

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

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců a soudkyně Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaje) o návrhu **Nejvyššího soudu**, za který jedná JUDr. Zdeněk Krčmář, předseda senátu, na zrušení § 108 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, za účasti **Parlamentu** jako účastníka řízení, jehož jménem jedná Poslanecká sněmovna a Senát, a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

**Odůvodnění:**

**I.**

**Vymezení věci a rekapitulace průběhu dosavadního řízení**

1. Návrhem ze dne 15. 10. 2020 doručeným Ústavnímu soudu téhož dne, se navrhovatel (Nejvyšší soud) domáhá podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zrušení § 108 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

2. Navrhovatel při podání návrhu vyšel z níže popsaného skutkového stavu. Obchodní společnost Orofa, s. r. o., sídlem v Košicích, Slovenská republika (dále jen „insolvenční navrhovatelka“), se jako věřitelka insolvenčním návrhem ze dne 16. 3. 2020 domáhala u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) zjištění úpadku obchodní společnosti Centrum služeb Chrudim, s. r. o. (dále též „dlužnice“).

3. Městský soud usnesením ze dne 17. 3. 2020 č. j. MSPH 95 INS 7031/2020-A-4 rozhodl, že podle § 100a odst. 1 insolvenčního zákona nebude v insolvenčním rejstříku zveřejněn insolvenční návrh ani jiné dokumenty. Následně, usnesením ze dne 23. 3. 2020 č. j. MSPH 95 INS 7031/2020-A-5, městský soud odmítl insolvenční návrh podle § 128a odst. 1 insolvenčního zákona pro zjevnou bezdůvodnost, neboť insolvenční navrhovatelka spolu s podaným insolvenčním návrhem nesložila podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona zálohu na náklady insolvenčního řízení ve výši 50 000 Kč.

4. K odvolání insolvenční navrhovatelky a dlužnice Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) usnesením ze dne 15. 4. 2020 č. j. MSPH 95 INS 7031/2020, 3 VSPH 408/2020-A-13 usnesení městského soudu potvrdil (výrok I.), odvolání dlužnice odmítl (výrok II.) a určil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. Vrchní soud přitakal městskému soudu v závěru, že insolvenční navrhovatelka povinnost složit zálohu podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona nesplnila.

5. Proti usnesení vrchního soudu podala insolvenční navrhovatelka včasné dovolání, jež obsahovalo předepsané náležitosti. V dovolání namítala, že postup podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona dodržela. Nejvyššímu soudu předložila dosud nezodpovězenou otázku, zda zálohu na náklady insolvenčního řízení složenou při podání jejího jiného insolvenčního návrhu, k němuž se nepřihlíželo, lze zohlednit (jako již uhrazenou) při podání nového insolvenčního návrhu. Věc napadla u Nejvyššího soudu 11. 6. 2020 a je u něj vedena pod sen. zn. 29 NSČR 53/2020.

## II.

### Rekapitulace obsahu návrhu

6. Za výše uvedeného stavu podává navrhovatel návrh na zrušení § 108 odst. 1 insolvenčního zákona, neboť se domnívá, že je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

7. Navrhovatel nejprve cituje ze své judikatury (srov. usnesení ze dne 28. 2. 2018 sen. zn. 29 NSČR 172/2017) o povaze zálohy na náklady insolvenčního řízení, která se však týkala § 108 odst. 1 insolvenčního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017. Jedním z nosných důvodů uvedeného usnesení je, že záloha na náklady řízení svou povahou není ani soudním poplatkem, ani jistotou (kaucí), jež by měla sloužit k případnému uspokojení škody nebo jiné újmy způsobené insolvenčnímu dlužníkovi (případně dalším osobám) nedůvodně zahájeným insolvenčním řízením a opatřeními přijatými v jeho průběhu. Tato povaha institutu zálohy vylučuje, aby bylo – mimo zákonné výluky stanovené v § 108 odst. 1 insolvenčního zákona v rozhodném znění – rozhodnuto o přiznání osvobození od placení zálohy na náklady insolvenčního řízení s využitím přiměřené aplikace § 138 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), o osvobození od soudních poplatků, nebo upuštěno od jejího vymáhání prostřednictvím některého z ustanovení insolvenčního zákona nebo občanského soudního řádu upravujícího institut „jistoty“.

8. Navrhovatel dále uvádí, že § 108 odst. 1 insolvenčního zákona v platném znění byl do insolvenčního zákona vložen novelou provedenou zákonem č. 64/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 64/2017 Sb.“), z jehož důvodové zprávy vyzdvihuje pasáže vztahující se k institutu zálohy. Podle důvodové zprávy má záloha na náklady insolvenčního řízení sloužit jako prvek schopný (preventivně) zabránit zneužívání insolvenčního řízení jako nástroje pro konkurenční boj. Finanční náročnost zahájení insolvenčního řízení v kombinaci s perspektivou vyměření peněžité sankce za zjevně bezdůvodný insolvenční návrh (srov. § 128a odst. 3 insolvenčního zákona) má odrazovat věřitele, kteří insolvenčního řízení využívají jako formy nátlaku na dlužníka, případně jako nástroje konkurenčního boje. Prostřednictvím požadavku na složení zálohy, která je odstupňována v závislosti na povaze uplatňované pohledávky, má být testována vážnost

úmyslu věřitele ve vztahu k insolvenčnímu řízení. Nezaplacení zálohy by mělo v insolvenčním soudu vzbudit pochybnost o důvodnosti insolvenčního návrhu.

9. Z důvodové zprávy, z níž navrhovatel podrobně cituje, se tedy podává, že úprava zavedená zákonem č. 64/2017 Sb. do § 108 odst. 1 insolvenčního zákona vybočuje z povahy institutu zálohy na náklady insolvenčního řízení, jak byla popsána ve výše citovaném usnesení sen. zn. 29 NSČR 172/2017. Podle zákonodárce nejde o to zajistit touto úpravou finanční prostředky pro další chod insolvenčního řízení, nýbrž odradit věřitele, kteří insolvenční řízení využívají jako formy nátlaku na dlužníka a testovat vážnost úmyslu věřitele ve vztahu k insolvenčnímu řízení. S výjimkou těch věřitelů, kteří jsou z povinnosti platit zálohu vyloučení podle § 108 odst. 1 věty druhé, § 368 odst. 2 a § 380 odst. 2 insolvenčního zákona, je povinnost zaplatit tuto „quasi zálohu“ bezvýjimečná, tedy bez zřetele k tomu, zda jde o zálohu potřebnou pro další chod insolvenčního řízení, bez zřetele ke kvalitě věřitelovy pohledávky, k tomu, jaké kroky věřitel bezvýsledně činil pro vymožení pohledávky v exekčním (vykonávacím) řízení a bez zřetele k jeho majetkovým poměrům, jež mu mohou úhradu zálohy objektivně znemožňovat.

10. Pochybnost o důvodnosti věřitelského insolvenčního návrhu a z toho plynoucích důsledků [odmítnutí insolvenčního návrhu pro bezdůvodnost podle § 128a odst. 2 písm. b) nebo hrozba uložení pokuty až do výše 500 000 Kč podle § 128a odst. 3 insolvenčního zákona] zakládá neuhrazení „quasi zálohy“ i tehdy, podá-li věřitel insolvenční návrh pro pohledávku pravomocně přiznanou soudním rozhodnutím, jejímž úspěšnému vymožení při nedostatečnosti majetku dlužníka brání dříve zahájené exekční (vykonávací) řízení. I tam, kde je dlužníkův úpadek detekován vyvratitelnou domněnkou úpadku podle § 3 odst. 2 písm. c) insolvenčního zákona, nemá podle právní úpravy právo na přístup k soudu věřitel, který pro své majetkové poměry není schopen uhradit zálohu na náklady insolvenčního řízení. Podle navrhovatele tak dochází k odepření práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Z pouhé nezpůsobilosti uhradit zálohu pak nelze dovozovat pokus o podání šikanózního návrhu.

11. Má-li již uvedená právní úprava chránit dlužníka proti šikanózním věřitelským návrhům, nepovažuje navrhovatel za ústavně ospravedlnitelné rozlišování dlužníků, a to na jedné straně na podnikatele – právnickou osobu, na druhé straně podnikatele – fyzickou osobu, popř. právnickou osobu, která není podnikatelem. Rozdělení na tyto dvě skupiny je určující pro stanovení výše zálohy (50 000 Kč a 10 000 Kč), avšak tvrzení z důvodové zprávy, že výše zálohy je „odstupňována v závislosti na povaze uplatňované pohledávky“, nemá oporu v textu insolvenčního zákona. Závislost výše zálohy na četnosti výskytu šikanózních věřitelských insolvenčních návrhů pak rovněž není v důvodové zprávě podrobněji doložena (např. konkrétními statistickými údaji). Nadto jde podle navrhovatele o kritérium sporné, když není zřejmé, proč by ochrana toho kterého dlužníka před šikanózním insolvenčním návrhem měla být menší jen proto, že patří do okruhu osob šikanovaných méně často. V tom, že kritérium pro určení výše zálohy je závislé na tom, zda dlužník podniká a na tom, zda jde o právnickou osobu, shledává navrhovatel rozpor se zásadou rovnosti, jež se obecně podává z čl. 1 věty první Listiny a v rovině rovnosti účastníků řízení před soudem z čl. 37 odst. 3 Listiny. V rozlišování podnikatele na osobu právnickou nebo fyzickou pak spatřuje navrhovatel rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny, jelikož právo každého dlužníka podnikat má v obou případech jiný obsah podle toho, zda má být režimu insolvenčního zákona podroben dlužník, který podniká jako osoba právnická, nebo dlužník, který podniká jako osoba fyzická.

12. Podle navrhovatele je výjimka z povinnosti platit zálohu stanovená v § 108 odst. 1

insolvenčního zákona ve prospěch zaměstnanců (resp. bývalých zaměstnanců) dlužníka ospravedlněna i z pohledu Ústavního soudu [srov. náleze ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>)] zvýšenou ochranou jejich mzdových nároků. V případě insolvenčního navrhovatele, jímž je spotřebitel, jehož pohledávka spočívá v nároku vyplývajícím ze spotřebitelské smlouvy, však není souladná ani se záměrem zákonodárce odstranit věřitele, kteří insolvenčního řízení využívají jako formy nátlaku na dlužníka, případně jako nástroje konkurenčního boje, ani se záměrem testovat vážnost úmyslu věřitele ve vztahu k insolvenčnímu řízení.

### III.

#### Znění napadeného ustanovení

13. Ustanovení § 108 odst. 1 insolvenčního zákona zní: „*Je-li podán insolvenční návrh věřitele proti právnické osobě, která je podnikatelem, je navrhovatel povinen složit zálohu na náklady insolvenčního řízení ve výši 50 000 Kč, a je-li podán insolvenční návrh věřitele proti právnické osobě, která není podnikatelem, nebo proti fyzické osobě, zálohu na náklady insolvenčního řízení ve výši 10 000 Kč; záloha je splatná spolu s podáním insolvenčního návrhu. To neplatí, je-li insolvenčním navrhovatelem zaměstnanec nebo bývalý zaměstnanec dlužníka, jehož pohledávka spočívá pouze v pracovněprávních nárocích, je-li insolvenčním navrhovatelem spotřebitel, jehož pohledávka spočívá v nároku vyplývajícím ze spotřebitelské smlouvy, a v případech podle § 107 odst. 1.*“

### IV.

#### Rekapitulace vyjádření účastníka, vedlejší účastnice řízení a repliky navrhovatele

14. Podle § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zaslal Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení Poslanecké sněmovně Senátu, jako komorám jednajícím jménem účastníka řízení, a vládě a Veřejnému ochránci práv, již jsou oprávněni vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

#### *IV a) Vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice řízení*

15. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření ze dne 2. 12. 2020 omezila toliko na popis průběhu zákonodárského procesu, který vedl k přijetí zákona č. 64/2017 Sb., jehož součástí je ustanovení, které je navrženo ke zrušení. K tomu uvádí, že uvedený zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Ponechává přitom na Ústavním soudu, aby posoudil jeho ústavnost a případně rozhodl o jeho zrušení.

16. Senát se ve svém vyjádření ze dne 24. 11. 2020 se po stručné rekapitulaci obsahu návrhu rovněž věnuje pouze popisu průběhu zákonodárského procesu s tím, že návrh zákona č. 64/2017 Sb., jímž bylo do insolvenčního zákona zakotveno napadené ustanovení, byl přijat Senátem v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení rovněž ponechává na Ústavním soudu.

17. Vláda se rozhodla vstoupit do řízení před Ústavním soudem, přičemž navrhuje zamítnutí návrhu. Nejprve se věnuje legislativní historii a důvodům pro zavedení napadené právní úpravy. Úvodem uvádí, že jedním z důvodů jejího zavedení byla nedostatečná ochrana dlužníků před „šikanózními insolvenčními návrhy“. Úprava § 108 odst. 1 insolvenčního zákona podle vlády sleduje tři hlavní cíle: 1. zajištění peněžních prostředků pro vedení insolvenčního řízení, a to zejména v případě, že na základě dosavadního šetření nejsou v majetkové podstatě žádné peněžní prostředky; 2. ochranu práv dlužníka před věřiteli snažícími se zneužít účelu insolvenčního řízení k vytvoření nátlaku na dlužníka nebo zásahu do jeho dobré pověsti; 3. otestování vážnosti úmyslu věřitele k vedení insolvenčního řízení.

18. Vláda se poté vyjadřuje ke konkrétním námitkám navrhovatele. Co se týče námitky, že institut zálohy podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona narušuje právo na přístup k soudu, vláda uvádí, že tímto prostředkem je sledován legitimní cíl, jímž je ochrana dlužníka, kterou lze zařadit pod veřejný zájem. Institut zálohy přitom není novým institutem, neboť existuje již od účinnosti zákona č. 94/1996 Sb., kterým se mění a doplňují zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a byl i posuzován v rámci soudního přezkumu (srov. stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 1998 sp. zn. Cpjn 19/98 nebo i navrhovatelem citovaný rozsudek sen. zn. 29 NSČR 172/2017). Důvodová zpráva k zákonu č. 64/2017 Sb. pak sleduje judikaturu a předchozí právní úpravu institutu zálohy, přičemž zdůrazňuje tři výše zmíněné cíle. Rovněž poukazuje na to, že zveřejnění údajů o tom, že se proti dlužníkovi vede insolvenční řízení, zasahuje do dobré pověsti dlužníka a může mu potenciálně způsobit újmu (ať již v důsledku snížení obratu či ztráty konkurenceschopnosti). Záloha slouží i k zajištění chodu soudů, neboť umožňuje insolvenčnímu správci vykonávat svoji funkci od samého počátku a současně chrání justici před přetížením bezdůvodnými insolvenčními návrhy. Vláda nesouhlasí s námitkou navrhovatele, že záloha vybočuje z povahy zálohy na náklady insolvenčního řízení podle § 108 odst. 2 insolvenčního zákona. Podle vlády obě zálohy (tzn. jak záloha podle § 108 odst. 1, tak záloha podle § 108 odst. 2 insolvenčního zákona) sledují stejné cíle, přičemž se liší pouze v provedení. K tomu lze dojít i systematickým výkladem (srov. zařazení do ustanovení s názvem „Záloha na náklady insolvenčního řízení“), nebo tím, že se užijí stejná pravidla o financování činnosti insolvenčního správce (srov. § 38 insolvenčního zákona), na rozhodování o vrácení zálohy (srov. § 146 odst. 3 insolvenčního zákona) nebo uplatnění náhrady za ní jako pohledávky za majetkovou podstatou (srov. § 108 odst. 5 insolvenčního zákona a § 168 odst. 3 insolvenčního zákona).

19. Vláda se dále věnuje otázce, zda existuje přiměřená rovnováha mezi institutem zálohy podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona a sledovanými cíli. S ohledem na sledované cíle, způsob jejich naplnění a zmírňující instituty insolvenčního zákona (např. výjimky z povinnosti složit zálohu pro určité skupiny osob; povinnost složit zálohu je uložena pouze jednomu z věřitelů, ostatní věřitelé jsou z této povinnosti osvobozeni; přednostní postavení pohledávky na náhradu zálohy) považuje vláda institut zálohy za přiměřený. Právní úprava usiluje o nastolení spravedlivé rovnováhy mezi sledovanými cíli a zájmy věřitelů. Obdobnou konstrukci využívá i úprava jistoty v případě předběžných opatření, jejíž ústavní souladnost byla potvrzena i Ústavním soudem (srov. usnesení ze dne 16. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 46/05).

20. Vláda se rovněž zabývá otázkou, zda institut zálohy zasahuje do podstaty práva na přístup k soudu. Podle vlády institut zálohy nenarušuje podstatu práva na přístup k soudu podle čl. 36

odst. 1 Listiny. Splňuje požadavek předvídatelnosti, neboť stanovuje konkrétní výši zálohy, vymezuje subjekty, které mají povinnost ji složit, a zákonná úprava zaručuje insolvenčnímu navrhovateli soudní ochranu v odpovídající míře s ohledem na postavení dlužníka a ochranu jeho práv. Insolvenční navrhovatel se na způsobu financování podílí až po dlužníkovi, přičemž i další ustanovení insolvenčního zákona zmírňují riziko, že se část zálohy navrhovateli nevrátí. Způsob financování činnosti insolvenčního správce prostřednictvím zálohy na náklady insolvenčního řízení byl vyhodnocen judikaturou jako ústavně souladný (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01). Vláda doplňuje, že vyvolal-li insolvenční navrhovatel svým návrhem zahájení insolvenčního řízení, musí také nést riziko, že bude hradit část nově vzniklých nákladů insolvenčního správce, pokud je nepokryje majetková podstata dlužníka. Měl-li by však Ústavní soud názor, že za určitých okolností může § 108 odst. 1 insolvenčního zákona představovat nepřekročitelnou překážku v přístupu k soudu, bylo by třeba podle vlády zvážit ústavně konformní výklad, podle něž by se s odkazem na § 7 insolvenčního zákona uplatnila přiměřeně úvaha soudu podle § 75b odst. 3 písm. d) o. s. ř., resp. podle § 138 o. s. ř., která umožňuje případnou tvrdost zákona v individuálních případech zmírnit. Vzhledem k tomu, že nová úprava nenechává rozhodnutí o uložení zálohy na soudu, nýbrž ukládá tuto povinnost přímo ze zákona, mohly by se analogicky uplatnit výše uvedené zmírňovací instituty osvobození od soudních poplatků.

21. Namítal-li navrhovatel protiústavnost odstupňování výše zálohy podle osoby dlužníka (podnikající versus nepodnikající subjekty) a její odpuštění pro určité skupiny věřitelů z hlediska obecné rovnosti a rovnosti před soudem, poukazuje vláda na to, že kritéria, která jsou k odlišení jednotlivých skupin použita, jsou v právním řádu obvyklá a zákonodárce disponuje při jejich uplatnění širokým prostorem pro uvážení. Stanovení zálohy v různé výši podle jednotlivých skupin osob je založeno na objektivních a racionálních kritériích [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (N 29/3 SbNU 209), ze dne 21. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79) nebo ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15, bod 25 (N 42/80 SbNU 517)], která vycházejí ze zkušeností s výskytem zneužívajících insolvenčních návrhů. Ze stejných důvodů nelze považovat za diskriminační ani vynětí určitých skupin osob z povinnosti hradit zálohu (srov. výše uvedený nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 či usnesení sp. zn. Pl. ÚS 46/05). Testem ústavnosti prošla i různě stanovená výše jistoty (srov. § 75b odst. 1 o. s. ř.) v případě návrhu na nařízení předběžného opatření (např. výše uvedené usnesení sp. zn. Pl. ÚS 46/05). Důvodem pro odlišnou výši zálohy pro podnikající právnické osoby byl předpoklad, že se zde sdružuje více osob za účelem podnikání, z čehož pramení často vyšší základní kapitál.

22. Vláda se konečně neztotožňuje ani s výtkou navrhovatele, že stanovení odlišné výše zálohy podle osoby dlužníka (podnikající fyzická osoba versus podnikající právnická osoba) odporuje právu podnikat. Odlišná výše zálohy je stanovena na podkladě rozumné úvahy podložené zejména samotnou podstatou rozdílů mezi podnikajícími fyzickými a právnickými osobami a zkušeností se zneužíváním insolvenčních návrhů. Vyšší záloha u právnických osob sleduje zajištění materiální rovnosti. Vláda podotýká, že insolvenční zákon obsahuje vedle zálohy podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona i řadu jiných nástrojů, které mají dlužníky před neoprávněnými insolvenčními návrhy chránit [např. nezveřejnění insolvenčního návrhu v insolvenčním rejstříku z důvodu pochybností (viz § 100a insolvenčního zákona) nebo odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost (viz § 128a odst. 2 insolvenčního zákona) a s tím spojená možnost uložení pokuty].

23. Vláda uzavírá, že napadená právní úprava podle jejího názoru obstála jak s ohledem na legitimní cíl, tak i z pohledu přiměřené rovnováhy mezi právní úpravou a sledovanými cíli.

Dva výše deklarované cíle (zajištění chodu insolvenční justice a ochrana dlužnických práv před šikanózními návrhy) jsou legitimní, což potvrzuje judikatura Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Tento institut je třeba považovat i za přiměřený, neboť naplňuje sledované cíle efektivněji než jiné nástroje. Zásah do práv věřitele je pak zmírněn výjimkami, jakož i dalšími zmírňovacími instituty.

24. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevstupuje do řízení jako vedlejší účastník.

#### *IV b) Replika navrhovatele*

25. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení navrhovateli k replice. Navrhovatel svoji repliku omezil toliko na vyjádření vlády, neboť jak Poslanecká sněmovna, tak Senát se věnovaly pouze legislativnímu procesu, který však navrhovatel nezpochyboval. Co se týče sledovaných cílů, navrhovatel nesouhlasí především s tvrzením vlády, že napadená úprava sleduje zajištění peněžních prostředků při nedostatečnosti majetkové podstaty. Tento cíl totiž bezezbytku naplňují § 108 odst. 2 a 3 insolvenčního zákona, resp. dříve § 108 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017. Záloha na náklady insolvenčního řízení podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona nemůže sloužit ani ke krytí pohledávky z titulu pokuty uložené insolvenčnímu věřiteli podle § 128a odst. 3 insolvenčního zákona. Navrhovatel tak vyslovuje přesvědčení, že za skutečné legitimní cíle lze označit pouze ochranu práv dlužníka a test vážnosti úmyslu věřitele. Vláda přitom připouští, že povinnost zaplatit zálohu může pro některé věřitele znamenat nepřekonatelnou bariéru v přístupu k soudu, intenzitu tohoto zásahu však zmírňují některé instituty obsažené v insolvenčním zákoně (např. vymezení skupin osob, které zálohu skládat nemusí; povinnost je uložena toliko jednomu z věřitelů; princip, že to je dlužník, kdo má na sebe podat insolvenční návrh). Navrhovatel s těmito zmírňovacími instituty polemizuje, přičemž poukazuje na to, že se mýlí s účelem a smyslem zálohy.

26. K námitce navrhovatele o narušení práva na přístup k soudu vláda ve svém vyjádření kontrovala předvídatelností právní úpravy, což navrhovatel nezpochyboje, a potřebou krytí nákladů insolvenčního správce, což je však podle navrhovatele dostatečně řešeno v § 108 odst. 2 a 3 insolvenčního zákona. Poukazovala-li vláda na ústavně konformní výklad § 108 odst. 1 téhož zákona v podobě přiměřené aplikace § 75b odst. 3 písm. d), popř. § 138 o. s. ř., navrhovatel takovou možnost řešení problémů vyplývajících z použití § 108 odst. 1 insolvenčního zákona nesdílí. Předně institut jistoty podle § 75b odst. 3 o. s. ř. slouží jiným účelům (krytí škody nebo jiné újmy vzniklé předběžným opatřením). Zamýšlel-li zákonodárce využít institutu jistoty v insolvenčních poměrech, učinil tak výslovně [srov. např. § 82 odst. 2 písm. c), odst. 4, § 182a a § 202 odst. 3 až 6 insolvenčního zákona]. Ustanovení § 182a insolvenčního zákona přitom pojednává i o jistotě na náklady insolvenčního řízení. Přiměřená aplikace § 138 o. s. ř. pak není vhodná proto, že soudní poplatek má povahu daně a úvaze o jeho přiměřeném by musel předcházet test poměření se zásadami, na kterých spočívá insolvenční řízení (§ 7 insolvenčního zákona). Navrhovatel konečně zdůrazňuje, že nestejná výše zálohy devalvuje jeden z cílů úpravy (ochranu práv dlužníka před věřiteli snažícími se zneužít účel insolvenčního řízení) a nevyvrací výhradu nestejné ochrany dlužníků před možnou šikanou.

**V.****Upuštění od ústního jednání**

27. Ústavní soud seznal, že ústní jednání by nemohlo přinést významný posun pro objasnění věci, než jaké plyne z písemných úkonů účastníků řízení. S ohledem na § 44 zákona o Ústavním soudu není třeba se dotazovat účastníků řízení na jejich postoj k této otázce, proto bylo možno ve věci rozhodnout bez konání ústního jednání.

**VI.****Posouzení aktivní legitimace k podání návrhu**

28. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Toto oprávnění je dále konkretizováno v § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle něhož může soud u Ústavního soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Podmínkou meritorního posouzení takového návrhu je naplnění znění čl. 95 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že musí jít o zákon, jehož má být při řešení věci použito, tzn. zákon nebo jeho ustanovení, jež je navrhováno ke zrušení, mají být navrhovatelem přímo aplikovány při řešení konkrétního sporu.

29. Ústavní soud shledal tuto podmínku naplněnou, když problematikou, která je ve věci projednávána před obecnými soudy včetně Nejvyššího soudu řešena, je odmítnutí insolvenčního návrhu insolvenční navrhovatelky podle § 128a odst. 1 insolvenčního zákona pro zjevnou bezdůvodnost, a to z důvodu nesložení zálohy podle § 108 odst. 1 téhož zákona na náklady insolvenčního řízení ve výši 50 000 Kč.

**VII.****Ústavní konformita zákonodárského procesu přijetí napadeného ustanovení**

30. Ústavní soud je v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

31. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal ani vadu legislativního procesu, ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlídnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, ověření si průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>, resp. na <http://www.senat.cz>.

32. Návrh zákona č. 64/2017 Sb. byl schválen ve třetím čtení dne 9. 12. 2016 na 53. schůzi Poslanecké sněmovny většinou 118 hlasů (hlasování č. 375, usnesení č. 1482). Poslanecká sněmovna postoupila dne 20. 12. 2016 návrh zákona Senátu jako tisk 30. V Senátu byl návrh projednán dne 19. 1. 2017 na 4. schůzi a Senát návrh ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou schválil (usnesení č. 87). Zákon byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 31. 1. 2017 a ten jej podepsal. Zákon byl vyhlášen dne 3. 3. 2017 ve Sbírce zákonů v částce 21 pod číslem 64/2017 Sb.



## VIII.

## Vlastní posouzení návrhu

## VIII a) Obecná východiska posouzení návrhu

33. Navrhovatel se domáhá zrušení § 108 odst. 1 insolvenčního zákona, přičemž jeho stěžejní námitkou je, že napadené ustanovení brání v přístupu k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a porušuje princip rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny). Konečně je namítán i rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny, který zakotvuje mj. i právo podnikat.

34. Ústavní soud předesílá, že podstatnou součástí práva jednotlivce na soudní ochranu je právo na přístup k soudu, zaručené jak v čl. 36 odst. 1 Listiny, tak i v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Právo na přístup k soudu ovšem není absolutní a podléhá některým omezením, jež jsou vtělena do procesních předpisů v zájmu efektivity řízení; žádné z těchto (legitimních) omezení však nesmí být nepřiměřené a nesmí narušovat podstatu chráněného základního práva [viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 6. 2016 ve věci *Baka proti Maďarsku* (č. stížnosti 20261/12, § 120); rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva jsou dostupná na <https://hudoc.echr.coe.int>]. Z hlediska ochrany základních práv a svobod je tedy nezbytné, aby jednotlivé podmínky, za nichž se lze soudní ochrany domáhat, sledovaly legitimní cíl a byly vůči tomuto cíli přiměřené [srov. bod 27 stanoviska pléna ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)].

35. Právo na přístup k soudu (soudní ochranu) podle čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému, že se může domáhat u soudu svého práva „stanoveným postupem“, přičemž „podmínky a podrobnosti upravuje zákon“ (viz čl. 36 odst. 4 Listiny). Zákonodárce je ve své kompetenci omezen mj. v tom ohledu, že jím přijatou „prováděcí“ úpravou nesmí být popřena sama podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny). To znamená, že soudní či jiná právní ochrana musí být reálně „dosažitelná“, a co do svého výsledku dostatečně efektivní, což v konečném důsledku znamená i to, že by i míra takové ochrany měla být adekvátní ve vztahu k postavení, které dotčená osoba v příslušném právním vztahu má [bod 49 nálezu ze dne 2. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 2/19 (N 125/95 SbNU 27)]. Procesní předpisy provádějící předmětná ustanovení Listiny pak musí obecné soudy a Ústavní soud interpretovat a aplikovat tak, aby na účastníky řízení nebyly kladeny nepřiměřené, tj. nad rámec smyslu a účelu právní úpravy jdoucí požadavky, a nebylo tím fakticky bráněno výkonu práva na soudní ochranu (bod 27 nálezu ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. IV. ÚS 410/20).

36. Článek 37 odst. 3 Listiny zní: „Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.“ Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že zásada rovnosti účastníků řízení je součástí práva na spravedlivý proces v širším slova smyslu. Zásadou rovnosti účastníků přitom Ústavní soud rozumí „rovnost zbraní, resp. rovnost příležitostí“ [srov. náleze ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)]. To znamená, že každé procesní straně by měla být dána přiměřená možnost přednést svou záležitost za podmínek, jež ji nestaví do podstatně nevýhodnější situace, než ve které je její protistrana [náleze ze dne 13. 11. 2003 sp. zn. III. ÚS 202/03 (N 134/31 SbNU 193)]. Článek 6 odst. 1 Úmluvy, který se zabývá obdobnou problematikou práva na spravedlivý proces, sice výslovně rovnost účastníků řízení nezmiňuje, nicméně Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře konstatoval, že princip rovnosti „zbraní“ je součástí práva na spravedlivé projednání věci (srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck,

2012, s. 737-740; a Molek, P. Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 236-253).

37. Zásada rovnosti účastníků ale ani podle Ústavního soudu není absolutní. Procesní rovnost nelze vykládat tak, že by zákonodárce nemohl stanovit rozdílný rozsah procesních práv a povinností u různých druhů řízení. Musí však respektovat stejný rozsah procesních práv a povinností v řízeních se shodným předmětem řízení [srov. nálezy ze dne 13. 11. 2003 sp. zn. III. ÚS 202/03 (N 134/31 SbNU 193), ze dne 21. 8. 2008 sp. zn. II. ÚS 657/05 (N 146/50 SbNU 291) či ze dne 19. 1. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/09 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.)]. Ústavní soud si je taktéž vědom, že absolutní rovnosti účastníků řízení v širším slova smyslu ani nelze dosáhnout. Tak některé úkony, kterými disponuje žalobce s předmětem řízení v civilním sporném procesu, jako je například zpětvzetí žaloby, žalovaný z povahy věci činit nemůže. Naopak soudní poplatek je povinen zásadně zaplatit toliko žalobce, a nikoliv žalovaný (na obecnosti tohoto pravidla nic nemění ani výjimky uvedené v § 2 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, které jsou formulovány velmi úzce).

38. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 [N 10/72 SbNU 111; bod 35 (44/2014 Sb.)] formuloval, obdobně jako u práva na přístup k soudu, test tzv. rovného zacházení, který se skládá z následujících kroků, posuzujících tyto čtyři otázky: (1) jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny (tj. jde o účastníky řízení)?; (2) je s nimi zacházeno odlišně?; (3) je odlišné zacházení dotčené straně sporu k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; (4) je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. (a) sleduje legitimní zájem a (b) je přiměřené?

39. Lze shrnout, že Ústavní soud ani Evropský soud pro lidská práva nevyžadují absolutní rovnost mezi účastníky řízení. Toto právo je tedy právem omezitelným, neboť odlišné zacházení s účastníky řízení je za určitých okolností ústavně konformní, respektive souladné s Úmluvou.

40. Navrhovatel dále namítal rozpor napadeného § 108 odst. 1 insolvenčního zákona s čl. 26 odst. 1 Listiny, zaručujícím kromě svobodné volby povolání i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, k čemuž především směřují výtky navrhovatele. Článek 26 odst. 2 Listiny výslovně připouští možnost stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností zákonem, aniž výslovně omezuje důvody, pro které se tak smí stát. Meze respektu vůči demokratické vůli zákonodárce však stanovuje čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Právo podnikat a provozovat hospodářskou činnost je zakotveno jako samostatné základní právo. Ústavně je tedy chráněno právo provozovat samostatnou výdělečnou činnost, přičemž toto právo je možné omezit jedině zákonem a takové omezení musí být přiměřené a šetřit podstatu a smysl tohoto základního práva. Článek 26 Listiny pak vedle konkrétních veřejných subjektivních práv vůči státu zakotvuje i objektivní ústavní princip, požadující ochranu svobodného podnikání.

41. Prostor pro zákonné omezení demokratickým politickým rozhodnutím zákonodárce vyplývající z čl. 26 odst. 2 Listiny je však poměrně široký. Ústavní soud explicitně uznává široké uvážení zákonodárce u mezí práva podnikat (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 39/01). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (k zákoníku práce) tuto argumentaci rozvedl tím, že se „zabývá pouze ústavněprávními aspekty napadených ustanovení, a nevyjadřuje se k jejich vhodnosti a účelnosti, např. z hlediska existence svobodného trhu a podobně; není povolán k posuzování ekonomických aspektů nutnosti a nezbytnosti např. různých úprav týkajících se podnikání

vzhledem k potřebě zajištění jednotlivých, často vedle sebe nebo dokonce i proti sobě stojících (údajných) veřejných zájmů. Výběr omezujících kontrolních nástrojů a míra jejich uplatnění je primárně úkolem zákonodárce. Jedině Parlament jako zastupitelský orgán může v našem ústavním systému takové kroky učinit. Jeho odpovědnost za rozpoznání problémů, jež si žádají regulaci, volbu nástrojů a jejich účinky, které mohou být někdy i záporné, je v první řadě politická; Ústavní soud může v tomto případě do jeho zákonodárné činnosti zasáhnout jen tehdy, jestliže v ní shledá protiústavnost. . . . Při hodnocení právní úpravy postačí tzv. *rational basis test*, tedy zběžné ověření, zda zavedená opatření mohou vést ke sledovanému cíli.“

#### VIII b) Vztažení obecných východisek na nyní posuzovanou věc

42. Ústavní soud výše uvedená východiska uplatnil na nyní posuzovanou věc a dospěl k závěru, že návrh na zrušení § 108 odst. 1 insolvenčního zákona, stanovující povinnost věřitele při podání insolvenčního návrhu uhradit zálohu na náklady insolvenčního řízení, není důvodný. Ústavní soud provedl výše zmiňované testování napadeného ustanovení, v jehož rámci se zaměřil především na proporcionalitu, legitimitu a racionalitu uvedeného ustanovení.

#### VIII ba) Posouzení § 108 odst. 1 insolvenčního zákona z pohledu práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny

43. Povinnost zaplatit zálohu na náklady insolvenčního řízení lze zařadit mezi součásti „stanoveného postupu“, jak má na mysli čl. 36 odst. 1 Listiny, jehož úprava náleží ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny zákonodárci. Je nicméně zjevné, že jak z pohledu práva na přístup k soudu, tak z pohledu práva na rovné zacházení, vykazuje § 108 odst. 1 insolvenčního zákona znaky, které jej v rovině ústavněprávní v prováděném testování mohou za určitých okolností diskvalifikovat. Povinnost platit zálohu na náklady insolvenčního řízení totiž nepochybně omezuje přístup k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny), vedle toho zakládá i nerovnost v rámci jedné skupiny osob – insolvenčních navrhovatelů z řad věřitelů (čl. 37 odst. 3 Listiny), s nimiž je nakládáno odlišně (různá výše stanovené zálohy, přičemž určité skupiny osob jsou z jejího hrazení osvobozeny), a jde jim k tíži [nesplnění povinnosti uhradit zálohu ihned při podání insolvenčního návrhu vede k jeho odmítnutí pro zjevnou bezdůvodnost podle § 128a odst. 2 písm. d) insolvenčního zákona]. Proto zbývá posoudit, zda je uvedená právní úprava ospravedlnitelná, tedy zda sleduje legitimní cíl (účel, zájem) a je vůči tomuto cíli (účelu, zájmu) přiměřená.

44. Ústavní soud se tedy v první řadě zabýval otázkou, zda povinnost zaplatit zálohu na náklady insolvenčního řízení plní legitimní cíl. Je zjevné, že snahou zákonodárce, na což navrhovatel poukazuje a co se ostatně podává i z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 64/2017 Sb., bylo výrazné posílení ochranných prvků zamezujících podávání tzv. šikanózních věřitelských insolvenčních návrhů, jejichž záměrem je zejména poškodit jiného soutěžitele na pověsti, na důvěryhodnosti, na možnosti ucházet se o veřejné zakázky nebo získat úvěr apod., což může naopak vést ke konkurenční výhodě na straně insolvenčního navrhovatele. Motivací insolvenčního navrhovatele k podání insolvenčního návrhu, za nímž je skryt možný šikanózní záměr, totiž může být i vytváření nátlaku na dlužníka k úhradě sporné pohledávky, snaha obejít sporné nalézací řízení (nižší náklady insolvenčního řízení) či zmařit transakci vyjednanou dlužníkem [srov. § 109 odst. 1 písm. b) insolvenčního zákona]. Nelze ani přehlédnout, že samotným zahájením insolvenčního řízení dochází k omezení dispozičního práva dlužníka s jeho majetkem (srov. § 111 insolvenčního zákona). Pouhá informace o zahájení insolvenčního řízení je pak obchodními partnery, bankami či dalšími zainteresovanými subjekty vnímána velmi negativně.

45. Podání šikanózního insolvenčního návrhu tedy může způsobit a obvykle také způsobí dlužníku – zejména podnikateli – závažné problémy, neboť insolvenční návrh i informace o zahájení insolvenčního řízení jsou ihned dostupné široké veřejnosti prostřednictvím insolvenčního rejstříku jako informačního systému veřejné správy, kam jsou údaje o insolvenčním řízení zapisovány. Zatímco tzv. aktuální výpis z veřejného rejstříku zachycuje pouze údaje tam zapsané k datu, kdy je pořizován výpis, tzv. úplný výpis zachycuje nejen aktuální údaje o zapisovaném subjektu, ale i všechny údaje, které kdy byly do rejstříku zapsány a následně vymazány. Právnícká osoba tedy nemá možnost dosáhnout výmazu údajů o insolvenčním řízení, a to i když je zahájeno šikanózním insolvenčním návrhem, z historie zápisů z rejstříku (k tomu např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2008 sp. zn. 29 Odo 625/2006).

46. Z analytických výpočtů Ministerstva spravedlnosti vyplynulo, že počet zjevně bezdůvodných návrhů na zahájení insolvenčního řízení se v roce 2010 pohyboval kolem 120. Po přijetí tzv. antišikanózní novely provedené zákonem č. 334/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 334/2012 Sb.“) bylo v rámci analýzy vyhotovené pracovní skupinou při Ministerstvu spravedlnosti zjištěno, že během kalendářního roku bylo podáno mezi 12 až 15 šikanózními návrhy (k tomu Mgr. Stanislav, A., Ph. D.: Problematika šikanózních insolvenčních návrhů, in: Soukromé právo, Wolters Kluwer, č. 7/2018, str. 4, popř. zmiňovaná analýza, jejíž závěry byly publikovány in: Smrčka, L., Špička, J.: Insolvence 2015: Šedé zóny a selhání v insolvenční praxi, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2015). Uvedený počet se i při vědomí toho, že ne každý věřitelský návrh, který byl odmítnut pro zjevnou bezdůvodnost podle § 128a insolvenčního zákona např. kvůli nezpůsobilosti uhradit zálohu, musí být nutně šikanózní, sice nezdá být vysoký, ale má i přesto potenciál zasáhnout do hospodářské soutěže, obzvláště, týká-li se velkých korporací. K tomu lze jen pro ilustraci uvést případ, kdy byla v insolvenčním rejstříku zveřejněna informace o zahájení insolvenčního řízení na jednu z největších komerčních pojišťoven, která se posléze musela potýkat se značným reputačním dopadem, přičemž insolvenčním návrhovatelem byl nespokojený příjemce renty v řádu několik tisíc korun měsíčně.

47. I když má osoba, které zahájením insolvenčního řízení a opatřeními přijatými v jeho průběhu vznikla škoda nebo jiná újma, a jíž se týkal insolvenční návrh odmítnutý vinou insolvenčního návrhatele, právo na její náhradu [např. přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou zásahem do její dobré pověsti, které může být poskytnuto i v penězích (srov. § 147 odst. 1 insolvenčního zákona)], nejeví se tato možnost z pohledu Ústavního soudu jako dostatečná. Zadostiučinění má být přiměřené rozsahu způsobené nemajetkové újmy a je třeba přihlížet ke všem okolnostem posuzované věci, pročež je obtížné vymezit pevná kritéria pro stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Mezi okolnosti, které je třeba zohlednit při určení výše zadostiučinění, je možné zařadit zejména postavení daného subjektu na trhu (jeho význam, počet zaměstnanců), medializaci insolvenčního řízení, chování insolvenčního návrhatele v insolvenčním řízení (podávání opravných prostředků). Zejména v případech „nastrčených“ nemajetných insolvenčních návrhů pak bude vymáhání náhrady škody značně problematické.

48. Stejně tak možnost uložení pokuty insolvenčnímu návrhovateli v případě odmítnutí insolvenčního návrhu pro zjevnou bezdůvodnost až do výše 500 000 Kč (oproti doposud přípustným 50 000 Kč), se v situaci, kdy dojde k nezvratnému poškození dobrého jména

a narušení obchodních vztahů nejeví zejména v případě velkých korporací jako zcela adekvátní. Ani právo na přiměřené zadostiučinění, ani možnost uložení pokuty totiž nemají preventivní účinek, který by byl schopen odrazovat věřitele od podávání šikanózních návrhů. Ústavní soud si je vědom, že ani záloha na náklady insolvenčního řízení stanovená zákonodárcem ve výši 10 000 Kč, resp. 50 000 Kč, nebude často schopna nahradit vzniklou újmu, nicméně z pohledu preventivního působení má svůj nezpochybnitelný význam.

49. Právní úprava obsažená v insolvenčním zákoně poskytovala ochranu před šikanózními insolvenčními návrhy již před novelou provedenou zákonem č. 64/2017 Sb. Do insolvenčního zákona byly tyto prvky zakotveny zákonem č. 334/2012 Sb. Byla jím zavedena zejména možnost odmítnout návrh pro zjevnou bezdůvodnost (§ 128a insolvenčního zákona), stanovení sankce za podání zjevně bezdůvodného návrhu (§ 128a odst. 3 insolvenčního zákona), možnost stanovit povinnost složit jistotu k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla nedůvodným zahájením insolvenčního řízení [§ 82 odst. 2 písm. c) insolvenčního zákona], anebo možnost předběžným opatřením eliminovat některý z účinků spojených se zahájením insolvenčního řízení, uvedených v § 109 odst. 1 písm. b) a c) insolvenčního zákona, neodporuje-li to společnému zájmu věřitelů [§ 82 odst. 2 písm. b) insolvenčního zákona].

50. Jakkoliv byly tyto nástroje přínosné, nedokázaly zjevně zamezit těm negativním účinkům, které nastaly po zahájení insolvenčního řízení, resp. po zveřejnění vyhlášky v insolvenčním rejstříku. Podle důvodové zprávy praxe ukázala, že i když je do deseti dnů insolvenční návrh zamítnut nebo odmítnut, stačí to (v důsledku diskreditace osoby údajného dlužníka v očích obchodních či smluvních partnerů) k tomu, aby se řádně fungující společnost dostala skutečně do úpadku.

51. Co se týče zálohy na náklady insolvenčního řízení, znal insolvenční zákon tento institut i před jeho novelou provedenou zákonem č. 64/2017 Sb. Šlo nicméně o institut fakultativní a uložení zálohy záviselo na úvaze soudu. Tato možnost byla insolvenčními soudy nicméně paušálně využívána, a to často až do výše 50 000 Kč. Nevýhodou však bylo, že insolvenční navrhovatel mohl dosáhnout svého šikanózního záměru i tím, že insolvenční návrh podal a případnou povinnost složení zálohy nesplnil. I když tedy insolvenční soud řízení zastavil, mohl insolvenční věřitel dlužníkovi situaci zkomplikovat. Záloha na náklady insolvenčního řízení je tak dalším ochranným prvkem, který má bránit insolvenčním návrhům, které nemusejí mít zjevné opodstatnění.

52. Vláda ve svém vyjádření připodobňovala institut zálohy soudním poplatkům. V tom se liší od navrhovatelem prosazovaných závěrů vyslovených v usnesení sen. zn. 29 NSČR 172/2017, podle něhož záloha není svou povahou ani soudním poplatkem, ani jistotou, která by měla sloužit k případné náhradě škody nebo jiné újmy. Zákonodárci lze možná vytknout neobratnost označení v podobě „zálohy“, když se nabízelo označení jiné (např. právě jistota), nicméně z pouhé nevhodnosti označení nelze ještě dovozovat protiústavnost. Jakkoliv nelze zálohu na náklady insolvenčního řízení zcela ztotožňovat se soudním poplatkem (k rozdílu viz výše), nelze přehlédnout, že návrh na zahájení insolvenčního řízení není s placením soudních poplatků spojen. Na zálohu lze tedy v určitém smyslu nahlížet i jako na jakousi „skrytou“ formu soudního poplatku (byť s uvedenou výhradou jeho možného vrácení). I když má tedy záloha na náklady insolvenčního řízení jinou povahu, než např. soudní poplatek nebo jistota na náklady předběžného opatření, Ústavní soud se (na rozdíl od názoru Nejvyššího soudu vysloveného v usnesení sen. zn. 29 NSČR 172/2017) nedomnívá, že by bylo naprosto vyloučeno použít instituty zmírňující dopady překážek, které brání v přístupu k soudu (např. v podobě osvobození od povinnosti platit soudní poplatek nebo složit jistotu), jež jsou obsaženy

v občanském soudním řádu. K uvedenému závěru vede Ústavní soud jednak subsidiární použití občanského soudního řádu zakotvené v § 7 insolvenčního zákona, jednak i zavedení fakultativní možnosti uložení zálohy i v jiných případech, stanovené v § 108 odst. 2 insolvenčního zákona. Podle § 7 insolvenčního zákona platí, nestanoví-li tento zákon jinak nebo není-li takový postup v rozporu se zásadami, na kterých spočívá insolvenční řízení, použijí se pro insolvenční řízení a pro incidenční spory přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu týkající se sporného řízení. Osvobození od placení zálohy by bezpochyby představovalo benefit pro účastníka řízení (insolvenčního navrhovatele), který z pohledu ústavněprávního ob stojí. Ústavní soud se však nedomnívá, že použití tohoto institutu na bázi prosté analogie s § 138 o. s. ř. by bylo namístě, ledaže by pro takové zmírnění dopadů povinnosti složit zálohu na náklady insolvenčního řízení byly ve zcela výjimečném případě dány řádně doložené důvody. V opačném případě by mohlo docházet k rozporu se zásadami insolvenčního řízení, jak jsou vyjmenovány v § 5 insolvenčního zákona, tedy že by byl některý z účastníků nespravedlivě a nedovoleně znevýhodňován či byla narušena rovnost věřitelů. Na druhé straně je však třeba upozornit, že není možno si toto dobrodiní jakkoliv nárokovat.

53. K tomu je možno dále podotknout, že záloha se od soudních poplatků liší mj. tím, že nenastanou-li podmínky pro použití této zálohy (např. k náhradě způsobené škody nebo nedojde-li k odmítnutí návrhu pro bezdůvodnost), pak bude záloha vrácena tomu, kdo ji složil. Zátěž spojená s touto povinností tak spočívá především v tom, že účastník řízení, který zálohu zaplatil, touto částkou přinejmenším po určitou dobu nebude moci disponovat. V této souvislosti nelze přehlédnout, že insolvenční řízení je vedeno především v zájmu věřitelů, kteří se snaží docílit navrácení svého majetku. V jejich zájmu by pak mělo být, aby insolvenční řízení řádně proběhlo. Riziko možného nevrácení zálohy je rizikem, které lze při patřičné bdělosti eliminovat na přijatelnou úroveň. I když byl institut zálohy na náklady insolvenčního řízení prezentován zákonodárcem primárně jako institut odrazující od podávání šikanózních návrhů, nelze přehlédnout ani jeho eventuální funkci reparační. Dojde-li ke vzniku újmy subjektu, vůči němuž byl insolvenční návrh směřován, bude možno z této zálohy hradit i tuto újmu. Složená záloha bude nicméně primárně použita na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce, proto je třeba ze strany insolvenčních navrhovatelů přistupovat k podávání insolvenčních návrhů více než zodpovědně.

54. Ve světle legitimních cílů a deklarovaného účelu právní úpravy (zajištění peněžních prostředků pro vedení insolvenčního řízení i v případě, že na základě dosavadního šetření nejsou v majetkové podstatě žádné peněžní prostředky; ochrana práv dlužníka před šikanózními věřitelskými insolvenčními návrhy; otestování vážnosti úmyslu věřitele k vedení insolvenčního řízení) představuje institut zálohy na náklady insolvenčního řízení podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona, a to i vzhledem k zákonodárcem stanovené výši (10 000 Kč a 50 000 Kč) z pohledu Ústavního soudu přijatelné omezení práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

*VIII bb) Posouzení stanovení zálohy podle § 108 odst. 1 insolvenčního zákona z pohledu rozlišování mezi podnikateli a nepodnikateli a z pohledu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny*

55. V další části se Ústavní soud zabýval stanovením zálohy na náklady insolvenčního řízení v závislosti na tom, zda je dlužníkem osoba právnická podnikající, nebo osoba právnická či fyzická nepodnikající. Zákonodárce v § 108 odst. 1 insolvenčního zákona stanovil výši zálohy na částku 10 000 Kč v případě, že insolvenční návrh věřitele byl podán proti právnické

osobě, která není podnikatelem, nebo proti fyzické osobě, a na částku 50 000 Kč, je-li podán proti právnické osobě, která je podnikatelem.

56. Navrhovatel spatřuje rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny v rozlišování podnikatele na osobu právnickou nebo fyzickou, neboť právo každého dlužníka podnikat má podle názoru navrhovatele v obou případech jiný obsah podle toho, zda má být režimu insolvenčního zákona podroben dlužník, který podniká jako osoba právnická, nebo dlužník, který podniká jako osoba fyzická. Z tohoto pohledu není Ústavnímu soudu zcela jasné, v čem přesně navrhovatel porušení čl. 26 odst. 1 Listiny v daném případě shledává, neboť věřitel, jakožto insolvenční navrhovatel, není na svém právu podnikat nikterak dotčen. Navrhovatel měl tedy zřejmě na mysli především to, že dlužníci (právnické osoby podnikatelé) budou oproti jiným dlužníkům (právnickým osobám nepodnikatelům a nepodnikajícím fyzickým osobám) zvýhodněni tím, že budou vystaveni menšímu riziku podání insolvenčního návrhu, neboť insolvenční navrhovatel musí složit vyšší zálohu na náklady insolvenčního řízení (50 000 Kč v případě právnických osob podnikatelů oproti 10 000 Kč v případě nepodnikatelů). Jakkoliv lze připustit rozdílné zacházení mezi jednotlivými subjekty, z hlediska rozumného obecného výkladu přípustnosti zákonného omezení práv podle čl. 26 odst. 1 Listiny vychází Ústavní soud i zde z obdobného schématu, které používá u sociálních práv.

57. Ústavní soud východiska k posuzování dané problematiky shrnul v nálezu ze dne 12. 5. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.) tak, že „s ohledem na znění čl. 41 odst. 1 Listiny je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u práv první generace (a také práv obsažených v hlavách III a V Listiny, srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07), a zakotvení jejich existence v Listině znamená (a to s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny), že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard (tj. existuje určitá spodní mez omezení, esenciální obsah) sociálních práv.“

58. Jinak konkrétní vyvážení liberálního a sociálního hlediska zásadně stanoví parlamentní většina [Ústavní soud proto v bodě 45 nálezu ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) uvedl, že „ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judiciální“]. Rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v první řadě předmětem politické soutěže, a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru. Sociální práva lze totiž řadit mezi tzv. bytostně sporné či diskutabilní pojmy (*essentially contested concepts*), o jejichž nejhlubším významu se vede napříč společností bouřlivá veřejná debata a politická diskuse. Při jejich přezkumu je Ústavní soud vázán východisky čl. 41 odst. 1 Listiny, a proto je rovněž zdrženlivější vůči demokratické většině zákonodárce, která by měla reflektovat momentální vůli společnosti.

59. Ústavní soud tak na zákonné omezení základního práva podnikat, uvedeného ve výčtu čl. 41 odst. 1 Listiny, aplikuje přísný test proporcionality. Za zásah do minimálního standardu (esenciálního obsahu) základního práva podnikat považoval např. faktické odnětí práva podnikat při odsouzení za úmyslný trestný čin nesouvisející s předmětem podnikání, pročež zde prováděl test proporcionality takového zásahu, protože závažnější zásah do práva podnikat než jeho faktické odnětí si lze těžko představit. V nyní posuzované věci však k žádnému takto zásadnímu omezení či dokonce odnětí práva podnikat nedochází. Je třeba trvat na tom, že zákonodárce má poměrně širokou pravomoc takové podmínky a omezení stanovit (srov. již citovaný nález Pl. ÚS 39/01). Tyto podmínky a omezení však nesmí být diskriminační (srov.

čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny). Ve světle návrhu by se mohlo na první pohled jevit, že rozlišování mezi podnikajícími a fyzickými a právníckými osobami při stanovení výše zálohy na náklady řízení, představuje diskriminační zacházení. Tento názor však Ústavní soud nesdílí. Stanovení zálohy v různé výši podle jednotlivých skupin osob je založeno na objektivních a racionálních kritériích [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (N 29/3 SbNU 209), ze dne 21. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79) nebo ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15, bod 25 (N 42/80 SbNU 517)], která vycházejí ze zkušeností s výskytem zneužívajících insolvenčních návrhů. Je zjevné, jak již bylo zmiňováno výše, že dopad zahájeného insolvenčního řízení, pomine-li se zásah do dobrého jména a pověsti, který může pociťovat každý subjektivně zcela rozdílně, bude jiný u podnikatele a jiný u nepodnikatele.

*VIII bc) Nahlížení na § 108 odst. 1 insolvenčního zákona z pohledu osvobození určitých subjektů od placení zálohy*

60. Navrhovatel konečně poukazuje na to, že z placení zálohy na náklady insolvenčního řízení jsou vyloučeny určité skupiny věřitelů (zaměstnanci a spotřebitelé). Co se týče zaměstnanců, Ústavní soud nemá důvod odchylovat se od závěru vysloveného ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, podle něhož osvobození od zaplacení zálohy na náklady konkursu, vyplývá-li pohledávka navrhovatele ze mzdových nároků (s výjimkou vedoucích zaměstnanců dlužníka a osob jim blízkých), sleduje účel, jenž byl tímto opatřením zákonodárcem sledován (jde o ochranu slabší strany) a není v rozporu s ústavním pořádkem (zejména s čl. 26 odst. 1 a čl. 28 Listiny).

61. V případě spotřebitelů vychází Ústavní soud z obdobné premisy jako u zaměstnanců, že jde o slabší stranu, která si zasluhuje zvýšenou ochranu. Pakliže ochrana spotřebitele náleží mezi hlavní cíle českého zákonodárství (vycházejícího z předpisů Evropské unie), nemá Ústavní soud proti promítnutí této ochrany do osvobození od placení zálohy na náklady insolvenčního řízení z ústavněprávního hlediska taktéž žádné výhrady. Možné zneužití osvobození od placení zálohy u spotřebitelů, kteří shodou okolností vystupují jako podnikatelé, není samozřejmě vyloučeno, jak naznačuje navrhovatel, ale pohybuje se spíše v rovině spekulativní. Ostatně každá výjimka je svým způsobem zneužitelná. Vzhledem ke znění § 108 odst. 1 insolvenčního zákona, podle něhož se osvobození týká jen toho spotřebitele, jehož pohledávka spočívá v nároku vyplývajícím ze spotřebitelské smlouvy, nelze očekávat, že by mělo docházet např. k postupování pohledávek vzniklých ze spotřebitelských smluv na další osoby za účelem podávání šikanózních insolvenčních návrhů.

62. Na základě výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadeného ustanovení insolvenčního zákona, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).**

V Brně dne 28. června 2022

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu