

V Štrasburgu 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Revízia nariadenia (ES) č. 1346/2000 o konkurznom konaní

{COM(2012) 744 final}
{SWD(2012) 416 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Revízia nariadenia (ES) č. 1346/2000 o konkurznom konaní

1. Úvod

Zatiaľ čo Európska únia čelí najväčšej hospodárskej kríze vo svojej histórii, Európska rada opakovane zdôrazňuje úlohu Únie pri podpore trvalo udržateľného rastu, pričom zároveň presadzuje finančnú konsolidáciu. Rast je teda základom programu Komisie v oblasti spravodlivosti („Spravodlivosť pre rast“).

Jedným z opatrení na podporu hospodárskych činností v oblasti spravodlivosti je revízia nariadenia Rady (ES) č. 1346/2000 o konkurznom konaní (ďalej len „nariadenie“ alebo „EIR“). V priebehu rokov 2009 – 2011 v EÚ vyhlásilo úpadok približne 200 000 podnikov ročne, čím každý rok priamo zaniklo 1,7 milióna pracovných miest. Približne jedna štvrtina týchto bankrotov má cezhraničný prvok, čiže patrí do rámca nariadenia EIR. Keďže firmy, ktoré sa venujú cezhraničným obchodom, bývajú väčšie než priemerné firmy, podiel zasiahnutých pracovných miest bude zrejme vyšší než podiel bankrotov, a to aj vtedy, ak nezohľadníme vplyvy na veriteľov týchto podnikov.

Komisia vo svojom pracovnom programe na rok 2012 predložila revíziu nariadenia v súlade s ustanovením článku 46 o preskúmaní nariadenia. Revízia je v súlade so stratégiou Európa 2020, iniciatívou Small Business Act, ročným prieskumom rastu 2012 a Aktom o jednotnom trhu II. V októbri 2011 prijal Európsky parlament uznesenie, ktoré obsahuje výzvu na revíziu nariadenia, a odporučil zosúladenie konkrétnych aspektov konkurzného práva a práva obchodných spoločností. Revízia sa prijme spolu so správou o uplatňovaní nariadenia, v súlade s ustanovením o preskúmaní nariadenia.

2. DEFINÍCIA PROBLÉMU

2.1. Hodnotenie nariadenia

Nariadenie (ES) č. 1346/2000 o konkurznom konaní stanovuje právny rámec cezhraničných konkurzov v Európskej únii. Nariadenie EIR zavádza jednotné pravidlá týkajúce sa súdnej právomoci, uznávania a vykonávania rozhodnutí súvisiacich s platobnou neschopnosťou a rozhodného práva. Zároveň zabezpečuje koordináciu viacerých konaní týkajúcich sa toho istého dlžníka. V krátkosti:

- nariadenie sa vzťahuje na právnické a fyzické osoby, ak má dlžník majetok alebo veriteľov vo viac než jednom členskom štáte,
- súdnu právomoc začať hlavné konkurzné konanie má súd členského štátu, v ktorom sa nachádza centrum hlavných záujmov dlžníka; rozhodnutie o začatí konania a všetky

d'alšie rozhodnutia vydané týmto súdom sa uznávajú a vykonávajú vo všetkých ostatných členských štátoch,

- vedľajšie konania sa môžu začínať v ktoromkoľvek členskom štáte, v ktorom má dlžník nejaký podnik, t. j. kdekoľvek, kde dlžník vykonáva hospodársku činnosť. Účinok vedľajších konaní je obmedzený na majetok, ktorý sa nachádza na území tohto členského štátu. Likvidátor vo vedľajšom konaní musí spolupracovať so svojím náprotivkom v hlavných konaniach (a naopak) s cieľom koordinovať konania, a
- právo, ktorým sa riadi konkurzné konanie, je v zásade právo krajiny, v ktorej sa konania začínajú. Toto právo stanovuje najmä poradie pohľadávok a procesných práv veriteľa.

Hoci v rámci Európskej únie sa nariadenie EIR vo všeobecnosti vníma ako úspešné z hľadiska uľahčenia cezhraničných konkurzných konaní, hodnotenie ukazuje, že existuje rad problémov s jeho vykonávaním. Zároveň ukazuje, že nariadenie nedostatočne vyjadruje súčasné priority EÚ a vnútroštátne postupy v konkurznom práve, a to predovšetkým pokiaľ ide o podporovanie záchrany podnikov v ťažkostiach.

Z hodnotenia nariadenia EIR vyplynuli tieto kľúčové problémy:

- (1) prekážky, ktoré bránia záchrane spoločností a voľnému pohybu podnikateľov a oddlžených osôb,
- (2) ťažkosti s určením správnej súdnej právomoci na začatie konania,
- (3) neúčinné cezhraničné postupy,
- (4) absencia právneho rámca vzťahujúceho sa na platobnú neschopnosť skupiny podnikov.

V tejto časti sa analyzujú dané štyri problémy na základe vzájomných súvislostí, čím sa uvedené problémy zoskupujú do dvoch kategórií.

2.2. Problémová skupina 1: Problémy týkajúce sa rozsahu pôsobnosti nariadenia

Prvý súbor problémov zahŕňa otázky týkajúce sa medzier v súčasnom rozsahu pôsobnosti nariadenia, ako sú napríklad chýbajúce ustanovenia o predkonkurzných modeloch, ustanovenia o postupoch oddlženia fyzických osôb a osobitné pravidlá pre skupiny podnikov.

2.2.1. Nariadenie sa nevzťahuje na vnútroštátne insolvenčné konania, ktorých cieľom je záchrana spoločností

Od prijatia nariadenia mnohé členské štáty aktualizovali svoje právne predpisy súvisiace s insolvenciou zavedením nových postupov, ktorých cieľom je záchrana podnikov, čím poskytujú poctivým podnikateľom druhú šancu a fyzickým osobám umožňujú oddlženie. Heideberská štúdia zistila, že takmer dve tretiny členských štátov majú predkonkurzné alebo hybridné (dlžník ako vlastník) konania, na ktoré sa nariadenie nevzťahuje. Zámerom týchto konaní je zachrániť životaschopné podniky a udržať pracovné miesta. Ich hospodárske výhody sa vo veľkej miere uznávajú.

Pokiaľ sa toto nariadenie na konania nevzťahuje, neexistuje nijaké celoeurópske uznanie ich účinkov, najmä čo sa týka prerušenia jednotlivých opatrení na vymáhanie. Výsledkom je, že zahraniční veritelia môžu aj naďalej pokračovať v jednotlivých opatreniach zameraných na vymáhanie proti spoločnosti a jej majetku a sú menej ochotní plne sa zapojiť do rokovaní

o reštrukturalizácii alebo súhlasiť s plánmi záchrany. Príležitosť na záchranu spoločnosti sa teda môže stratiť a pracovné miesta nemožno udržať. Tieto problémy zdôraznili aj respondenti vo verejných konzultáciách, v ktorých 51 % považovalo **za problém nedostatočné pokrytie predkonkurzných konaní alebo hybridných konkurzných konaní**. 59 % sa zhodlo, že nariadenie EIR by malo pokrývať vnútroštátne predkonkurzné postupy.

V priebehu rokov 2009 až 2011 v EÚ vyhlásilo každoročne úpadok viac než 200 000 spoločností. Odhaduje sa, že každý rok zaniklo približne 1,7 milióna pracovných miest. Podľa odhadov má približne 5 miliónov európskych spoločností zákazníkov, veriteľov alebo obchodné partnerstvá v iných členských štátoch, takže sú potenciálne dotknutí týmto nariadením ako dlžníci alebo veritelia v prípade platobnej neschopnosti. Približne 50 000 podnikov (1 % z 5 miliónov) ročne sa stane dlžníkmi a najmenej dvakrát toľko veriteľmi v cezhraničnom prípade platobnej neschopnosti.

Cezhraničná platobná neschopnosť postihuje najmä veľké spoločnosti, pretože v ich prípade je v porovnaní s malými a strednými podnikmi pravdepodobnejšie, že vyvíjajú cezhraničnú činnosť. Platobná neschopnosť veľkej spoločnosti má významný vplyv na európske hospodárstvo, pretože veľké spoločnosti, ktoré síce predstavujú iba 0,2 % európskych spoločností, poskytujú 30 % pracovných miest v EÚ a vytvárajú 41 % hrubej pridanej hodnoty. Veľké spoločnosti často zabezpečujú svoje dodávky od menších spoločností, ktoré môžu sídliť v zahraničí, takže platobná neschopnosť veľkého podniku môže mať značný dominový efekt.

2.2.2. Nariadenie nepokrýva účinne celú škálu systémov osobného bankrotu v členských štátoch

Nárast nadmernej zadlženosti fyzických osôb v Európe viedol v mnohých členských štátoch k zavedeniu systémov osobného bankrotu. Odráža to narastajúcu informovanosť o tom, že platobná neschopnosť a následná osobná zadlženosť predstavuje pre podnikanie závažnú prekážku. Jedným zo zámerov zavedenia možnosti oddlženia je potlačiť negatívne sociálne vplyvy nadmernej súkromnej zadlženosti na dotknuté fyzické osoby.

Hoci sa nariadenie vzťahuje na niekoľko postupov osobného bankrotu vrátane oddlženia, nezahŕňa mnoho iných. **Dlžníci teda majú aj naďalej záväzky voči zahraničným veriteľom.** Skutočnosť, že nariadenie EIR sa nevzťahuje na niektoré systémy osobného bankrotu, teda predstavuje prekážku pre poctivých podnikateľov a oddlžené osoby, ktorá im neumožňuje dostať druhú šancu a bráni im plne využiť príležitosti jednotného trhu. To je v rozpore s politikami EÚ v oblasti podnikania.

Počet osobných bankrotov, na ktoré sa momentálne nevzťahuje nariadenie, možno odhadnúť približne na 200 000 ročne. Polovica respondentov vo verejných konzultáciách (49 %) súhlasila, že **nariadenie EIR by sa malo vzťahovať na súkromné osoby/samostatne zárobkovo činné osoby**, kým jedna tretina (34 %) nesúhlasí. Medzi respondentmi, ktorí vyjadrili súhlas, boli sudcovia, konkurzní správcovia a predstavitelia akademickej obce. Niektorí respondenti si nemyslia, že by rozšírenie malo zahŕňať spotrebiteľov.

2.2.3. Nariadenie nedokáže účinne riešiť platobnú neschopnosť skupiny podnikov

Hoci mnoho cezhraničných prípadov platobnej neschopnosti zahŕňa skupinu podnikov, nariadenie o konkurznom konaní neobsahuje osobitné pravidlá týkajúce sa platobnej neschopnosti nadnárodnej skupiny podnikov. Základným predpokladom nariadenia

o konkurznom konaní je, že konkurzné konania sa týkajú jednej právnickej osoby a že s každým jednotlivým členom skupiny treba v zásade začať samostatné konanie. Neexistuje povinná koordinácia nezávislých konkurzných konaní, ktoré sa začali s materskou spoločnosťou a jej dcérskymi spoločnosťami.

Táto situácia oslabuje vyhliadky na úspešnú reštrukturalizáciu a znižuje hodnotu aktív skupiny. Podľa správy skupiny pre reflexiu o budúcnosti práva európskych obchodných spoločností z apríla 2011 sa prevládajúcou formou európskych veľkých podnikov stalo medzinárodné zoskupenie podnikov. Odhaduje sa, že **ťažkosť s platobnou neschopnosťou v skupine postihnú každoročne 2 100 spoločností (z nich 2 000 malých a stredných podnikov)**. Takmer polovica respondentov v rámci verejných konzultácií (49 %) uviedla, že **nariadenie EIR nefunguje účinne v prípade platobnej neschopnosti nadnárodných skupín**, a 30 % má pocit, že funguje.

2.3. Problémová skupina 2: Problémy pri vykonávaní nariadenia

Pri vykonávaní nariadenia EIR sa vyskytlo niekoľko ťažkostí, ktoré možno zoskupiť týmto spôsobom.

2.3.1. *Chýbajúca definícia centra hlavných záujmov a z toho vyplývajúce ťažkosti súvisiace s určením súdnej právomoci na začatie konkurzného konania a získavaním výhodnejšieho právneho postavenia (forum shopping)*

Nariadenie udeľuje súdnu právomoc začať hlavné konkurzné konanie súdom v členskom štáte, ktorý je centrom hlavných záujmov dlžníka (COMI). Vec sa bude riešiť v členskom štáte centra hlavných záujmov a bude sa riadiť konkurzným právom tohto štátu bez toho, aby bolo dotknuté začatie vedľajších konkurzných konaní. Hoci **77 % respondentov vo verejných konzultáciách schvaľovalo uplatnenie centra hlavných záujmov** na určenie súdnej právomoci hlavného konania, jeho aplikácia v praxi viedla k ťažkostiam, pretože vnútroštátne súdy nie sú dostatočne informované o judikatúre Súdneho dvora Európskej únie vo veciach *Eurofood* a *Interedil*. Nariadenie navyše neobsahuje výslovnú povinnosť súdu, ktorý začína konkurzné konanie, preskúmať medzinárodnú súdnu právomoc. Vzniká tu riziko, že to povedie k začatiu súbežných hlavných konaní s rozpormi z hľadiska súdnej právomoci.

Nariadenie podliehalo kritike aj za umožnenie získavania výhodnejšieho právneho postavenia zo strany spoločností a fyzických osôb, ktoré zneužívajú systém premiestnením centra hlavných záujmov do iného členského štátu. Nie všetky premiestnenia však možno považovať za protiprávne. Problém získavania výhodnejšieho právneho postavenia vyvolávajú v podstate rozdiely v konkurznom práve jednotlivých členských štátov.

Súdny dvor prijal prípady **spoločností**, ktoré premiestnili svoje centrum hlavných záujmov, ako legitímne uplatnenie slobody usadiť sa. Existuje niekoľko prípadov, kedy premiestnenie centra hlavných záujmov do Spojeného kráľovstva viedlo k úspešnej reštrukturalizácii spoločnosti vzhľadom na pružnosť, ktorú spoločnostiam umožňuje anglické konkurzné právo.

Premiestnenie centra hlavných záujmov bolo hlásené aj v prípadoch **nadmerne zadlžených fyzických osôb**. Tento jav sa nazýva „bankrotová turistika“. Bankrotová turistika predstavuje problém, pretože dlžník využíva priaznivejší konkurzný režim inej súdnej právomoci bez toho, aby sa skutočne premiestnil do iného členského štátu, na úkor svojich veriteľov, ktorí nedokážu vymôcť svoje pohľadávky.

Otázky týkajúce sa určenia centra hlavných záujmov sú častým zdrojom sporov, hoci k sporom o centre hlavných záujmov dochádza čoraz menej. Z výskumu vyplynulo, že problémy súvisiace s centrom hlavných záujmov vznikajú v 40 – 50 % prípadov, hoci nie vždy sú sporné. Rozsah protiprávneho premiestnenia centra hlavných záujmov je ťažké kvantifikovať, čiastočne z dôvodu rôznych názorov na to, či je premiestnenie centra záujmov skutočne protiprávne, a čiastočne preto, lebo nie všetky protiprávne presuny centra hlavných záujmov sa odhalia vzhľadom na nedostatky v procesnom rámci. Zo štatistík Spojeného kráľovstva vyplýva, že premiestnenie centra hlavných záujmov možno považovať za protiprávne v menej než 100 prípadoch za rok.

2.3.2. *Vzťah medzi hlavným a vedľajším konaním v zmysle nariadenia*

Nariadenie EIR umožňuje začať vedľajšie konanie, ak má dlžník podnik v danej krajine. Stanovuje však, že vedľajšie konanie musí byť konanie o zrušení alebo likvidácii spoločnosti, čiže nemôže byť konaním o reštrukturalizácii ani o obnovení hospodárskej činnosti. Táto požiadavka vyvoláva kritiku, že nariadenie EIR sa zameriava skôr na likvidáciu ako na reštrukturalizáciu, a je teda nezlučiteľné so súčasnou kultúrou „záchranu podnikov“. Drvivá väčšina zainteresovaných strán to považuje za problém.

Úzky rozsah vedľajších konaní môže byť prekážkou pre úspešnú reštrukturalizáciu spoločnosti, ktorá má pobočky v niekoľkých členských štátoch, čím sa znižuje celková hodnota majetku dlžníka a zanikajú pracovné miesta. Týmto čiastkovým problémom sa teda posilňuje prvý čiastkový problém, že súčasné nariadenie predstavuje **prekážku pre pokračovanie v hospodárskej činnosti a udržanie pracovných miest**. Systém vedľajších konaní sa zaviedol na ochranu záujmov miestnych veriteľov, resp. na uľahčenie správy zložitých prípadov. V praxi však vedľajšie konania môžu brániť efektívnej správe majetku a úspešnej reorganizácii spoločnosti. Vynímajú časť majetku spod kontroly správcu konkurznej podstaty v hlavnom konaní. Zároveň zvyšujú náklady konania, pretože je potrebné zaplatiť ďalšieho konkurzného správcu. Využívanie vedľajších konaní klesá, pretože spoločnosti väčšinou organizujú svoje cezhraničné aktivity prostredníctvom dcérskych spoločností. Využívanie pobočiek však ostáva normou v odvetví leteckej dopravy, kde ide o veľké aktíva a mnoho zamestnancov. Odhaduje sa, že každý rok **vyhlási úpadok približne 700 spoločností s pobočkami v inom členskom štáte a začne sa niekoľko stovák vedľajších konaní**.

V prípade začatia vedľajších konaní všetci účastníci uvádzajú, že chýba koordinácia medzi hlavným a vedľajším konaním. V nariadení sa konkurzným správcom ukladá povinnosť vzájomne sa informovať a spolupracovať. Združenia konkurzných správcov vypracovali niekoľko usmernení pre konkurzných správcov týkajúcich sa spolupráce a komunikácie pri prípadoch cezhraničnej platobnej neschopnosti. Konkurzní správcovia a súdy však uvádzajú, že spolupráca v praxi nie je efektívna. Zdrojom ťažkostí pri spolupráci môžu byť aj dodatočné náklady na spoluprácu, jazykové bariéry a vnútroštátne procesné predpisy, ktoré zabraňujú sprístupneniu informácií. Okrem toho neexistujú nijaké podobné povinnosti spolupráce medzi súdmi a medzi správcami konkurznej podstaty a súdmi. V dôsledku toho nie je sudca v hlavnom konaní informovaný o vývoji vo vedľajšom konaní, predtým ako prijme rozhodnutie o ďalších krokoch, a naopak. To v konečnom dôsledku znižuje účinnosť konaní, predlžuje ich trvanie a zvyšuje náklady a napokon môže zničiť šancu na maximalizáciu hodnoty majetku. **70 % respondentov vo verejných konzultáciách bolo nespokojných s koordináciou medzi hlavným a vedľajším konaním. Podobne odpovedalo aj 61 % respondentov v Heideberskej správe.**

2.3.3. Ťažkosti s praktickou realizáciou týkajúce sa nepublikovania rozhodnutí o konkurzných konaniach a prihlasovaní pohľadávok

Súd, ktorý začína konkurzné konanie, potrebuje informáciu, či spoločnosť alebo osoba je už subjektom konkurzného konania v inom členskom štáte. V súčasnosti sa rozhodnutia nijako systematicky neuverejňujú ani neregistrujú v členských štátoch, v ktorých sa konanie začalo, ani v členských štátoch, v ktorých sa podnik nachádza. Nedostatok informácií o konaniach vedie k zbytočnému začínaniu súbežných konaní. Je tiež dôležité sprístupniť rozhodnutia o uzavretí konania.

Vo všetkých členských štátoch okrem dvoch sa informácie o konkurzných konaniach zhromažďujú centrálnne. Kým konkurzné konania právnických osôb sa registrujú v každom členskom štáte, konkurzy jednotlivcov sú registrované len v niektorých. **Len 14 členských štátov uverejňuje rozhodnutia v insolvenčnom registri, ktorý je bezplatne verejne prístupný online.** 9 ďalších členských štátov sprístupňuje niektoré informácie o konkurzoch v elektronickej databáze, napr. v obchodnom registri alebo elektronickej verzii úradného vestníka.

Hodnotiaci štúdiá a respondenti v rámci verejných konzultácií (najmä Európska asociácia pre malé a stredné podniky) uvádzajú, že veritelia majú ťažkosti s prihlasovaním pohľadávok v zmysle európskeho nariadenia o konkurze. Likvidátori neinformujú veriteľov vždy včas o práve prihlásiť pohľadávku. To môže mať za následok úplnú stratu pohľadávky, ak sa prihlási po uplynutí lehôt stanovených vnútroštátnymi právnymi predpismi.

Tieto náklady a ťažkosti odrádzajú malých veriteľov. **Priemerné náklady na prihlásenie pohľadávky zahraničného veriteľa sa v cezhraničnom prípade odhadujú približne na 2 000 €.**

2.4. Právo EÚ konať: Právny základ, subsidiarita a proporcionalita

Reforma by bola založená na článku 81 ods. 2) písm. a), c) a f) ZFEÚ. Opatrenia sa prijímú v súlade s riadnym legislatívnym postupom. Vypracovanie účinnejších pravidiel EÚ súvisiacich s cezhraničnou platobnou neschopnosťou je v plnom súlade so zásadou subsidiarity. Táto otázka má cezhraničné aspekty, ktoré sa nedajú uspokojivo riešiť individuálnymi opatreniami členských štátov. Opatrenia na úrovni EÚ by okrem toho priniesli jednoznačné výhody (v porovnaní s opatreniami na úrovni členských štátov) z hľadiska účinnosti.

3. CIELE POLITIKY

Všeobecný cieľ
Zvýšiť účinnosť európskeho rámca na riešenie cezhraničných prípadov platobnej neschopnosti vzhľadom na zlepšenie fungovania vnútorného trhu a jeho odolnosti v hospodárskych krízach.
Osobitné ciele
Zabezpečiť celoeurópske uznávanie vnútroštátnych konaní v konkurzných veciach, ktoré prispievajú k záchrane podnikov, ochrane investícií, udržaniu pracovných miest a podpore podnikania a poskytujú druhú šancu poctivým podnikateľom a nadmerne zadlženým spotrebiteľom.

Zvýšiť právnu istotu veriteľov, čím sa podporí cezhraničný obchod a investície.

Zlepšiť efektívnu správu cezhraničných prípadov platobnej neschopnosti, ktorá chráni záujmy všetkých veriteľov a iných zúčastnených osôb vrátane dlžníka.

Zlepšiť účinné riadenie platobnej neschopnosti členov nadnárodnej skupiny podnikov, čím sa maximalizuje hodnota ich aktív a uľahčí sa záchrana.

Operačné ciele

Vyriešiť problém pôsobnosti nariadenia, ktoré neberie do úvahy zvýšené využívanie konaní, ktoré nie sú zamerané na likvidáciu (napr. predkonkurzných a hybridných konaní), vytvoriť proces, ktorý prispôbí nariadenie vývoju vnútroštátneho konkurzného práva, a umožniť, aby vedľajšie konania mohli pokrývať reštrukturalizačné, predkonkurzné a hybridné konania.

Objasniť pravidlá týkajúce sa súdnej právomoci začínať konkurzné konania bez toho, aby boli dotknuté práva spoločností a fyzických osôb na legítimne uplatňovanie ich slobody usadiť sa a voľného pohybu v Únii.

Zlepšiť procesný rámec prijímania rozhodnutí o súdnej právomoci a zaistení možnosti súdneho preskúmania pre zúčastnené strany.

Zlepšiť koordináciu medzi súdmi a konkurznými správcami, a to pred konaním aj počas neho, zvýšiť transparentnosť zavedením povinného uverejňovania všetkých relevantných rozhodnutí v každom členskom štáte a zlepšiť prístup k spravodlivosti, najmä pre malé a stredné podniky, vytváraním opatrení, ktoré uľahčia prihlasovanie pohľadávok.

Vytvoriť osobitný právny rámec pre platobnú neschopnosť skupiny podnikov.

4. VARIANTY POLITIKY

S cieľom riešiť uvedené problémy a dosiahnuť spomínané ciele sa určili tri varianty politiky. Ide o tieto varianty:

- 1) status quo, alebo východiskový scenár;
- 2) variant A – aktualizácia existujúceho nariadenia, pričom sa zachová existujúca rovnováha medzi veriteľmi a dlžníkmi a medzi univerzálnosťou a teritorialitou; a
- 3) variant B, ktorý zmení základné premisy nariadenia a vyžiada si určitú aproximáciu alebo zblíženie vnútroštátneho konkurzného práva a konaní.

Na ďalšej strane sa uvádza tabuľka aspektov, ktoré tvoria každý z týchto variantov, v kontexte problémov rozdelených do dvoch kategórií. Niektoré aspekty sú spoločné pre varianty A a B, keďže oba varianty by rozšírili pôsobnosť nariadenia, napr. pokiaľ ide o vnútroštátne insolvenčné registre a zjednodušené postupy prihlásenia pohľadávky.

Problém	Status quo (východiskový scenár)	Variant A: Aktualizácia rámca cezhraničných konkurzných konaní	Variant B: Tendencia k aproximácii vnútroštátneho konkurzného práva a konaní
Obmedzená pôsobnosť nariadenia o konkurzoch	Pôsobnosť a definícia nariadenia EIR sa nevzťahujú na predkonkurzné a hybridné konania ani na väčšinu konaní o osobnom bankrote.	Rozšíriť pôsobnosť nariadenia EIR tak, aby zahŕňalo hybridné konania, predkonkurzné konania a konania o osobnom bankrote, a upustiť od požiadavky, aby vedľajšie konania museli byť konaniami o likvidácii.	
	Nijaké pravidlá pre skupiny podnikov.	Koordinácia hlavných konaní prostredníctvom všeobecných mechanizmov spolupráce, v prípade potreby s možnosťou vymenovať hlavného konkurzného správcu.	Jediný súd príslušný pre všetky hlavné konania, jeden správca konkurznej podstaty vymenovaný pre všetkých členov skupiny („procesná konsolidácia“).
Ťažkosti s vykonávaním nariadenia o konkurzoch	Nijaká povinnosť uverejňovať a nie všetky členské štáty majú elektronický insolvenčný register.	Požadovať, aby členské štáty uverejňovali všetky príslušné rozhodnutia z konkurzných konaní vo vnútroštátnom elektronickom registri, a definovať spoločné kategórie, aby bolo možné prepojiť vnútroštátne registre v portáli elektronickej justície.	
	Nijaké štandardné formuláre na prihlasovanie pohľadávok. Tieto postupy sa ponechajú výlučne na vnútroštátne právne predpisy.	Zaviesť postupy a štandardizovaný formulár na prihlasovanie pohľadávok na úrovni EÚ a motivovať členské štáty, aby vytvorili elektronické prostriedky na prihlasovanie pohľadávok.	
	Súdna právomoc zostane naďalej v mieste centra hlavných záujmov, čo je definované judikatúrou.	Zlepšiť procesný rámec a zabezpečiť odbornú prípravu sudcov v oblasti nariadenia EIR.	Zosúladiť prvky konkurzného práva jednotlivých štátov.
	Koordinácia sa obmedzuje na koordináciu medzi konkurznými správcami.	Zachovať vedľajšie konania, ale zlepšiť koordináciu s hlavným konaním pred vedľajším konaním a počas neho.	Zrušiť vedľajšie konania.

4.1. Variant A

Prvý prvok: Rozšíriť pôsobnosť nariadenia EIR tak, aby zahŕňalo hybridné konania, predkonkurzné konania a konania o osobnom bankrote, a upustiť od požiadavky, aby vedľajšie konania museli byť konania o likvidácii.

Definícia konkurzného konania by sa rozšírila tak, aby zahŕňala hybridné konania, predkonkurzné konania a konania o osobnom bankrote. Vnútroštátne konkurzné postupy

oznámené členskými štátmi a tie, na ktoré sa vzťahuje vymedzenie v nariadení, by boli uvedené v prílohe. Táto definícia by si predovšetkým vyžadovala, aby konkurzné konania zahŕňali istý stupeň súdneho dohľadu, čo by bolo nevyhnutné pre uznávanie na základe vzájomnej dôvery. Úlohou Komisie by bolo zaistiť, aby v prílohe k nariadeniu boli uvedené iba konania, ktoré sú v súlade s definíciou.

Zrušila by sa súčasná požiadavka, že vedľajšie konania musia byť konania o likvidácii, s cieľom zahrnúť konania, ktoré podporujú reštrukturalizáciu.

Druhý prvok: Koordinácia hlavných konaní prostredníctvom všeobecných mechanizmov spolupráce, v prípade potreby s možnosťou vymenovať hlavného konkurzného správcu. Vo variante A by sa zachoval prístup „subjekt po subjekte“ uplatňovaný v nariadení, ale zabezpečila by sa koordinácia konkurzných konaní týkajúcich sa členov rovnakej skupiny. Koordinácia by sa uplatňovala v troch ohľadoch:

- (1) Likvidátori v rôznych hlavných konaniach by boli povinní komunikovať a spolupracovať, a to najmä v snahe vytvoriť plán reštrukturalizácie platobne neschopných členov skupiny. Táto povinnosť by nadväzovala na existujúci mechanizmus koordinácie medzi likvidátormi v hlavnom a vedľajšom konaní.
- (2) Po druhé, nariadenie by ukladalo povinnosť súdom príslušným v rôznych hlavných konaniach poskytovať informácie a spolupracovať, napr. vymenovaním rovnakého likvidátora (likvidátorov), ktorí uviedli, že môžu vzájomne spolupracovať.
- (3) Po tretie, likvidátor v hlavnom konaní s jedným členom skupiny by mal povinnosť komunikovať a spolupracovať so súdmi príslušnými pre konanie týkajúce sa iného člena skupiny.

V prípade niektorých spoločností, napr. stopercentných dcérskych spoločností, by sa okrem spomínaných koordinačných mechanizmov mohol poveriť „vedúcou úlohou“ likvidátor materskej spoločnosti. „Vedúci“ likvidátor by mal právomoc riadiť reorganizáciu platobne neschopných členov skupiny, a to najmä tak, že by požiadal príslušný súd o nariadenie pozastavenia procesu likvidácie dcérskej spoločnosti, získať informácie od ostatných likvidátorov alebo zapojených súdov alebo navrhovať plán reštrukturalizácie.

Tretí prvok: Požadovať, aby členské štáty uverejňovali rozhodnutia o začatí a uzavretí konkurzných konaní a iné rozhodnutia vydané v týchto konaniach **vo vnútroštátnom elektronickom registri**, a definovať spoločné kategórie na prepojenie vnútroštátnych registrov v portáli elektronickej justície.

To by si vyžadovalo, aby všetky členské štáty zriadili a viedli elektronický register rozhodnutí o konkurzoch, a to pre spoločnosti aj súkromné osoby. Definovali by sa spoločné kategórie umožňujúce prepojenie vnútroštátnych registrov v portáli elektronickej justície¹ s cieľom poskytovať prístupnú a komplexnú európsku databázu konkurzných konaní, kde by veritelia, akcionári, zamestnanci a súdy mohli vidieť, či sa v inom členskom štáte začalo konkurzné konanie.

¹ Portál elektronickej justície má byť centrálnym miestom pre oblasť justície, ktorý bude poskytovať informácie a zlepšovať prístup k spravodlivosti v celej EÚ.

Štvrtý prvok: Zaviesť postupy a štandardný formulár na prihlasovanie pohľadávok na úrovni EÚ a motivovať členské štáty, aby vytvorili elektronické prostriedky na prihlasovanie pohľadávok.

Variant A by definoval štandardný formulár vo všetkých jazykoch EÚ, ktorý by mohli použiť všetci veritelia na prihlásenie pohľadávok v cezhraničnom konaní. Zároveň by definoval európske postupy prihlasovania pohľadávok s cieľom zabezpečiť, aby sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch zohľadňoval cezhraničný rozmer niektorých konaní, napr. poskytol by sa primeraný časový rámec na prihlásenie pohľadávky, stanovilo by sa sankcionovanie konkurzných správcov, ak nedodržia postup, a poskytovali by sa informácie pre veriteľov o výsledku ich pohľadávky. Súčasne by to podnietilo členské štáty, aby vytvorili elektronické rozhrania na prihlasovanie pohľadávok, ktoré by boli dostupné aj pre zahraničných veriteľov. Tieto rozhrania by sa mohli zriadiť aj ako súkromná iniciatíva, a nie nevyhnutne zo strany verejných orgánov.

Piaty prvok: Zlepšiť procesný rámec a zabezpečiť odbornú prípravu sudcov v oblasti nariadenia EIR, keďže v nariadení EIR by sa objasnila definícia centra hlavných záujmov kodifikovaním istých prvkov judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. V nariadení by sa stanovilo, že súd, ktorý začína konkurzné konanie, je povinný preskúmať *ex officio* východisko svojej súdnej príslušnosti a uviesť v rozhodnutí o začatí konania, či ide o hlavné, alebo vedľajšie konanie. Ak nedávno došlo k zmene centra hlavných záujmov, pričom dlh ostal v pôvodnom členskom štáte, súdy by boli povinné preskúmať na prvom stupni, t. j. pred vyhlásením oddĺženia, či ide o skutočné premiestnenie. To by sa mohlo uskutočniť napríklad vyžiadanim ďalších dokladov od dlžníka alebo vypočutím zahraničných veriteľov. Veritelia by okrem toho mali účinný prostriedok proti rozhodnutiu o začatí konkurzného konania a boli by najmä včas informovaní o rozhodnutí, aby ho mohli napadnúť. Sudcovia by absolvovali prípravu v oblasti nariadenia a judikatúry Súdneho dvora Európskej únie súvisiacej s centrom hlavných záujmov.

Šiesty prvok: Zachovať vedľajšie konania, ale zlepšiť koordináciu s hlavným konaním pred vedľajším konaním a počas neho takto:

Požadovať, aby súd vypočul konkurzného správcu hlavného konania pred začatím vedľajšieho konania.

Umožniť súdu odložiť alebo odmietnuť začatie vedľajších konaní, ak by bránili efektívnej správe konkurznej podstaty a ďalej zvýhodňovali miestnych veriteľov. Likvidátor a súdy sa môžu rozhodnúť, že s miestnymi veriteľmi budú zaobchádzať tak, ako keby vedľajšie konania prebiehali („syntetické vedľajšie konania“).

Uložiť súdom a konkurzným správcom povinnosť, aby vzájomne spolupracovali, a súdom povinnosť komunikovať a vzájomne spolupracovať.

4.2. Variant B

Prvky, ktoré sú spoločné pre oba varianty A a B, sú vysvetlené v predchádzajúcom texte. Ide o tieto prvky:

- **Prvý prvok: Rozšírenie pôsobnosti nariadenia EIR**
- **Tretí prvok: Požadovať, aby členské štáty uverejňovali rozhodnutia vo vnútroštátnom elektronickom registri**

- **Štvrtý prvok: Zaviesť postupy a štandardizovaný formulár na prihlasovanie pohľadávok**

Nižšie sú uvedené prvky špecifické pre variant B.

Druhý prvok: Jediný súd príslušný pre všetky hlavné konania by znamenal mať jedného správcu konkurznej podstaty vymenovaného pre všetkých členov skupiny („procesná konsolidácia“), na základe čoho by konkurzné konania so všetkými členmi skupiny boli konsolidované na jednom súde v mieste centra hlavných záujmov materskej spoločnosti. Ten istý konkurzný správca by bol vymenovaný vo všetkých hlavných konaniach s dcérskymi spoločnosťami.

Piaty prvok: Zosúladenie prvkov konkurzného práva jednotlivých štátov by zahŕňal určité aspekty vnútroštátnych postupov pri platobnej neschopnosti, a to najmä čo sa týka lehoty oddĺženia, podmienok a pravidiel pre začatie konania, pravidiel vypočutia veriteľov a účinnej nápravy.

Šiesty prvok: Zrušenie vedľajších konaní vo variante B. Namiesto vedľajších konaní by bolo len jediné hlavné konkurzné konanie s účinkom v celej EÚ, ktoré by sa zaoberalo materskou spoločnosťou a všetkými jej pobočkami a podnikmi.

4.3. Vyradené varianty

Zainteresované strany určili alebo navrhli ako varianty riešenia daných problémov aj niektoré iné prvky. Konkrétne uvádzali zavedenia obdobia odkladu po zmene sídla alebo centra hlavných záujmov ako spôsobu, ktorý zabráni získavaniu výhodnejšieho právneho postavenia. Je však sporné, či by sa tým daný cieľ účinne dosiahol.

5. ANALÝZA VPLYVU A POROVNANIE VARIANTOV

Status quo by zistené problémy neriešil a negatívne vplyvy oboch skupín problémov by pretrvali. Hoci v niektorých oblastiach možno predpokladať istý stupeň regulačného zblížovania medzi členskými štátmi, v iných oblastiach sa problémy zrejme stanú ešte naliehavejšie.

Variant A má celkovo pozitívne vplyvy v porovnaní s východiskovým stavom. Účinne by splnil ciele politík a riešil zistené problémy bez zasahovania do vnútroštátnych právnych predpisov a politík. Tento variant má pozitívne hospodárske vplyvy na bezpečnosť investícií, fungovanie jednotného trhu a podnikanie. Umožnil by zachovanie existencie životaschopných podnikov a pracovných miest. Nepreukázali sa nijaké ďalšie vplyvy na situáciu zamestnancov v prípade platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa. Existovalo by riziko, že poskytnutie druhej šance dlžníkom by ovplyvnilo prístup iných podnikateľov k finančne dostupným úverom, toto riziko je však vyvážené účinnosťou moderných konkurzných systémov, ktoré sú sprísnené a dôkladne sa sledujú. Je tu aj riziko, že rozšírenie pôsobnosti na viac konkurzných systémov by malo vplyv na výber súdnej príslušnosti. Hlavným cieľom hybridných a predkonkurzných konaní je však uľahčenie záchrany a výhody posilňuje efektívna koordinácia postupov. Tento variant by prispel k podpore druhej šance. Zvýšil by účinnosť, spravodlivosť a transparentnosť cezhraničných konkurzných konaní a zlepšil by prístup k spravodlivosti.

Na základe variantu A vznikajú pre orgány členských štátov isté náklady týkajúce sa konkurzných registrov a odbornej prípravy sudcov. Náklady opodstatňujú prínosy a úspory pre spoločnosť plynúce zo zvyšovania účinnosti a kvality cezhraničných konkurzných postupov.

Variant A by mal pozitívny vplyv na vzájomnú dôveru medzi justičnými orgánmi členských štátov. Zachováva súčasnú rovnováhu medzi dlžníkom a veriteľom a medzi univerzálnosťou a teritorialitou. Neriešil by však jednu významnú príčinu problémov – nedostatky a rozdiely vo vnútroštátnych konkurzných právnych predpisoch.

Variant B je potenciálne účinnejší ako variant A, pokiaľ ide o dosiahnutie cieľov a zaistenie hospodárskych a sociálnych výhod pre jednotný trh. Zvýšil by účinnosť a efektívnosť konkurzných konaní v celej EÚ, vytvoril by prvky plne univerzálneho systému podobného istým znakom právnej úpravy konkurzu platného v 50 štátoch USA – amerického zákona o konkurze.

Variant B by komplexnejšie riešil uznesenie Európskeho parlamentu z novembra 2011, v ktorom Parlament adresoval Komisii odporúčania týkajúce sa harmonizácie konkrétnych aspektov konkurzných konaní. Odporúčania vychádzajú z toho, že vnútorný trh by mal prínos z rovnakých podmienok a že rozdiely v konkurznom práve jednotlivých štátov vytvárajú konkurenčné výhody alebo nevýhody a ťažkosti pre spoločnosti vyvíjajúce cezhraničnú činnosť, ktoré by sa mohli stať prekážkou dosiahnutia úspešnej reštrukturalizácie platobne neschopných spoločností a ktoré by prispievali k výberu súdnej príslušnosti.

Variant B by však mal významnejší vplyv na vnútroštátne systémy. Navrhované zmeny presahujú rámec aktualizácie nariadenia EIR a vyžadovali by si hĺbkovú porovnávaciu analýzu vnútroštátnych právnych predpisov o konkurze, čo by bránilo okamžitému vykonaniu variantu B. Súčasné problémy by medzitým pretrvávali, dokonca by sa mohli zhoršiť.

V tejto fáze sa preto javí ako vhodnejší variant A, hoci existujú dôkazy podporujúce variant B. **Preferovaný variant revízie nariadenia a konkurzoch je teda variant A.**

Absencia podrobných, systematických štatistických údajov zameraných na počet a typ bankrotov, ktoré patria do pôsobnosti nariadenia EIR (túto absenciu majú vyriešiť opatrenia na monitorovanie uplatňovania revidovaného nariadenia, ako sa uvádza v nasledujúcom bode 6) sťažuje presný a spoľahlivý odhad rozsahu pozitívnych vplyvov, ktoré podľa očakávania prinesie uprednostnený variant. Existujú však presvedčivé dôkazy, že prístup k úpadku a platobnej neschopnosti, aký je stanovený v preferovanom variante, ktorý spočíva v uprednostňovaní reštrukturalizácie pred likvidáciou a nekladení zbytočných prekážok do cesty neúspešným podnikateľom, ktorí chcú dostať „druhú šancu“, môže priniesť značné hospodárske výhody. Z údajov organizácie OECD, ktoré už boli citované v tomto hodnotení, vyplýva, že miera zániku výrobných spoločností je až o jednu tretinu nižšia v krajinách, ktoré majú hybridné alebo predkonkurzné konania, v porovnaní s krajinami, ktoré takéto konania nemajú. Obava z toho, že uľahčenie úpadcovi založiť novú spoločnosť je odmenou za nečestné správanie, sa zdá byť trochu prehnaná, pretože podvodných je maximálne 4 – 6 % bankrotov, a uprednostňovaný variant nemá vplyv na sankcie za podvod.

6. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Na účely monitorovania uplatňovania zmeneného a doplneného nariadenia Komisia vypracuje pravidelné hodnotiace správy na základe konzultácií s členskými štátmi, zainteresovanými

stranami a externými odborníkmi. Komisia bude podporovať výmenu najlepších postupov medzi členskými štátmi a v revidovanom nariadení EIR bude vyžadovať, aby poskytovali štatistické údaje o uplatňovaní nariadenia EIR, a to predovšetkým o počte vedľajších konaní a konaní týkajúcich sa skupín podnikov.