

2.6 Mezinárodní insolvenční a exekuční právo

Zdeněk Kapitán*

Oběma oblastem dílčího výzkumu, tj. mezinárodnímu insolvenčnímu i mezinárodnímu exekučnímu právu je vlastní podstatný společný znak – zaměření na uspokojení věřitele s využitím autoritativních nástrojů vedoucích k nucenému prosazení soukromoprávních nároků tam, kde nedochází k jejich dobrovolnému plnění.

Primární aktivity řešitele byly zprvu zaměřeny na oblast mezinárodního insolvenčního práva, a to zejména v souvislosti s tím faktem, že v době zahájení řešení výzkumného záměru probíhala rekodifikace insolvenčního práva v České republice. Posléze – zejména s ohledem na praktické potřeby právní praxe, s níž je řešitel v úzkém spojení (zejména soudní a advokátní) – bylo zaměření výzkumné činnosti rozšířeno také na oblast mezinárodního práva exekučního, poněvadž tato materie se jeví „každodennější“ ve srovnání s materií mezinárodního insolvenčního práva a dotýká se rovněž širšího spektra adresátů práva.

1) *Východzí stav práva EU na počátku řešení výzkumného záměru*

I. Oblast (evropského) mezinárodního insolvenčního práva byla v době na počátku řešení výzkumného záměru regulována primárně nařízením, konkrétně nařízením Rady (ES) č. 1346/2000 ze dne 29. května 2000, o úpadkovém řízení (dále jen „evropské insolvenčního nařízení“) a dále relativně velkým objemem směrnice práva; z nejdůležitějších předpisů lze uvést například směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/17/ES ze dne 19. března 2001, o reorganizaci a likvidaci pojišťoven, směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001, o reorgani-

zaci a likvidaci úvěrových institucí či směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2002/47/ES ze dne 6. června 2002, o dohodách o finančním zajištění.

II. Oblast (evropského) mezinárodního exekučního práva byla – s ohledem na změnu kompetencí pro regulaci Evropského justičního prostoru ve věcech civilních a jejich přesunutí ze třetího pilíře Evropské unie do pilíře prvního – po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost regulována dvěma nařízením, konkrétně nařízením Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000, o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (dále jen „nařízení Brusel I“) a nařízením Rady (ES) č. 1347/2000 ze dne 29. května 2000, o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti obou manželů k dětem (tzv. nařízení „Brusel II“), jež bylo ještě před vstupem České republiky do Evropské unie nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003, o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000 (dále jen „nařízení Brusel IIa“); toto nahrazení vedlo k rozšíření věcné působnosti nařízení, aniž došlo podstatnou měrou ke změně funkčních mechanismů pro regulaci materie.

* JUDr. Zdeněk Kapitán, Ph.D., řešitel výzkumného záměru.

2) Změny práva EU v období let 2005 až 2011:

A. Expanze práva EU vůči národním právním řádům

- I. V oblasti mezinárodního insolvenčního práva materie nezaznamenala žádnou zásadní expanzi, která by se projevovala v oblasti posílení kompetencí Evropské unie vůči členským státům. Vliv důsledků vstupu České republiky do Evropské unie se projevil spíše v oblasti aplikační (viz dále).
- II. Jinak je tomu v případě mezinárodního exekučního práva. V důsledku již naznačeného posílení kompetencí Evropské unie došlo k zásadní expanzi unijních pravidel směřujících k posílení principu automatického uznávání soudních rozhodnutí mezi členskými státy Evropské unie navzájem a rovněž k aktivnějšímu prosazování principu vzájemné důvěry mezi členskými státy Evropské unie (viz dále v části 4. této zprávy). Dalším zásadním jevem – který se stal a zčásti nadále zůstává diskutabilním z pohledu kompetencí Evropské unie – je prosazování transnacionální povahy mezinárodního exekučního práva (touto oblastí se podrobněji zabývá část výzkumných aktivit v rámci dílčího tématu Působení práva EU ve sféře českého občanského práva v širším smyslu a občanského práva procesního), kdy se vlamuje unijní regulace i do principů fungování vnitrostátního práva a tím dochází fakticky k věcné unifikaci procesního práva v jednotlivých členských státech. Všechny tyto popsané jevy se projevují zejména ve čtveřici nařízení, která byla přijata v inkriminovaném období – v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se zavádí evropský exekuční titul pro nesporné nároky (nařízení bylo sice přijato již v roce 2004, a to před vstupem České republiky do Evropské unie, ale k jeho vstupu v platnost došlo až v roce 2005) (dále jen „nařízení o EET“), v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 ze dne 12. prosince 2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu (dále jen „nařízení o EPR“), v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 861/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích a nařízení Rady (ES) č. 4/2009 ze dne 18. prosince 2008, o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností

B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva

S ohledem na shora uvedené principy je zřejmé, že zkoumaná materie je v převážné míře regulována nařízením, tedy unijními předpisy sekundárního práva, které jsou přímo použitelné ve smyslu článku 288 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie. Specifika evropeizace ve zkoumané oblasti spočívají – při respektování tohoto faktu – tedy především v oblasti právně-aplikační. To je dáno zejména tím, že nařízení pro svou povahu v zásadě nemůže být prováděno vnitrostátními prostředky (viz však dále v části 3. této závěrečné zprávy).

Svébytnou oblast evropeizace v uvedené oblasti představuje rovněž práce s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Ta je ve zkoumané oblasti poměrně rozsáhlá, a to nejen s ohledem na skutečnost, že se materie poměrně rychle vyvíjí, ale i s ohledem na fakt, že judikatorní praxe navazuje na aplikaci právního předchůdce nařízení Brusel I – bruselské Úmluvy o pravomoci soudů a o uznání a vykonatelnosti rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních z roku 1968, k jejíž interpretaci byl Soudní dvůr povolán na základě protokolu ještě před zahrnutím kompetencí pro regulaci zkoumané materie do rozsahu pravomocí Evropského společenství, respektive Evropské unie

C. Vliv na národní právní řád

Prvotní vliv – opět s ohledem na povahu regulace zkoumané materie dané nařízením jako specifickou formou sekundárního unijního práva – unijní regulace na vnitrostátní právní řád je dán potřebou důsledného dodržování principu aplikační přednosti unijního práva.

Ve zkoumané oblasti způsobil přenos kompetencí na Evropskou unii poměrně složitou právně-aplikační situaci, kdy pro regulaci jak vztahů mezinárodního insolvenčního práva, tak vztahů mezinárodního exekučního práva dochází k interakci vnitrostátního práva, dvoustranných smluv (zpravidla historických mezinárodních smluv o právní pomoci), mnohostranných smluv (zejména smluv vzniklých v rámci Rady Evropy, Organizace spojených národů a zejména Haagské konference mezinárodního práva soukromého) a nakonec i předpisů práva Evropské unie.

- I. Pro oblast mezinárodního insolvenčního práva je naznačený konflikt právních pramenů řešen ve prospěch absolutní priority aplikace evropského insolvenčního nařízení; dochází tak k vyloučení jakékoliv aplikace mezinárodních smluv dvoustranných i mnohostranných (k tomu je však třeba zohlednit fakt, že evropského insolvenčního nařízení se nevztahuje na Dánsko). Toto právní řešení lze odůvodnit zejména faktem, že v případech mezinárodní insolvence se jak na hlavním, tak na případných vedlejších insol-

venčních řízeních bude podílet více věřitelů z různých zemí, proto by současné použití více nástrojů aplikovaných na často subjektivním principu vedlo k neřešitelným právním situacím při kolizi různorodých právních úprav.

- II. Pro oblast mezinárodního exekučního práva platí v zásadě pro řešení naznačeného konfliktu princip, podle kterého jsou vyloučeny dosavadní dvoustranné mezinárodní smlouvy (s cílem zavést jednotný unijní aproximativně co možná nejvýhodnější režim uznání a výkonu soudních rozhodnutí mezi členskými státy) a možnost alternativní aplikace mnohostranných mezinárodních smluv ve zvlášť vymezených věcech podle principu maximální výhodnosti.

Samotné pojmenování uvedených principů je velmi složité a vyžaduje poměrně vysokou a specificky zaměřenou odbornou erudici ve spojení s nutností sledování flexibilně se vyvíjející judikatury Soudního dvora Evropské unie. Získávání této erudice v právně-aplikační praxi, jež byla v době před vstupem České republiky do Evropské unie zaměřena jiným směrem, je velmi náročným úkolem a zaměřuje se na něj také prakticky pojatý publikační výstup výzkumníka s názvem *Judikatura Soudního dvora Evropské unie k nařízení o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000.*

3) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české právo. Reálný proces evropeizace českého práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě a aplikační praxi

V návaznosti na zmíněnou zásadu zákazu provádění nařízení do vnitrostátního práva je třeba na tomto místě zmínit fakt, že jednotlivé právní řády obsahem své regulace často mohou způsobit, že obsah vnitrostátního práva buď vůbec neumožní (nevytvořením vhodných podmínek pro použití), znemožní nebo zásadním způsobem ztíží (vytvořením či neodstraněním negativních překážek použití) aplikaci unijní úpravy obsažené v nařízeních. S ohledem na tyto skutečnosti bývají ve vnitrostátních právních řádech prováděny změny, které napomáhají pružné aplikaci unijních nařízeních; to platí zejména pro státy, jejichž právní řády vykazují velkou míru diskontinuity (postsocialistické země) ve srovnání s členskými zeměmi s kontinuálním právním vývojem. Tyto úpravy vnitrostátního práva bývají označovány termínem adaptace. I v oblasti zkoumané materie lze vysledovat adaptační úpravy českého vnitrostátního práva.

- I. V oblasti mezinárodního insolvenčního práva byl ve vnitrostátních podmínkách nastolen velmi negativní stav. Přijetím nového insolvenčního zákona v roce 2006 zaniklo s účinností od 1. 1. 2008 univerzální mezinárodní insolvenční právo a česká vnitrostátní úprava zná jen vnitrouijní mezinárodní insolvenční právo, neboť neobsahuje ani strohou úpravu, která byla obsažena v dřívějším § 69 zákona o konkursu a vyrovnání. Tento stav vznikl tím, že v hlavě II. části třetí insolvenčního zákona, jež byla nazvána „Vztah ke státům Evropské unie“, byla do ustanovení § 426 až 430 včleněna adaptační ustanovení, která slouží toliko k usnadnění aplikace evropského insolvenčního nařízení, a to ještě pochybnému, poněvadž pravidla vyplývající z uvedených ustanovení lze často dovodit přímo interpretací nařízení.

Pokud jde o transpozici směrnic regulujících mezinárodní insolvenční právo, jak byly zmíněny v části 1. této zprávy, došlo k ní rovněž poměrně nešťastným způsobem. Mezinárodní insolvenční právo peněžních institucí, pojišťoven a zajišťoven a finančního zajištění bylo upraveno ve třech paragrafech zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, a to v ustanoveních § 11c až 11e. Tento text je velmi disproportionální a obsahuje velké množství nesourodého textu, který v sobě nevhodně metodologicky kombinuje současně několik instrumentů mezinárodního práva soukromého – zejména omezení volby práva, materializaci kolizního řešení – kolizní ustanovení jsou kombinována s pravidly mezinárodního práva procesního, a to vše v části zákona, která je uvozena marginální rubrikou „Závazková práva“, přestože obsah mezinárodního insolvenčního práva nemá s touto otázkou nic společného; vhodnější se jevílo upravit tyto otázky v procesní části zákona č. 97/1963 Sb. samostatně, nebo dekoncentrovaně v těch předpisech, které pro zmíněné oblasti provedly implementaci zbývajících ustanovení inkriminovaných směrnic.

Stav, který nastal v důsledku popsání legislativní činnosti, způsobuje neochotu a faktickou neschopnost aplikace (evropského) mezinárodního insolvenčního práva v české aplikační praxi.

- II. V oblasti mezinárodního exekučního práva je situace částečně jiná. K adaptaci unijní úpravy provedené zejména v nařízeních Brusel I a Brusel IIa došlo velmi citlivým způsobem v novele zákona č. 97/1963 Sb., do něž byla vložena ustanovení § 68a až 68c. Ta reagují věcně na potřebu praxe a zefektivňují možnost použití unijní úpravy – například úpravou sloučeného řízení o prohlášení vykonatelnosti a o nařízení

výkonu, prodloužením odvolací lhůty podle vnitrostátního práva tak, aby vyhovovala podmínkám nařízení etc.

Méně šťastné byly novelizační zásahy sloužící k adaptaci novějších nástrojů – zejména nařízení o EET a nařízení o EPR, které naopak pružnou aplikaci nařízení ztěžují. Příkladem je nové ustanovení § 200ua občanského soudního řádu.

Přesto lze však v oblasti mezinárodního exekučního práva v praxi vnímat snahu o co možná nejflexibilnější zajištění exekučního řízení. Nejožehavějším aplikačním místem je již zmíněný konflikt potenciálně použitelných pramenů. Problémem není jen jejich mnohost, ale i složité podmínky jejich časové působnosti, které nejsou spojeny jen s okamžikem vstupu nařízení v platnost (účinnost), ale komplikují se také takovými okolnostmi jako je zahájení řízení, respektive vydání rozhodnutí, jež je předmětem exekuce. Zhodnocení tohoto stavu a jeho instruktivní řešení nabídne řešitelova monografie s názvem Aplikace mezinárodního exekučního práva v České republice od vstupu do Evropské unie.

4) *Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro*

Oblast mezinárodního insolvenčního práva v současné době poněkud stagnuje ve vývojových tendencích a v brzké budoucnosti nelze vnímat ze strany Evropské unie rozsáhlejší snahu o změnu v regulaci.

Jinak je tomu v případě mezinárodního exekučního práva. Dlouhodobá aplikace principů mezinárodního exekučního práva, jak byly nastaveny zmíněnou bruselskou úmluvou z roku 1968, si s vývojem podmínek mezinárodní exekuce vyžádala zásadnější revizi nařízení

Brusel I jako páteřního předpisu evropského mezinárodního práva procesního. V dubnu 2009 předložila Evropská komise zprávu o dosavadním fungování nařízení Brusel I navazující na provedené akademické studie. K problematice byla zpracována Zelená kniha o posouzení nařízení č. 44/2001 příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, kterou byly iniciovány veřejné konzultace k tomuto tématu, posléze došlo k předběžnému projednání v Radě Evropské unie a Evropském parlamentu. Na základě toho vznikl návrh novely a dopadová studie. Během maďarského předsednictví v první polovině roku 2011 se uskutečnila jednání expertů členských států a 29. června 2011 byl předložen přepracovaný návrh nového nařízení, který reagoval na výsledky diskusí v pracovní skupině a písemná vyjádření členských států. Nyní, 4. listopadu 2011 byl předložen druhý revidovaný návrh omezený na oblast uznávání a výkonu.

Ačkoliv právě probíhá projednání návrhu a postoje členských států jsou různorodé, je zřejmé, že právní stav v oblasti mezinárodního exekučního práva bude směřovat k dalšímu zjednodušení vzájemného uznávání soudních rozhodnutí členských států, a to mimo jiné dalším posilováním principu vzájemné důvěry, který mimo jiné deklaruje skutečnost, že v rámci uznávacího a exekučního řízení nebudou v zásadě přezkoumávány podmínky pro založení mezinárodní příslušnosti soudu, který vydal rozhodnutí. Tato skutečnost, ačkoliv měla vyřešit letité systémové nedostatky s účelovým neuznáváním a tím i nevykonáváním cizozemských rozhodnutí, podléhá v praxi účelové manipulaci. Judikatura Soudního dvora Evropské unie jasně prokazuje, že státy – ať už z neznalosti či jiných důvodů – nerespektují pravidla určování mezinárodní příslušnosti. To vede prakticky k tomu, že ve věcech rozhodují mezinárodně nekompetentní soudy a zjednodušený způsob pro uznání a vykonatelnost rozhodnutí znemožňuje obranu proti tomuto protiprávnímu jevu.