



EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

revizi nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení

{COM(2012) 744 final}

{SWD(2012) 416 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

revizi nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení

1. Úvod

Evropská rada s ohledem na to, že Evropská unie čelí největší hospodářské krizi ve své historii, opakovaně zdůraznila, že hlavní úlohou Unie je prosazovat udržitelný růst a zároveň usilovat o finanční konsolidaci. Růst byl proto ústředním tématem programu Komise v oblasti spravedlnosti („Spravedlnost pro růst“).

Jedním z opatření, která podporují hospodářské činnosti v oblasti spravedlnosti, je revize nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení (dále jen „nařízení“ nebo „EIR“). V období let 2009–2011 vyhlásilo v EU úpadek v průměru 200 000 podniků ročně, což vedlo k přímé ztrátě 1,7 milionu pracovních míst za každý rok. Přibližně jedna čtvrtina těchto úpadků vykazuje přeshraniční prvek. Na tyto případy se proto vztahuje EIR. Vzhledem k tomu, že podniky zabývající se přeshraničním obchodem bývají většinou větší než průměrný podnik, je pravděpodobné, že podíl dotčených pracovních míst bude vyšší než podíl úpadků, nehledě na účinky jejich úpadků na věřitele.

Komise zahrnuje revizi nařízení do svého pracovního programu na rok 2012, a to v souladu s jeho ustanovením o přezkumu (článek 46). Revize je v souladu se strategií Evropa 2020, iniciativou „Small Business Act“, roční analýzou růstu za rok 2012 a Aktem o jednotném trhu II. Evropský parlament přijal v říjnu 2011 usnesení, v němž vyzýval k revizi nařízení a doporučil harmonizaci konkrétních aspektů úpadkového práva a práva obchodních společností. Na základě ustanovení o přezkumu bude revize nařízení schvalována spolu se zprávou o jeho uplatňování.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

2.1. Hodnocení nařízení

Nařízení (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení vytváří právní rámec pro přeshraniční případy úpadků v Evropské unii. EIR stanoví jednotná pravidla pro příslušnost, uznávání a výkon rozhodnutí přijatých v souvislosti s řešením úpadku a pro rozhodné právo. Upravuje také koordinaci více řízení, která se týkají téhož dlužníka. Stručně řečeno:

- Nařízení se vztahuje na právnické i fyzické osoby v případech, kdy se dlužníkův majetek nebo jeho věřitelé nacházejí ve více než jednom členském státě;
- Příslušný k zahájení hlavního úpadkového řízení je soud, v jehož obvodu jsou soustředěny hlavní zájmy dlužníka (dále také „středisko HZ“). Rozhodnutí o zahájení řízení a všechna další rozhodnutí vydaná tímto soudem jsou uznávána a vykonávána ve všech ostatních členských státech;

- Vedlejší řízení mohou být zahájena v jakémkoli členském státě, kde má dlužník provozovnu, tj. místo, kde dlužník vykonává hospodářskou činnost. Účinek vedlejších řízení se omezuje na majetek, který se nachází v tomto členském státě. V zájmu koordinace řízení má správce podstaty působící ve vedlejším řízení povinnost spolupracovat se správcem v hlavním řízení (a naopak); a
- V případě úpadkového řízení je rozhodným právem v zásadě právo státu, kde bylo řízení zahájeno. Toto právo upravuje zejména pořadí pohledávek a procesní práva věřitele.

Ačkoli se má obecně za to, že EIR úspěšně usnadňuje přeshraniční úpadková řízení v rámci Evropské unie, z hodnocení vyplývá, že se při provádění nařízení vyskytuje celá řada problémů. Hodnocení také uvádí, že nařízení nedostatečně odráží současné priority EU a vnitrostátní praxi v oblasti úpadkového práva, zejména pokud jde o prosazování záchrany podniků v potížích.

Hodnocení EIR zdůraznilo tyto klíčové problémy:

- | | |
|-----|---|
| (1) | Překážky při záchraně podniků a při volném pohybu podnikatelů a oddlužených osob; |
| (2) | Problémy při určování správného soudu s příslušností k zahájení řízení; |
| (3) | Neúčinné přeshraniční postupy; |
| (4) | Neexistence právního rámce upravujícího úpadek skupiny společností. |

Následující oddíl tyto čtyři problémy analyzuje, uvádí je do souvislosti na základě jejich provázanosti a člení je do dvou kategorií.

2.2. 1. skupina problémů: problémy týkající se oblasti působnosti nařízení

První skupina problémů obsahuje otázky týkající se mezer ve stávající působnosti nařízení; jedná se např. o neexistenci ustanovení, která upravují režimy před vyhlášením úpadku, ustanovení o postupech při oddlužení fyzických osob a specifických pravidel ohledně skupin společností.

2.2.1. Nařízení se nevztahuje na vnitrostátní úpadková řízení, jejichž cílem je záchrana společností

Od okamžiku, kdy bylo nařízení schváleno, aktualizovala řada členských států předpisy v oblasti úpadkového práva tím, že přijala nové postupy zaměřené na záchranu podniků, čímž čestným podnikatelům poskytují druhou šanci a jednotlivcům možnost oddlužení. Ze studie univerzity z Heidelbergu vyplynulo, že v téměř dvou třetinách členských států existuje úprava předúpadkových nebo hybridních (dlužníkovi zůstávají dispoziční oprávnění) řízení, na něž se nařízení nevztahuje. Cílem těchto řízení je záchrana životaschopných podniků a pracovních míst, přičemž jsou obecně uznávány jejich hospodářské výhody.

Vzhledem k tomu, že se toto nařízení na některá řízení nevztahuje, jejich účinky nejsou v rámci EU uznávány, zejména pokud jde o nemožnost vymáhat pohledávku individuální žalobou. Zahraniční věřitelé tak mohou i nadále uplatňovat v individuální žaloby na zaplacení pohledávky proti společnosti a jejímu majetku a nejsou zcela ochotní se zapojit do jednání ohledně restrukturalizace nebo odsouhlasit záchranný plán. V důsledku toho se může promarnit příležitost na záchranu společnosti, resp. pracovních míst. Respondenti zúčastnění

veřejné konzultace na tyto problémy upozornili. Část z nich (51 %) se domnívala, že **neexistence úpravy předúpadkových nebo hybridních řízení způsobuje problémy**. Celkem 59 % těchto respondentů také souhlasilo s tím, že by se EIR mělo vztahovat na vnitrostátní předúpadková řízení.

V letech 2009 až 2011 vyhlásilo v EU úpadek více než 200 000 společností ročně. Má se za to, že související ztráta pracovních míst činí přibližně 1,7 milionu ročně. Odhaduje se také, že přibližně 5 milionů evropských společností má zákazníky, věřitele nebo obchodní partnery v jiných členských státech, a je tedy možné, že se jich nařízení bude v případě úpadku, jakožto dlužníků nebo věřitelů, týkat. Přibližně 50 000 společností (1 % z 5 milionů) se každým rokem stane dlužníky a minimálně dvakrát tolik jich bude věřiteli v případě přeshraničních úpadků.

Přeshraniční úpadky mají dopad především na velké společnosti, protože u těchto společností existuje větší pravděpodobnost, že se zapojí do přeshraničního obchodu, než u malých a středních podniků. Úpadek velké společnosti má značné důsledky pro evropskou ekonomiku, protože i když velké společnosti představují pouze 0,2 % evropských společností, poskytují 30 % pracovních míst v EU a vytváří 41 % hrubé přidané hodnoty. Velké společnosti často kryjí své potřeby dodávkami od menších společností, které mohou mít své sídlo v jiném členském státě. Úpadek velké společnosti tak může mít značný dominový efekt.

2.2.2. Nařízení neobsahuje účinnou úpravu celé škály režimů členských států týkajících se úpadkových řízení proti fyzickým osobám

V Evropě došlo k nárůstu předlužení fyzických osob, což řadu členských států přimělo zavést režimy řešení úpadku u fyzických osob. Je to odrazem rostoucího povědomí o tom, že úpadek a následné osobní zadlužení představují značné překážky v podnikání. Cílem zavedení možnosti dosáhnout oddlužení je rovněž boj proti negativním sociálním dopadům, které osobní předlužení může na daného jednotlivce mít.

I když se nařízení vztahuje na několik úpadkových řízení proti fyzickým osobám, včetně oddlužení, na mnoho jiných řízení se nevztahuje. V důsledku toho mají **dlužníci i nadále závazky vůči zahraničním věřitelům**. Skutečnost, že se EIR nevztahuje na některé režimy úpadků fyzických osob proto znemožňuje, aby čestní podnikatelé a oddlužené osoby získali druhou šanci a mohli tak plně využívat příležitostí, jež nabízí jednotný trh. To je v rozporu s politikami EU v oblasti podnikání.

Lze předpokládat, že počet případů úpadku fyzických osob, na něž se v současné době nařízení nevztahuje, činí 200 000 ročně. Polovina respondentů ve veřejné konzultaci (49 %) souhlasila s tím, že by se EIR mělo uplatňovat i na soukromé osoby / osoby samostatně výdělečně činné, zatímco jedna třetina respondentů (34 %) s tím nesouhlasila. Mezi osoby, které vyjádřily souhlas, patří soudci, insolvenční správci a členové akademických kruhů. Někteří respondenti se domnívali, že by se rozšíření působnosti nemělo týkat spotřebitelů.

2.2.3. Nařízení neobsahuje účinnou úpravu úpadku skupiny společností

Ačkoliv se mnoho přeshraničních úpadků dotýká skupin společností, EIR neobsahuje žádná specifická pravidla upravující úpadek nadnárodní skupiny společností. Základním východiskem nařízení o úpadku je, že se úpadková řízení týkají jednoho právního subjektu a že je v zásadě zapotřebí zahájit pro každého jednotlivého člena skupiny samostatné řízení.

Neexistuje žádná povinnost koordinovat nezávislá úpadková řízení, která byla zahájena v případě mateřské společnosti a jejich dceřiných společností.

Tento stav zhoršuje vyhlídky na úspěšnou restrukturalizaci a snižuje hodnotu majetku dané skupiny. Ze zprávy reflexní skupiny Evropské rady o budoucnosti práva společností EU z dubna 2011 vyplývá, že převažující formou velkých podniků v Evropě jsou mezinárodní skupiny společností. Odhaduje se, že každým rokem je **2100 společností (z nichž je 2000 malých a středních podniků) dotčeno problémy, které vyplývají z úpadku skupiny**. Téměř polovina respondentů ve veřejné konzultaci (49 %) se domnívala, že v případě úpadků **nadnárodních skupin společností není EIR dostatečně účinné**, zatímco 30 % respondentů mělo opačný názor.

2.3. 2. skupina problémů: problémy při provádění nařízení

Při provádění EIR vyvstala řada problémů, které lze seskupit následujícím způsobem.

2.3.1. Neexistence definice střediska HZ a následné problémy při určování příslušnosti k zahájení úpadkového řízení a tzv. forum shopping

Nařízení stanoví, že příslušnost k zahájení hlavního úpadkového řízení mají soudy členského státu, kde jsou soustředěny hlavní zájmy dlužníka. Případ se bude řešit v členském státě, kde se nachází středisko HZ, a uplatní se na něj úpadkové právo tohoto státu, aniž by tím bylo dotčeno zahájení vedlejších řízení. I když 77 % **respondentů veřejné konzultace souhlasilo s používáním střediska HZ** pro účely určení soudní příslušnosti v hlavním řízení, použití tohoto konceptu v praxi vyvolává problémy, neboť vnitrostátní soudy nemají náležité povědomí o judikatuře Soudního dvora EU ve věcech Eurofood a Interedil. Nařízení navíc výslovně nestanoví povinnost soudu, který zahajuje úpadkové řízení, prověřit mezinárodní příslušnost. Hrozí proto, že v důsledku toho budou souběžně probíhat hlavní řízení a dojde ke kompetenčnímu konfliktu.

Nařízení bylo kritizováno také proto, že fyzickým osobám i společnostem umožňuje vyhledávat nejvhodnější soudní příslušnost (tzv. *forum shopping*); tyto osoby pak využívají systém k přenášení střediska HZ do jiného členského státu. Ne všechny případy přenášení střediska HZ představují nekalou volbu příslušnosti. Problém týkající se tzv. *forum shopping* v podstatě vyplývá z rozdílů ve vnitrostátních úpravách úpadkového práva.

Soudní dvůr připustil, že některé **společnosti** přemísťují své středisko HZ v rámci legitimního výkonu svobody usazování. Existuje několik případů, v nichž přenesení střediska HZ do Spojeného království vedlo k úspěšné restrukturalizaci společnosti, a to z důvodu pružnosti, kterou anglické úpadkové právo poskytuje společnostem.

Přemístění střediska HZ bylo také zaznamenáno v případech **předlužení fyzických osob**. Tento jev je definován jako „úpadková turistika“. Úpadková turistika způsobuje problémy tím, že dlužník využívá příznivější systém úpadkového práva v rámci jiné soudní příslušnosti, aniž by se skutečně přesídlil do jiného členského státu, a poškozují tak své věřitele, kteří ztrácejí možnost vymáhat své pohledávky.

Záležitosti týkající se stanovení střediska HZ jsou častým důvodem sporů, ačkoli se počet těchto sporů postupně snižuje. Z výzkumu vyplynulo, že otázky týkající se střediska HZ se vyskytly ve 40–50 % případů, i když se ne vždy jednalo o meritum věci. Je obtížné vymezit rozsah nekalého přemísťování střediska HZ, částečně vzhledem k odlišným názorům na to, zda je přemístění střediska HZ skutečně nekalé, a částečně proto, že kvůli nedostatkům

procesního rámce, nejsou všechna nekálá přemístění zjištěna. Statistiky ze Spojeného království uvádějí, že přemístění HZ by mohlo být považováno za nekálé v méně než 100 případech ročně.

2.3.2. *Vztah mezi hlavním a vedlejšími řízeními podle nařízení*

EIR umožňuje zahájení vedlejšího řízení, pokud má dlužník v dané zemi provozovnu. Nařízení však stanoví, že ve vedlejší řízení musí dojít k likvidaci nebo zpeněžení, tj. v rámci tohoto řízení nelze provést restrukturalizaci nebo znovu zahájit řízení. Tento požadavek vyvolal kritiku, že se EIR zaměřuje na likvidaci místo na restrukturalizaci, a je proto v rozporu s aktuálním přístupem zaměřeným na „záchranu společností“. Problém v tom spatřuje velká většina zúčastněných osob.

Úzce vymezená působnost vedlejších řízení může zabraňovat úspěšné restrukturalizaci společnosti, jež má pobočky v několika členských státech, a snižovat tak celkovou hodnotu dlužníkovu majetku a rušit pracovní místa. Tento dílčí problém proto umocňuje první dílčí problém, tj. že stávající nařízení vytváří **překážku kontinuity podnikání a ochrany pracovních míst**. Systém vedlejších řízení byl zaveden za účelem ochrany zájmů místních věřitelů a/nebo za účelem jednoduššího vedení složitých případů. Vedlejší řízení však v praxi může narušit obojí, jak účinnou správu majetku, tak úspěšnou reorganizaci společnosti. Tato řízení odklání část majetku z kontroly insolvenčního správce v hlavním řízení. Zvyšují také náklady řízení, protože je zapotřebí zaplatit dalšího insolvenčního správce. Od využití vedlejších řízení se ustoupilo, protože společnosti usilují o organizaci svých přeshraničních činností prostřednictvím svých dceřiných společností. Využívání poboček je však i nadále běžným jevem v odvětví letecké dopravy, kde je soustředěn značný majetek a velký počet zaměstnanců. Odhaduje se, že **každým rokem vyhlásí úpadek přibližně 700 společností, které mají pobočky v jiném členském státě, a je zahájeno několik stovek vedlejších řízení**.

Pokud jde o zahájení vedlejších řízení, všechny zúčastněné strany konstatují, že neexistuje dostatečná koordinace mezi hlavním a vedlejšími řízeními. Nařízení stanoví, že insolvenční správci jsou vzájemně povinni poskytovat informace a spolupracovat. Asociace insolvenčních správců vypracovaly několik souborů pokynů pro správce ohledně spolupráce a komunikace v případech přeshraničních úpadků. Insolvenční správci a soudy uvedli, že tato spolupráce není v praxi efektivní. Problémy při spolupráci mohou způsobovat i dodatečné náklady na tuto spolupráci, jazyková bariéra a vnitrostátní procesní pravidla, která zabraňují sdělování informací. Není navíc stanovena obdobná povinnost pro soudy, aby spolupracovaly navzájem nebo aby spolupracovaly s insolvenčními správci. V důsledku toho není soudce v hlavním řízení před přijetím rozhodnutí o dalším postupu informován o vývoji ve vedlejších řízeních a naopak. To značně snižuje účinnost řízení, prodlužuje jej a zvyšuje jeho náklady; v extrémním případě to může vést ke ztrátě příležitosti maximalizovat hodnotu majetku. **Celkem 70 % respondentů veřejné konzultace vyjádřilo nespokojenost s koordinací hlavního a vedlejších řízení. Ve zprávě univerzity z Heidelbergu stejně odpovědělo 61 % respondentů.**

2.3.3. *Problémy při praktickém provádění, které souvisí s nedostatečným zveřejňováním rozhodnutí o úpadkovém řízení a s přihlašovaním pohledávek*

Soud, který zahajuje úpadkové řízení potřebuje zjistit, zda je společnost nebo osoba účastníkem úpadkového řízení v jiném členském státě. V současnosti nedochází k systematickému zveřejňování nebo registraci rozhodnutí v členských státech, kde řízení

bylo zahájeno, ani ve státech, kde se nachází provozovna. **Nedostatek informací ohledně řízení vede k tomu, že bývá zbytečně zahajováno souběžné řízení.** Je rovněž zapotřebí poskytnout přístup k rozhodnutí o ukončení řízení.

Ve všech členských státech (s výjimkou dvou) jsou informace o úpadkových řízeních shromažďovány centrálně. Zatímco úpadková řízení právnických osob jsou registrována v každém členském státě, úpadková řízení s jednotlivci jsou registrována pouze v několika z nich. **Pouze čtrnáct členských států zveřejňuje rozhodnutí v insolvenčním rejstříku, který je zdarma veřejně přístupný online.** Dalších devět členských států zpřístupňuje některé informace o úpadkovém řízení v elektronické databázi, např. v obchodním rejstříku nebo elektronické verzi úředního věstníku.

Hodnotící studie a respondenti veřejné konzultace (zejména evropská asociace malých a středních podniků) uvedli, že se věřitelé při přihlašování pohledávek podle evropského nařízení o úpadku setkávají s problémy. Správci podstaty neposkytují věřitelům včas informace o jejich právu přihlásit pohledávku. Jestliže je pohledávka přihlášena až po uplynutí lhůt vyplývajících z vnitrostátního práva, může to vést k úplné ztrátě nároku.

Tyto náklady a problémy odrazují malé věřitele. **Průměrné náklady, které vynakládá zahraniční věřitel při přihlášení pohledávky, se v přeshraničním případě odhadují na zhruba 2000 EUR.**

2.4. Právo EU jednat: Právní základ, subsidiarita a proporcionalita

Právním základem této reformy by byl čl. 81 odst. 2 písm. a), c) a f) SFEU. Opatření by byla přijata řádným legislativním postupem. Rozvoj účinnějších pravidel pro řešení přeshraničních případů úpadku ze strany EU je zcela v souladu se zásadou subsidiarity. Tato záležitost má přeshraniční aspekt a nelze ji uspokojivě řešit jednotlivými zásahy členských států. Opatření na úrovni EU (oproti zásahu členského státu) by navíc přineslo zjevné výhody, pokud jde o účinnost.

3. CÍLE POLITIKY

Obsah
Obecný cíl
Zdokonalit účinnost evropského rámce pro řešení přeshraničních úpadkových věcí tak, aby se zlepšilo fungování vnitřního trhu a jeho odolnost vůči hospodářským krizím.
Specifické cíle
Zajistit, že budou v rámci celé EU uznávána vnitrostátní řízení související s úpadkem, která přispívají k záchraně podniků, ochraně investic, záchraně pracovních míst a podpoře podnikání a která čestným podnikatelům a předluženým spotřebitelům poskytují druhou šanci;
Zvýšit právní jistotu věřitelů, a podpořit tak přeshraniční obchod a investice;
Zlepšit účinné vedení přeshraničních úpadkových řízení, která chrání zájmy všech věřitelů a dalších zúčastněných osob, včetně dlužníka;
Zlepšit účinné vedení úpadkového řízení v případě členů nadnárodní skupiny společností, a maximalizovat tak hodnotu jejich majetku a usnadnit jejich záchranu.

Operační cíle
Vyřešit problém oblasti působnosti nařízení, které nezohledňuje častější používání řízení, která nejsou likvidační (tj. předúpadkových a hybridních řízení); zavést postup, jak nařízení přizpůsobovat vývoji ve vnitrostátním úpadkovém právu a jak umožnit vedlejší řízení, která by se vztahovala restrukturalizaci, předúpadková a hybridní řízení; Vyjasnit pravidla týkající se příslušnosti k zahájení úpadkového řízení, aniž by tím bylo dotčeno právo společností a fyzických osob legitimně vykonávat svobodu usazování a pohybu v Unii; Zlepšit procesní rámec pro přijímání rozhodnutí o příslušnosti a zajistit zúčastněným stranám možnost soudního přezkumu; Zlepšit koordinaci mezi soudy a správci, jak před zahájením řízení, tak v jeho průběhu; zvýšit transparentnost zavedením povinnosti zveřejňovat v každém členském státě všechna relevantní rozhodnutí; návrhem opatření, která usnadní přihlašování pohledávek, zlepšit přístup ke spravedlnosti, zejména ve prospěch malých a středních podniků; a Vytvořit specifický právní rámec pro úpadek skupiny společností.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

K řešení výše uvedených problémů a k dosažení výše uvedených cílů byly navrženy tři možnosti politiky. Jedná se o tyto možnosti:

- 1) *Status quo* nebo základní scénář;
- 2) Možnost A, aktualizace stávajícího nařízení za současného zachování stávající rovnováhy mezi věřiteli a dlužníky a mezi zásadami univerzality a teritoriality; a
- 3) Možnost B, změna základních východisek nařízení a stanovení požadavků na sladění nebo sbližování vnitrostátních úpadkových předpisů a řízení.

Tabulka na následující straně uvádí přehled, jak každá z těchto možností řeší problémy rozdělené do dvou kategorií. Některé závěry jsou pro možnosti A i B společné, protože by obě tyto možnosti rozšířily oblast působnosti nařízení, např. pokud jde o vnitrostátní insolvenční rejstříky a zjednodušené postupy pro přihlašování pohledávek.

Problém	Status quo (základní scénář)	Možnost A „Aktualizace rámce pro přeshraniční úpadková řízení“	Možnost B „Směrem ke sbližování vnitrostátních úpadkových předpisů a řízení“
Omezená působnost úpadkového nařízení	Působnost a definice EIR nezahrnují předúpadková a hybridní řízení ani většinu úpadkových řízení u fyzických osob.	Rozšířit oblast působnosti EIR tak, aby zahrnovala hybridní řízení, předúpadková řízení a úpadková řízení u fyzických osob, a odstranit požadavek, že vedlejší řízení musí být řízení likvidační.	
	Neexistence pravidel pro skupiny společností.	Koordinace hlavních řízení prostřednictvím mechanismu obecné spolupráce s případnou možností jmenovat vedoucího insolvenčního správce.	Jediný soud příslušný pro všechna hlavní řízení; jediný insolvenční správce ustanovený pro všechny členy skupiny („procesní konsolidace“).
Problémy při provádění úpadkového nařízení	Neexistence povinnosti zveřejňovat informace a ne všechny členské státy mají elektronický insolvenční rejstřík.	Stanovit povinnost, aby členské státy zveřejňovaly veškerá relevantní rozhodnutí ohledně úpadkového řízení ve vnitrostátním elektronickém rejstříku, a definovat společné kategorie tak, aby bylo možné vnitrostátní rejstříky propojit s portálem e-justice.	
	Neexistence standardního formuláře pro přihlašování pohledávek. Tyto postupy jsou výlučně podle vnitrostátního práva.	Zavést na úrovni EU postupy a standardizované formuláře pro přihlašování pohledávek a podpořit členské státy, aby umožnily přihlašování pohledávek elektronickými prostředky.	
	Příslušnost je i nadále určována podle střediska HZ, které definuje judikatura.	Zlepšit procesní rámec a vzdělávat soudce ohledně EIR.	Harmonizovat prvky vnitrostátních úpadkových předpisů.
	Koordinace se omezuje na koordinaci mezi správci.	Zachovat vedlejší řízení, ale zlepšit koordinaci s hlavním řízením, a to před zahájením vedlejšího řízení i v jeho průběhu.	Zrušit vedlejší řízení.

4.1. Možnost A

První prvek: rozšířit oblast působnosti EIR tak, aby zahrnovala hybridní řízení, předúpadková řízení a úpadková řízení u fyzických osob, a odstranit požadavek, že vedlejší řízení musí být řízení likvidační.

Rozšířila by se definice úpadkového řízení tak, aby se vztahovala i na hybridní a předúpadková řízení a úpadková řízení u fyzických osob. Příloha by obsahovala seznam vnitrostátních úpadkových řízení, která členské státy oznámily a na něž se vztahuje definice

uvedená v nařízení. Z definice by zejména vyplývalo, že nad úpadkovým řízením musí existovat určitý stupeň soudního dohledu, který je nezbytný pro uznávání založené na vzájemné důvěře. Úkolem Komise by bylo zajistit, aby příloha nařízení uváděla pouze ta řízení, která splňují podmínky této definice.

Stávající požadavek, že vedlejší řízení musí být „řízením likvidačním“, by byl zrušen. Nařízení by se tak vztahovalo i na řízení, jež podporují restrukturalizaci.

Druhý prvek: koordinace hlavních řízení prostřednictvím mechanismu obecné spolupráce s případnou možností jmenovat vedoucího insolvenčního správce. Možnost A by zachovala individuální přístup nařízení, ale upravovala by koordinaci insolvenčních řízení, která se týkají členů téže skupiny. Koordinace by se uplatňovala v těchto třech situacích:

- (1) Správci v odlišných hlavních řízeních by měli povinnost komunikovat a spolupracovat, a zejména by měli usilovat o vypracování plánu reorganizace členů skupiny v platební neschopnosti. Tato povinnost by vycházela ze stávajícího mechanismu koordinace mezi správci v hlavním a vedlejších řízeních.
- (2) Nařízení by dále stanovilo povinnost soudů příslušných v odlišných hlavních řízeních, aby si vzájemně poskytovaly informace a spolupracovaly, např. ustanovením téhož správce(správců), kteří doložili, že mohou vzájemně spolupracovat.
- (3) Zatřetí, správce v hlavním řízení, které se týká jednoho člena skupiny, by měl povinnost komunikovat a spolupracovat se soudy příslušnými k řízení s dalším členem skupiny.

Soudy by v případě některých společností, např. u zcela vlastněných dceřiných společností, mohly vedle výše uvedeného mechanismu koordinace pověřit „vedoucí úlohou“ správce mateřské společnosti. „Vedoucí“ správce by měl pravomoc řídit reorganizaci členů skupiny v platební neschopnosti, a zejména požádat příslušný soud, aby nařídil pozastavení likvidace dceřiné společnosti, získat informace od ostatních správců nebo zapojených soudů i navrhnout plán restrukturalizace.

Třetí prvek: stanovit členským státům povinnost zveřejňovat ve vnitrostátním elektronickém rejstříku rozhodnutí o zahájení a ukončení úpadkového řízení a další rozhodnutí vydaná v tomto řízení a definovat společné kategorie k propojení vnitrostátních rejstříků s portálem e-justice.

Vyžadovalo by to, aby všechny členské státy zřídily a spravovaly elektronický rejstřík rozhodnutí týkajících se úpadku, a to jak pro společnosti, tak pro fyzické osoby. Tato možnost by definovala společné kategorie tak, aby bylo možné propojit vnitrostátní rejstříky s portálem e-justice¹ s cílem vytvořit přístupnou a ucelenou databázi EU týkající se úpadkových řízení, která věřitelům, zúčastněným subjektům, zaměstnavatelům a soudům umožní zjistit, zda bylo v jiném členském státě zahájeno úpadkové řízení.

Čtvrtý prvek: zavést na úrovni EU postupy a standardizované formuláře pro přihlašování pohledávek a podpořit členské státy, aby umožnily přihlašování pohledávek elektronickými prostředky.

¹ Portál e-justice by měl být jediným kontaktním místem v oblasti spravedlnosti, které poskytuje informace a zlepšuje přístup ke spravedlnosti v rámci celé EU.

Možnost A by definovala standardní formulář ve všech jazycích EU, který by všichni věřitelé mohli využívat pro přihlašování pohledávek v přeshraničních řízeních. Rovněž by definovala postupy EU pro přihlašování pohledávek, aby se zajistilo, že vnitrostátní předpisy zohledňují přeshraniční rozměr některých řízení, tj. že pro přihlášení pohledávky poskytují dostatečné lhůty, penalizují správce, kteří nedodržují postupy, a věřitelům poskytují informace o výsledku jejich nároku. Tato možnost by také podpořila členské státy při zavádění elektronických rozhraní pro přihlašování pohledávek, která by měli k dispozici zahraniční věřitelé. Tato rozhraní by mohla být vytvořena soukromou sférou, nebyla by tedy zřízena veřejnými orgány.

Pátý prvek: zlepšit procesní rámec a vzdělávat soudce ohledně EIR, protože EIR by vyjasnilo definici střediska HZ tím, že by kodifikovalo některé prvky judikatury Soudního dvora EU. Nařízení by rovněž uvádělo, že soud zahajující úpadkové řízení má úřední povinnost přezkoumat základ své příslušnosti a musí v rozhodnutí o zahájení řízení uvést, zda se jedná o hlavní nebo vedlejší řízení. Došlo-li ke změně střediska HZ a dluhy zůstávají v původním členském státě, soudy by měli v první řadě, tj. před rozhodnutím o oddlužení, povinnost přezkoumat, zda došlo ke skutečnému přemístění střediska HZ. Lze toho docílit např. vyžádáním dalších dokladů od dlužníka nebo slyšením zahraničních věřitelů. Věřitelé by navíc měli k dispozici účinný prostředek právní ochrany proti rozhodnutí o zahájení úpadkového řízení. Byli by zejména informováni o rozhodnutí natolik včas, aby ho mohli napadnout. Soudci by se vzdělávali v otázkách souvisejících s nařízením a judikaturou Soudního dvora, která vykládá pojem střediska HZ.

Šestý prvek: zachovat vedlejší řízení, ale zlepšit koordinaci s hlavním řízením, a to před zahájením vedlejšího řízení i v jeho průběhu tímto způsobem:

Požadovat, aby soud vyslyšel správce v hlavním řízení před zahájením vedlejších řízení.

Umožnit soudu, aby odložil nebo odmítl zahájení vedlejšího řízení, pokud by bylo na překážku účinné správě majetku a dalšímu užítu místních věřitelů. Správce i soud se mohou zavázat, že budou k místním věřitelům přistupovat tak, jakoby vedlejší řízení zahájeno bylo („syntetická vedlejší řízení“).

Stanovit povinnost vzájemné spolupráce a komunikace jak mezi soudy a insolvenčními správci, tak mezi soudy navzájem.

4.2. Možnost B

Prvky, které jsou stejné u možnosti A i B, jsou uvedeny výše, tj.:

- **První prvek: rozšířit působnost EIR;**
- **Třetí prvek: stanovit členským státům povinnost zveřejňovat rozhodnutí ve vnitrostátním elektronickém rejstříku;**
- **Čtvrtý prvek: zavést na úrovni EU postupy a standardizované formuláře pro přihlašování pohledávek.**

Dále jsou uvedeny prvky, které jsou specifické pro možnost B.

Druhý prvek: zavedení jediného soudu příslušného pro všechna hlavní řízení by vedlo k tomu, že by byl pro všechny členy skupiny ustanoven jeden insolvenční správce („procesní

konsolidace“), čímž by se insolvenční řízení se všemi členy skupiny konsolidovalo u jediného soudu v místě, kde má mateřská společnost středisko HZ. Tentýž insolvenční správce by byl ustanoven pro všechna hlavní řízení dceřiných společností.

Pátý prvek: harmonizace prvků vnitrostátních úpadkových předpisů by zahrnovala některé aspekty vnitrostátních úpadkových řízení, zejména lhůty pro oddlužení, podmínky a pravidla pro zahájení řízení, pravidla pro slyšení věřitelů a účinné prostředky právní ochrany.

Šestý prvek: zrušit vedlejší řízení v rámci možnosti B. Namísto vedlejších řízení by existovalo jediné hlavní úpadkové řízení s účinkem v celé EU, v jehož rámci by se řešily záležitosti mateřské společnosti, dceřiných společností i provozoven.

4.3. Odmítnuté možnosti

Jako možnosti řešení výše uvedených problémů byly zjištěny nebo ze strany zúčastněných subjektů navrženy některé další prvky. Týkaly se zejména zavedení odkladné lhůty po změně sídla nebo střediska HZ, jakožto způsobu k předcházení tzv. *forum shopping*. Existují však pochybnosti o tom, zda jsou uvedené návrhy pro dosažení tohoto cíle dostatečně účinné.

5. ANALÝZA DOPADŮ A POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Status quo by nevyřešil identifikované problémy a prohloubil by negativní účinky obou skupin problém. Ačkoli lze v některých oblastech očekávat, že mezi členskými státy dojde k určitému stupni sblížení právních předpisů, v jiných oblastech je pravděpodobné, že se problémy stanou ještě naléhavějšími.

Možnost A má oproti základnímu scénáři celkový pozitivní dopad. Účinně by dosáhla cílů politiky a reagovala by na identifikované problémy, aniž by zasahovala do vnitrostátních předpisů nebo politik. Tato možnost má příznivý ekonomický dopad na bezpečnost investic, fungování jednotného trhu a podnikání. Zjednodušila by záchranu životaschopných podniků a ochránila by pracovní místa. Neexistují žádné důkazy ohledně dalšího dopadu na situaci zaměstnanců v případě úpadku jejich zaměstnavatele. Existovalo by riziko, že by druhá šance poskytnutá dlužníkovi ovlivnila přístup jiných podnikatelů k příznivým úvěrům. Toto riziko však vyvažuje účinnost moderních úpadkových režimů, které jsou zpřísněny a podrobně sledovány. Existuje rovněž riziko, že by rozšíření působnosti nařízení tak, aby se vztahovalo na více úpadkových režimů, mělo dopad na tzv. *forum shopping*. Zjednodušení záchrany je však primárním cílem hybridních a předúpadkových řízení a jejich přínos je ještě posílen jejich účinnou koordinací. Tato možnost by přispěla prosazování druhé šance. Zvýšila by účinnost, poctivost a transparentnost přeshraničních úpadkových řízení a zdokonalila by přístup ke spravedlnosti.

Možnost A znamená pro orgány členských států určité náklady, které souvisejí s insolvenčním rejstříkem a vzděláváním soudců. Náklady jsou odůvodněny tím, že budou pro společnost představovat přínos a úspory, neboť zvyšují účinnost a kvalitu přeshraničních úpadkových řízení.

Možnost A by měla pozitivní dopad na vzájemnou důvěru mezi soudními orgány členských států. Zachovává stávající rovnováhu mezi dlužníkem a věřitelem a mezi zásadami univerzality a teritoriality. Nevyřešila by však jednu zásadní příčinu problémů, tj. neúčinnost vyplývající z rozdílů mezi vnitrostátními právními předpisy v oblasti úpadku.

Možnost B je, pokud jde o dosahování cílů a ekonomický i sociální přínos pro jednotný trh, potenciálně účinnější než možnost A. Zvýšila by účinnost i efektivitu úpadkových řízení v EU jako celku. Vytvořila by prvky zcela univerzálního systému, který by vykazoval podobné rysy jako předpis, jenž upravuje úpadky v 50 státech USA, tj. insolvenční zákon USA.

Možnost B by uceleněji reagovala na usnesení Evropského parlamentu z listopadu 2011, z něhož vyplynula doporučení adresovaná Komisi ohledně harmonizace konkrétních aspektů úpadkových řízení. Základem těchto doporučení je to, že pro vnitřní trh by byly přínosem rovné podmínky pro všechny a že rozdíly mezi vnitrostátními právními předpisy v oblasti úpadku vytvářejí konkurenční výhody nebo nevýhody či obtíže pro společnosti s přeshraniční činností, které by se mohly stát překážkami úspěšné restrukturalizace společností v platební neschopnosti a být živnou půdou pro tzv. *forum shopping*.

Možnost B by však měla významnější dopad na vnitrostátní systémy. Navrhované změny překračují rámec běžné novelizace EIR a vyžadovaly by hloubkovou srovnávací analýzu vnitrostátních právních předpisů v oblasti úpadku, což by znemožnilo okamžitou realizaci možnosti B. Stávající problémy by v mezidobí přetrvávaly a mohly by se dokonce zhoršovat.

Ačkoli existují důkazy, které svědčí pro možnost B, možnost A se v tomto stádiu jeví jako vhodnější. V důsledku toho **je možnost A upřednostňovanou možností pro revizi EIR.**

Neexistence podrobných a systematických statistických údajů, které by uváděly počet a druh úpadků, na něž se vztahuje EIR – tj. nedostatek, který má být prostřednictvím opatření v oblasti sledování, která budou, jak vyplývá z níže uvedeného oddílu 6, vyplývat z revidovaného nařízení – znemožňuje provést přesnější hrubé odhady rozsahu pozitivního dopadu, který přinese upřednostňovaná možnost. Existují však zásadní důkazy o tom, že přístup ke konkurzům a úpadku vyplývající z upřednostňované možnosti, tj. kladení většího důrazu na restrukturalizaci než na likvidaci a nekladení zbytečných překážek neúspěšným podnikatelům, kteří chtějí dostat „druhou šanci“, přinese značné ekonomické výhody. Z údajů OECD, které byly v tomto posouzení dopadů již citovány, vyplývá, že poměr zaniklých průmyslových podniků v zemích, kde existují hybridní nebo předúpadková řízení, je o jednu třetinu nižší v porovnání se zeměmi, jež tato řízení nemají. Obava, že usnadnění konkurzů a založení nové společnosti přinese nečestné jednání, se jeví jako přehnaná, protože podvodných konkurzů je maximálně 4–6 % a sankce za podvod nejsou upřednostňovanou možností dotčeny.

6. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Komise hodlá sledovat uplatňování pozměněného nařízení, a na základě konzultací s členskými státy, zúčastněnými subjekty a externími odborníky bude připravovat pravidelné hodnotící zprávy. Komise podpoří výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy a v revizi EIR jim stanoví povinnost, aby poskytovaly statistické údaje o uplatňování EIR, zejména pokud jde o počet vedlejších řízení a řízení týkajících se skupin společností.