlivnění poznatky, které získal mimo příslušný proces a především v možné tendenci „hájit“ (a to ať již vědomě, či nikoliv) svá předchozí, třeba i špatná rozhodnutí, či jim předcházející postupy a úkony; takováto bezprostřední souvislost v případě, kdy se účastnil soudce projednávání a rozhodování věcí jiných již (zpravidla) chybí. Na roveň negativnímu vymezení lze – za určitých okolností – postavit situaci, kdy právní předpis v daném ohledu „mlčí“, neboť v takovém případě se má v duchu teze o racionálním zákonodárci za to, že takový soudce podjatý není [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012 č. j. 1 As 89/2010-119 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2802/2013)].

52. Daný předpoklad však může ukázat jako nesprávný, a příslušná zákonná právní úprava tak může stát v rozporu s ústavním principem nestrannosti. V první řadě nutno zmínit náleze ze dne 31. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 371/04 (N 121/34 SbNU 255), v němž Ústavní soud poukázal na to, že vztah mezi konkursním soudcem a správcem konkursní podstaty není vztahem neutrálním, nýbrž vztahem vzájemné funkční závislosti (a do jisté míry spolupráce), a že pokud by takový soudce rozhodoval incidenční spor, jehož by se účastnil správce konkursní podstaty, bylo by možné jeho „strannost“ předpokládat. Nutno však dodat, že v nové právní úpravě se prosadila koncepce jednotného insolvenčního řízení, podle níž by všechny spory měl rozhodovat tentýž soudce insolvenčního soudu (viz Hásová, J., a kol.: *Insolvenční zákon, Komentář*. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2014, s. 559, bod 1).

53. ESLP dospěl k závěru, že s požadavkem nestrannosti se neslučuje, aby trestní soudce u hlavního líčení suploval roli nepřítomného prokurátora, která mu v rámci tzv. důkazního řízení náleží (viz rozsudek ze dne 18. 5. 2010 ve věci *Ozerov proti Rusku*, č. 64962/01, bod 53 a 54). Dále existuje řada rozhodnutí ESLP, dle nichž lze za podjatého považovat soudce, jenž se v trestní věci účastnil na předchozím rozhodování či v ní byl činný jiným způsobem (podrobně např. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M.: *Evropská úmluva o lidských právech, Komentář*. 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, s. 676 a n.). Možno také připomenout ustálenou praxi ESLP, jež při svém rozhodování o otázce (ne)strannosti soudce uplatňuje jak subjektivní, tak i objektivní hledisko; v případě prvně uvedeného (přímo) posuzuje, zda je soudce vnitřně zaujatý, ve druhém pak zkoumá existenci okolností, které k takovému stavu objektivně vedou (viz rozsudek ze dne 1. 10. 1982 ve věci *Piersack proti Belgii*, stížnost č. 8692/79), stejně jako právní úpravu této problematiky v § 14 odst. 2 až 4 občanského soudního řádu, §

30 odst. 2 až 4 trestního řádu, nebo v obecnější rovině § 75, 79, 85, 89 a 118 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

54. Zmínit možno i závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v usnesení č. j. 1 As 89/2010-119, byť toto bylo vydáno nikoliv ve věci podjatosti soudců, ale úředních osob, a to z toho důvodu, že se v něm řeší vztah určité závislosti úřední osoby (na účastníkovi řízení) a její možné (systémové) podjatosti. Podle uvedeného soudu „rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“.

## X.2

### Vlastní přezkum napadených ustanovení

55. Vycházejí z výše uvedeného, Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda napadená právní úprava není v rozporu s principem nezávislosti soudu, resp. soudce, když stěžovatel své námitky vede v objektivní rovině, tzn. že sám se podjatým či „stranným“ být necítí, nicméně napadenou právní úpravu zjevně shledává systémově vadnou, tedy takovou, která generuje pochybení nezávisle na postupu insolvenčního soudu v konkrétní věci. V této souvislosti, i s ohledem na jeho argumentaci, možno vyloučit, že by mohlo jít o případ závislosti politické či sociální. V úvahu tak připadá možnost tzv. procesní závislosti soudce na jednom z účastníků insolvenčního řízení, a to na věřiteli, resp. věřitelích. V tomto ohledu však Ústavní soud neshledal, že by tomu tak mohlo být. Insolvenční soudce při výkonu své funkce v rámci insolvenčního řízení je povinen řídit se pouze zákonem, který stanoví měřítko pro jeho postup, nikoliv pokyny některého z účastníků řízení, resp. procesních subjektů, včetně věřitelů, a to ani při výkonu působnosti věřitelského výboru. Stejně tak nebylo možno dojít k závěru, že se insolvenční soud stává v důsledku tohoto výkonu jakkoliv závislým na věřitelích po faktické, např. materiální stránce.

56. Navrhovatel s poukazem na ustanovení § 58 odst. 1 InsZ tvrdí, že povinností insolvenčního soudu, vykonává-li působnost věřitelského výboru, je hájit zájmy věřitelů, a že je vůči nim vázán povinností loajality; proto při výkonu dané působnosti přestává být soudem a stává se *de iure* orgánem věřitelů. Tomuto názoru však Ústavní soud nemohl přisvědčit, neboť (viz též sub 63) ustanovení upravující činnost věřitelského výboru nutno interpretovat tak, že použitelné jsou jen ty normy, jež nekolidují s postavením soudu jako orgánu státu a s plněním jeho úkolů vymezených zákonem (postup v mezích čl. 2 odst. 2 Listiny), když autonomie jednání věřitelů je naopak založena na dispozici čl. 2 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny. Insolvenční soud tak může hájit společný zájem věřitelů potud, je-li v souladu s účelem insolvenčního řízení podle § 1 písm. a) InsZ, nekoliduje se zájmy jiných účastníků řízení (včetně ochrany právem chráněných zájmů dlužníka) a s úkolem státu zajistit v insolvenčním řízení ochranu všech těchto zájmů podle § 5 písm. a) InsZ. Stejně tak insolvenční soudce není (osobně) odpovědný věřitelům za způsobenou škodu, odpovědnou osobou je v takovém případě stát.

57. Vyvozuje-li proto z této skutečnosti navrhovatel porušení principu rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny), nebylo možno tomuto tvrzení přisvědčit. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je povinností orgánů veřejné moci v případě více interpretačních alternativ vždy upřednostnit tu, jejíž použití vede k ústavně konformnímu výsledku [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1996 sp. zn. III. ÚS 277/96 (N 109/6 SbNU 285)]; ostatně stejně tak Ústavní soud upřednostňuje takovouto interpretaci právního předpisu před jeho derogací – viz např. náleží ze dne 26. 3. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 48/95 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.). Je přitom úkolem obecného soudu jako navrhovatele, aby doložil, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem, v řízení před ním se nelze vyhnout jeho aplikaci a současně jen jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku [naleží ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)]. Zde nelze přehlédnout, že by výklad navrhovatele vedl k absurdním situacím, jak jsou jím samotným v návrhu popisovány (tedy např. že soud bude při jednání vystupovat jednou v roli soudu a jednou v roli věřitelského výboru, nebo bude-li takto postupovat při schvalování určitého úkonu, může tak dospět k rozdílnému výsledku). Není ani zřejmé, jak by se s tímto názorem slučovala povinnost insolvenčního soudu označovat své úkony v této pozici podle § 66 odst. 3 InsZ, kdy musí dát účastníkům řízení zřetelně a výslovně najevo (nehledě na formu úkonu), že v probíhajícím řízení nedošlo ke zřízení výboru věřitelů. Přijetí takového směru výkladu by bylo ve zjevném rozporu s koncepcí tzv. racionálního zákonodárce.

58. Je-li navrhovatelem vyvozováno porušení daného principu na základě „strannosti“ soudce (soudu), vznikající v důsledku výkonu působnosti věřitelského výboru, Ústavní soud se zaměřil na klíčovou otázku, zda výkon dané činnosti nezakládá takový vztah soudce k účastníkům řízení, eventuálně i k věci samé, na jehož základě by vznikaly oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti. V první řadě by relevantní okolností mohlo být, že konkursní soudce při vedení řízení „supluje“ činnost jednoho z účastníků řízení, či to, že se podílel na předchozím rozhodování, případně by mohlo jít o situaci, kdy mezi ním a věřiteli vzniká vztah vzájemné funkční závislosti či dokonce spolupráce.

59. Předně je třeba vzít v úvahu, že insolvenční řízení je specifickým druhem civilního řízení, kde se obecná pravidla soudního řízení použijí jen přiměřeně a podřídně, a to tehdy, nestanoví-li insolvenční zákon jinak, nebo není-li takový postup v rozporu se zásadami, na kterých spočívá insolvenční řízení (§ 7 InsZ). V tomto řízení plní stát (soudní moc) odlišné funkce, než je tomu ve sporném řízení podle pravidel občanského soudního řádu, nebo není-li to možné, podle pravidel zákona o zvláštních řízeních soudních. Lze připomenout hodnocení v procesní teorii (viz Zoulík, F. *Konkurz v soudní praxi*, C. H. Beck, Praha, 1997, s. 1 n.), podle které insolvenční řízení nelze vnímat jako spor o existenci bankrotu, přičemž určitá souvislost se sporným řízením je v tom, že se v jeho rámci autoritativně řeší existence a výše pohledávek; s nesporným řízením má společnou mnohost účastníků a úsilí o uspořádání poměrů mezi nimi, a s exekucí to, že v nich jde o přímé donucení (obdobně nyní Winterová, A., Macková, A. a kol. *Civilní právo procesní*. II. část, Leges, Praha 2015, s. 203-204). K těmto zvláštnostem insolvenčního řízení je třeba přihlížet, i když ustanovení § 7 InsZ jako primární stanovuje subsidiární použití ustanovení občanského soudního řádu týkajících se sporných řízení a jako sekundární použití příslušných ustanovení zákona o zvláštních řízeních soudních. Dlužno dodat, že insolvenční řízení ve fázi osvědčení dlužníkovy (hrozičího) úpadku někteří autoři sice výslovně označují za řízení sporné, současně však s odkazem na § 86 InsZ vyvozují použitelnost soudní judikatury týkající se ustanovení



§ 120 odst. 2 o. s. ř., a to (zřejmě) ve znění do 31. 12. 2013, resp. připomínají prosazení tzv. vyšetřovací zásady (viz Hášová, J., a kol.: *cit. dílo*, s. 277-8, bod 1 až 3).

60. Specifickou je proto samotná činnost soudu v insolvenčním řízení, neboť podle § 10 InsZ spočívá nejen ve vydávání rozhodnutí [§ 10 písm. a) InsZ], ale také v provádění dohledu nad postupem a činností ostatních procesních subjektů, včetně rozhodování ve věcech souvisejících [§ 10 písm. b) InsZ]. Proto z hlediska teorie dělby moci není rozhodující pouze to, kdo určitou funkci či činnosti vykonává (subjektivní hledisko), nýbrž také (hledisko materiální, formální a právní) to, co je jejím obsahem (obecné či individuální pravidlo), formou (zákon, usnesení, výměr, rozsudek, nálezný, příkaz) a jaké má právní vlastnosti (závaznost, účinnost, právní moc, konstitutivní či deklaratorní charakter apod.). Proto ne každý výron činnosti komor Parlamentu je zákonem (působnost organizační, kreační, kontrolní apod.), moci výkonné správním aktem, a stejně tak činnosti soudu aktem moci soudní či výkonu soudnictví ve smyslu čl. 2 odst. 1 a čl. 90 Ústavy, popř. čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Narušení tohoto v Ústavě předpokládaného principu organizace a činnosti veřejné moci v České republice by mohlo nastat v případě, že by zákonodárce pověřoval klíčové vykonavatele jednotlivých mocí či funkcí úkoly, které narušují jejich řádný chod jako orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, popř. je nadměrně zatěžují řešením jiných právních věcí (§ 7 odst. 3 o. s. ř.), které nejsou jádrem jejich činnosti. K tomu, aby bylo proto možné přisvědčit námitkám navrhovatele, muselo by být prokázáno, že i dohlédací činnost podle § 10 písm. b) InsZ je „souzením“ v úzkém slova smyslu (především poskytování ochrany právům při rozhodování sporů a rozhodování o vině a trestu, tedy „rozsuzováním“ a „odsuzováním“), nikoli jinou soudu zákonem svěřenou činností v podobě rozhodování o jiné právní otázce, kterou by současně narušoval chod jiných větví státní moci, popř. při jejímž výkonu by navíc přestal být soudem vázaným zásadami čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny, popř. čl. 81, 82 a 95 Ústavy.

61. Tzv. dohlédací činnost blíže specifikuje § 11 InsZ, a to jako rozhodování o záležitostech, které se týkají průběhu insolvenčního řízení, provádění opatření potřebných k zajištění jeho účelu a ukládání povinností týkajících se činnosti jednotlivých subjektů řízení. Jak vyplývá z § 66 odst. 3 InsZ, do rámce dohlédací činnosti spadají i ty úkony, které insolvenční soud činí při výkonu působnosti věřitelského výboru, a to ve formě usnesení podle § 7 InsZ, za přiměřeného použití § 167 o. s. ř., proti němuž není podle § 91 InsZ odvolání přípustné (viz Hášová, J., a kol., *cit. dílo*, s. 230, bod 3).

62. Dále je třeba vzít v úvahu účel existence věřitelského výboru, jakož i jeho postavení a kompetence v insolvenčním řízení. Věřitelský výbor by podle § 58 odst. 1 InsZ měl zastupovat společný zájem věřitelů, jenž nutno považovat za nadřazený jejich jednotlivým zájmům [viz § 2 písm. j) InsZ], a to tak, aby byl naplněn účel insolvenčního řízení definovaný zákonem; tím je uspořádání právních poměrů a v tomto rámci dosažení rychlého, hospodárného a co nejvyššího (poměrného) uspokojení (všech) věřitelů [§ 1 písm. a) a § 5 písm. a) InsZ]. Z právního hlediska tudíž věřitelský výbor zásadně nelze ztotožňovat s věřitelem coby účastníkem insolvenčního řízení (§ 14 odst. 1 InsZ), což podtrhuje skutečnost, že členové věřitelského výboru při výkonu funkce mají za povinnost upřednostnit společný zájem věřitelů před zájmy vlastními i před zájmy jiných osob (§ 60 odst. 1 InsZ).

63. Věřitelský výbor plní především kontrolní funkci ve vztahu k insolvenčnímu správci, případně dlužníkovi, a za tímto účelem disponuje příslušnými oprávněními [zejména § 58 odst. 2 písm. a), d) až g), § 300, § 304 odst. 3, § 331, § 354 odst. 2, § 355 odst. 1, § 371, § 383 odst. 1, § 412 odst. 1 písm. d) a e), odst. 2 InsZ], dále pak uděluje souhlas k některým úkonům, případně o jejich učinění rozhoduje [§ 39, § 58 odst. 2 písm. c), § 154 odst. 2, § 160 odst. 2, § 219 odst. 2, § 227, § 239 odst. 2, § 271 odst. 2, § 286 odst. 2, § 287 odst. 2, § 288 odst. 2, § 289 odst. 1, § 301 odst. 1, § 330 odst. 2 a 4, § 330a odst. 1, § 333 odst. 2, § 355 odst. 2 InsZ], a také má oprávnění sám činit některé procesní úkony, jako je podávání návrhů či vyjádření [§ 58 odst. 2 písm. i), § 214 odst. 1, § 216 odst. 2, § 226 odst. 4, § 261 odst. 2 písm. b), § 295 odst. 3, § 332 odst. 1 a 2, § 339 odst. 4, § 355 odst. 3 InsZ].

64. Z povahy věci plyne, že insolvenční soud nebude (není nucen) využívat kontrolních kompetencí věřitelského výboru tam, kde se okruh oprávnění daného orgánu plně „překrývá“ s jeho tzv. dohlédací činností, jež se týká zejména insolvenčního správce (srov. § 11 odst. 2 InsZ), ale i dalších procesních subjektů (srov. Hásová, J., a kol., *cit. dílo*, s. 67, bod 1). Insolvenční soud také nebude vykonávat působnost věřitelského výboru v situaci, kdy by příslušné procesní úkony činil vůči sobě samotnému (v tomto ohledu je zřejmé, že může jednat *ex officio*), případně v situaci, kdy jde o kompetenci sdílenou s věřitelským výborem, což platí např. o souhlasu věřitelského výboru s dohodou o vypořádání společného jmění manželů, kterou schvaluje insolvenční soud (§ 271 odst. 2 InsZ), a také pro souhlas s prodejem majetkové podstaty mimo dražbu, k němuž uděluje taktéž svůj souhlas insolvenční soud (§ 289 odst. 1 InsZ).

65. Z hlediska ústavnosti návrhem napadených ustanovení je tak významná pouze skupina případů, kde insolvenční zákon na příslušném úkonu žádnou přímou účast insolvenčního soudu nepředpokládá – viz např. udělení souhlasu insolvenčnímu správci nebo dlužníkovi s dispozičními oprávněními k uzavírání smluv o úvěrovém financování [§ 58 odst. 2 písm. c) InsZ]. Zde pak u insolvenčního soudu půjde o „čistý“ výkon působnosti věřitelského výboru. Konečně v některých případech může být sporné, zda insolvenční soud kompetence věřitelů fakticky využije, může-li stejného výsledku dosáhnout v rámci svých „původních“ kompetencí, tj. zejména v rámci široce pojaté dohlédací činnosti; věřitelský výbor si např. může vyhradit některé úkony zásadního významu, které pak dlužník s dispozičními oprávněními může uskutečnit jen s jeho souhlasem (§ 355 odst. 2 InsZ). Toto však je spíše věcí rozhodovací praxe.

66. Vycházejí z výše uvedeného přehledu kompetencí věřitelského výboru a insolvenčního soudu a jejich porovnání, se Ústavní soud zaměřil na povahu činnosti, kterou insolvenční soud vykonává namísto věřitelského výboru na základě napadených ustanovení insolvenčního zákona, a to v prvé řadě z toho hlediska, zda se tím nezakládá mezi insolvenčním soudem a věřiteli vztah, který by bylo možné označit za vztah funkční závislosti či spolupráce (viz též sub 58), jenž by nějakým způsobem mohl ovlivňovat soudce v jeho dalším postupu či rozhodování, konkrétně pak tím, že by měl tendenci stranit věřitelům na úkor dlužníka jako dalšího účastníka řízení, jak navrhopatel argumentuje. Vzniku tohoto stavu však nic nenasvědčuje, neboť ve vztahu věřitel – insolvenční soud nedochází k žádné zásadní změně, konkrétně v tom ohledu, že by mezi těmito procesními subjekty nějak rozšiřovaly či upevňovaly vzájemné styky či vazby. V literatuře pak uváděná námitka nedostatku kognitivní povahy v podobě nedostatečné kompetence při rozhodování o komerčních a finančních otázkách, či námitka korupčního nebezpečí (blíže k tomu viz Richter, T. *Insolvenční právo*. 2.

vydání, Wolters Kluwer, Praha 2017, zejména s. 177), se rozhodně nevztahuje pouze na tento úsek úkolů insolvenčního soudu v insolvenčním řízení. Zde Ústavní soud podotýká, že právě v tomto bodě je spatřován důvod pro tzv. autonomii věřitelů v insolvenčním řízení, neboť toto řízení je daleko více spjato s hospodářským rozhodováním, než je tomu v případě vykonávacího řízení s jedním dlužníkem a věřitelem (k tomu zejména Lepa, B. *Insolvenzordnung und Verfassung. Eine Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit der InsO und der Einwirkung verfassungsrechtlicher Wertungen auf die Anwendung dieses Gesetzes*. Dunckler&Humlot, Berlin 2002, s. 214-215).

67. Dále pak Ústavní soud zkoumal, zda insolvenční soud převzetím (některých) funkcí věřitelského výboru „nesupluje“ roli jednoho z účastníků řízení takovým způsobem, že přestává být neutrálním „třetím“, jenž stojí nad stranami, resp. že dotčenými subjekty a veřejností přestane být takto vnímán, případně zda výkon kompetencí věřitelského výboru nelze považovat za (systémově) neslučitelný s jeho dalším působením v dané věci (viz sub 60). V tomto posouzení hrají zásadní roli dva aspekty – z hlediska časového první spočívá v samotné povaze činnosti insolvenčního soudu jako věřitelského výboru, druhým je povaha jeho následné, potenciálně ovlivněné rozhodovací (či dohlédací) činnosti.

68. Ústavní soud se nejdříve zabýval aspektem druhým, tedy zda (vůbec) existuje rozhodovací či jiná činnost insolvenčního soudu, jež by mohla být ovlivněna předchozím výkonem kompetencí věřitelského výboru. Na straně jedné lze vzít v úvahu, že tato (následná) činnost soudu spadá do fáze insolvenčního řízení, která vykazuje největší odlišnosti od jiných „běžných“ soudních řízení, tzn. po rozhodnutí o úpadku (§ 136 a násl. InsZ), resp. o způsobu jeho řešení spojením rozhodnutí o úpadku s rozhodnutím o prohlášení konkursu (§ 148 InsZ), kdy se také zásadním způsobem mění i dlužníkovu postavení v tomto řízení, neboť jeho „hlavními hráči“ se stávají věřitelé, a případně (namísto dlužníka) insolvenční správce, přičemž rozsah procesních práv dlužníka značně bude záviset na způsobu řešení úpadku. Zvláště v případě prohlášení konkursu se dlužník stává – obrazně řečeno – spíše „objektem“ [k tomu a k významu přeměny bilaterálních vztahů věřitel – dlužník na multilaterální vztahy – věřitelé – dlužník viz Richter, T., *cit. dílo* (sub 66), s. 182 n.].

69. Na straně druhé, i přes výše uvedené, nelze vyloučit kolizi mezi zájmy dlužníka a „společným“ zájmem věřitelů; v tomto ohledu možno zmínit např. situaci, kdy insolvenční soud rozhoduje o tom, že dlužník není v úpadku (§ 158 InsZ), o zrušení konkursu (§ 308 InsZ), o zrušení rozhodnutí o schválení reorganizačního plánu (§ 362 InsZ), o přeměně reorganizace v konkurs (§ 363 InsZ), o osvobození dlužníka od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení (§ 414 InsZ). Striktní požadavek nestrannosti soudu, resp. soudce (ve vztahu dlužník – věřitel), nutno dle názoru Ústavního soudu, a to přes jeho specifika, uplatnit i na zmiňovaný úsek insolvenčního řízení.

70. Jde-li o prvně zmíněný aspekt, tedy o vlastní povahu činnosti insolvenčního soudu v roli věřitelského výboru, Ústavní soud se nejprve zaměřil na samotné postavení věřitelského výboru z hlediska ochrany „společného zájmu věřitelů“ [v obecné teorii jde vlastně o prastaré rozlišení pojmů obecné vůle (*volonté générale*) a vůle všech (*volonté de tous*) v pojetí J. J. Rousseaua (O společenské smlouvě. Praha 1949, s. 36-37) v podmínkách rozhodování určitého celku]. Věřitelský výbor nelze ztotožňovat

s jednotlivými věřiteli jako účastníky insolvenčního řízení a s jejich individuálními zájmy. Úkolem věřitelského výboru je hájit „společný zájem věřitelů“ (§ 58 odst. 1 InsZ), a to v situaci, kdy zájmy jednotlivých věřitelů mohou být, resp. zpravidla jsou zcela protichůdné; tímto společným zájem přitom jistě je uspokojení jejich pohledávek, a to v maximální možné výši a v co nejkratší době, což je (ovšem) rovněž smyslem a účelem insolvenčního řízení, jak jsou v zákoně vyjádřeny, a danému principu podléhá činnost samotného insolvenčního soudu. Ústavní soud přesto vazbu věřitelský výbor – věřitelé nemínil podceňovat, neboť stále jde o orgán, jenž má v celém systému insolvenčního řízení poměrně významnou úlohu a který stojí na straně jednoho z účastníků řízení, jehož zájmy mohou být protichůdné vůči zájmům dlužníka jako dalšího účastníka daného řízení.

71. Z tohoto důvodu Ústavní soud zaměřil svou pozornost na úlohu insolvenčního soudu coby věřitelského výboru. Přitom neshledal, že by jí bylo možné – z objektivního hlediska – přikládat takový význam, že by plnění úkolů věřitelského výboru mohlo relevantním způsobem (již z povahy věci) ovlivnit jeho nestrannost při jeho další činnosti, zejména pak ve vztahu k dlužníkovi. Jak plyne z výše uvedeného, insolvenční soud v případě neexistence věřitelského výboru z velké části buď jeho činnosti nebude vůbec vykonávat, nebo půjde o činnosti, které tento soud (beztak) vykonává v rámci své dohlédací činnosti. Poslední možností je, že sice půjde o zcela samostatnou činnost, ta se však, nehledě na to, že z hlediska právního půjde o výkon dohlédací činnosti, svou faktickou povahou široce pojaté dohlédací činnosti blíží; obdobu např. již zmiňovaného udělení souhlasu insolvenčnímu správci nebo dlužníkovi s dispozičními oprávněními k uzavírání smluv o úvěrovém financování [§ 58 odst. 2 písm. c) InsZ] lze přitom nalézt v ustanovení § 227, § 289 odst. 1, § 298 odst. 2 InsZ, podle kterých insolvenční soud uděluje insolvenčnímu správci souhlas i k dalším úkonům, a to jistě nemenšího významu.

72. Současně Ústavní soud připomíná specifickou povahu insolvenčního řízení (sub 59), jež sestává z řady různých rozhodnutí, úkonů či dalších činností insolvenčního soudu. Nicméně na toto řízení je třeba pohlížet jako na jeden celek, kdy obecně předchozí výkon této činnosti soudce (systémově) podjatým ve vztahu k jeho následné činnosti (v následné fázi) nečiní. Z tohoto pravidla může sice existovat výjimka, jak pro konkursní řízení v případě tzv. incidenčních sporů vyvodil Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 371/04, ovšem další dělení insolvenčního řízení na jednotlivé fáze, či dokonce úkony a činnosti, v nichž by pak vždy rozhodoval (působil) jiný soudce, by v praxi bylo stěží realizovatelné. Jde tedy o zcela jinou situaci, než kdyby např. trestní soudce rozhodoval nejprve o vazbě a později ve věci samé, neboť to jsou dvě relativně samostatná řízení. V tomto ohledu se tedy prosadí obecné pravidlo, že předchozí postup soudu v řízení jeho podjatost *per se* nezakládá.

73. Dále Ústavní soud pokládá za významné, že v daném případě napadený zákon insolvenčnímu soudu uložil plnit určité úkoly, které svou povahou zcela zapadají do rámce jeho běžné činnosti, k čemuž dlužno dodat, že si nepochybně lze představit i jiné rozdělení kompetencí insolvenčního soudu a věřitelského výboru, aniž by to vyvolávalo zásadní pochybnosti o jeho ústavní konformitě, resp. aniž by to bylo možné označit za „práci pro věřitele“, jak uvedl navrhovatel. Jinak řečeno, Ústavní soud nemohl dospět k závěru, že by (tak) insolvenční soud byl v tomtéž řízení nucen převzít úlohu, kterou v daném procesu mohou hrát zcela výlučně jeho účastníci (jako je např. pozice obžaloby

při navrhování a provádění důkazů), a že proto by bylo možné jej považovat za „stranného“.

74. Poukázal-li pak navrhovatel na to, že soud nesmí svou úvahou, natož zastupováním účastníka řízení vyplňovat mezeru v tvrzeních či důkazních návrzích jedné ze stran řízení, aby nebyla narušována materiální rovnost stran, Ústavní soud pokládá tento argument za nepřiléhavý, protože předmětná činnost insolvenčního soudu nespočívá ve vyplňování takové „mezery“ v (byť třeba dílčím) řízení (např. o zrušení konkursu podle § 308 InsZ), ale v provedení určitého úkonu či provádění činnosti, nehledě na to, že takový zákaz může najít uplatnění v tzv. sporném řízení, pokud však jde o insolvenční řízení, mohou v tomto ohledu pro jeho již zmíněná specifika vznikat minimálně pochybnosti.

75. Z hlediska ústavnosti není významná navrhovatelem uvedená skutečnost, že insolvenční soud z důvodu nezájmu věřitelů vykonává působnost věřitelského výboru ve většině případů insolvence (zejména u oddlužování) a že tím má (zřejmě) docházet k nadměrnému zatěžování insolvenčních soudců. V teorii insolvenčního práva se po vzoru teorie racionální volby (tzv. *rational apathy*) v této souvislosti hovoří o individuální nebo všeobecné racionální apatii věřitelů (viz Richter, T. *cit. dílo*, zejména s. 102-111, 174), přičemž je třeba zdůraznit, že jde nejen o obecný problém (viz k tomu závěry komise OSN pro mezinárodní obchodní právo UNCITRAL in: *Legislative Guide on Insolvency Law*. United Nations, New York 2005, s. 193 n. – dostupné na [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf)), ale i o problém historicky trvalý (tento stav již konstatuje heslo „Konkurs“ in: *Všeobecný slovník právní*. Pořádá a vydává Veselý, F. X. Díl II., Praha 1897, s. 98). Tak by tomu mohlo být, došlo-li by tím k úplné a neřešitelné paralyzaci insolvenčního soudnictví, avšak zejména v případě paralyzace soudnictví vůbec (viz výše sub 60 k dělbě moci); nic takového však z návrhu neplyne, nehledě na to, že by to zakládalo důvod k případnému zásahu zákonodárce z hlediska hospodářské politiky státu. Zákon dává právo věřitelům nejdříve takový orgán volbou ustavit (stát dává přednost soukromé iniciativě) a stanoví pro to jasná pravidla. Z toho plyne, že při nevyužití této dispozice ve vlastním zájmu si věřitelé musí být vědomi, že jinak státu nezbude z důvodu svých veřejnoprávních závazků část úkolů a oprávnění věřitelského výboru přenést na insolvenční soud, popř. na někoho jiného (což není náš případ). Navíc ve srovnání s minulými úpravami v § 58 odst. 3 InsZ počítá i s možností určit náhradníky a v § 58 odst. 4 InsZ dokonce s možností nechat se na vlastní nebezpečí zastoupit jakoukoli jinou fyzickou osobou. Takže v tomto směru zákonodárce učinil vše v mezích ústavního pořádku, aniž by tím ohrozil chod soudnictví, popř. rozšířil projevy tzv. manažerské justice.

76. To stejné platí i pro navrhovatelovu výtku zákonodárci, že situaci neřešil jinými prostředky, neboť není na Ústavním soudu, aby zákonodárci stanovoval, jaká opatření má k dosažení daného cíle, tj. hladkému průběhu insolvenčních řízení, přijmout, a to i přesto, že by měl pochybnosti, zda u stávajícího řešení jde o řešení „ideální“, a to vzhledem ke skutečnosti, že soudce je postaven ještě více do pozice, že musí činit rozhodnutí povahy nejen právní, ale i komerční a finanční, k čemuž nemá vhodnou motivaci, vzdělání, a zpravidla ani informace (pokus o svého druhu SWOT analýzu tohoto řešení viz Richter, T., *cit. dílo* (sub 66), s. 176-178, který upozorňuje mimo řady výhod též na nebezpečí selhání kognitivní povahy, popř. malé imunity vůči korupci).

77. Pro řešenou otázku je podstatné, že podle čl. 2 odst. 3 Listiny nikoho (ani věřitele) nelze nutit činit to, co mu zákon neukládá. Rezignace věřitelů přitom nemůže vést k tomu, že by stát mohl po jejich vzoru rezignovat na svou funkci zajištění chodu tržního hospodářství a svobody podnikání, se kterým je rovněž spjata zákonná úprava insolvenčního řízení. Stejně tak nemohl rezignovat na svou funkci ochrany základních práv a svobod, jako jsou vlastnické právo, svoboda podnikání a jiné hospodářské činnosti a právo na soudní ochranu, i když právě v insolvenčním řízení je řada úkonů a aktivit přenechána věřitelským orgánům. Insolvenční právo je tak v tomto ohledu nástrojem veřejného práva v situaci, kdy moderní právní stát zakazuje zásadně použití svépomoci (s výjimkou zákonem přesně definovaných případů), či dokonce svémoci, a jako nositel mocenského monopolu přebírá odpovědnost za řádné řešení soukromoprávních sporů. To platí rovněž pro řešení sporů mezi dlužníkem a jeho různě postavenými a zainteresovanými věřiteli tak, jak to vyžaduje jeho úkol podle § 1 písm. a) a § 5 InsZ (rovněž vycházející z ochranné funkce státu podle čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny).

78. Zvolené řešení je proto reakcí na situaci, která na tomto úseku existuje. Dotýká se přitom jen velmi úzkého výseku problematiky ústavnosti insolvenčního řízení (viz podrobně Lepa, B. *Insolvenzordnung und Verfassung* (viz sub 66); Richter, T. *cit. dílo*, s. 208-216) z pohledu ochrany objektivního ústavního práva. Toto státem na základě stoletých zkušeností zvolené řešení se nemusí jevit zdaleka jako ideální; nicméně navrhopateli se jeho neústavnost prokázat nepodařilo, neboť není v rozporu s výše uvedenými ústavními kautelami, ani s ústavním úkolem státu zajistit chod tržní ekonomiky. Zde není od věci připomenout jeden z nejčastěji citovaných výroků kosmonauta a prezidenta Eastern Air Lines F. Bormana na toto téma pro časopis *Time* „*Pořád říkám, že kapitalismus bez insolvence je jako křesťanství bez pekla. Ale těžko v tom spatřovat nějakou dobrou zprávu.*“ („I've long said that capitalism without bankruptcy is like Christianity without Hell. But it's hard to see any good news in this.“). To stát zajišťuje rovněž svěřením dohledu (§ 11 InsZ) nad insolvenčním řízením orgánům státu, zde tedy příslušnému insolvenčnímu soudu, který tak není zástupcem některé ze „soukromých“ stran insolvenčního řízení, nýbrž ochráncem veřejného zájmu (a povinnosti státu) na ochraně základních práv plynoucích zejména z čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

79. Toto řešení přitom není neobvyklé, jak dokazuje úprava insolvenčního řízení v sousedních státech (Rakousko, Slovensko, Polsko, kde je nahrazení věřitelského výboru soudem upraveno obdobně), popř. v dalších státech, ve kterých je základním východiskem pojem „autonomie vůle věřitelů“, která se mimo jiné projevuje i v jejich svobodném rozhodnutí takový věřitelský orgán zvolit, popř. se stát dobrovolně jeho členem (stejně jako v České republice). Důsledkem uznání této zásady je ovšem často právě vznik situací, kterým se náš zákonodárce pokusil čelit cestou napadených ustanovení insolvenčního zákona (viz rovněž § 56 odst. 3 InsZ). Úkolem Ústavního soudu v tomto řízení však bylo pouze posoudit, zda toto řešení nezasahuje do nezávislosti a nestrannosti soudního rozhodování, popř. zda tím nejsou oslabena vlastnická práva věřitelů a zda přitom stát dostojí své roli při dohledu nad pravidly svobodného podnikání a jiné hospodářské činnosti, popř. nad ochranou výkonu oprávnění plynoucích z vlastnického práva, takže se hovoří o státem kontrolované samosprávě věřitelů (Lepa, B., *cit. dílo*, s. 24), přičemž je třeba na okraj uvést, že její problém není spatřován v tom, že věřitelé tento orgán neustaví, nýbrž v tom, jaké mají věřitelské orgány možnosti přímo zasahovat do vlastnických práv dlužníka a jeho

závodu (*tamtéž*, s. 214 n.), jako je např. možnost omezení dispozičních práv dlužníka podle § 332 InsZ.

## **XI. Závěr**

80. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení napadených ustanovení insolvenčního zákona, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 11. července 2017

Milada Tomková  
místopředsedkyně Ústavního soudu