**D Ô V O D O V Á S P R Á V A**

1. **Všeobecná časť**

Vláda Slovenskej republiky predkladá na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh zákona“).

Návrh zákona bol vypracovaný ako iniciatívny materiál.

Cieľom zákona je vytvorenie právneho rámca pre poskytnutie dočasnej ochrany podnikateľom, ktorí majú sídlo alebo miesto podnikania v Slovenskej republike a sú zasiahnutí negatívnymi dopadmi šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby Covid-19.

Viacero v súčasnosti prijímaných opatrení má plošný charakter. Návrh zákona je však naproti tomu postavený na *„opt in“* modeli poskytovania dočasnej ochrany podnikateľom. Využitie dočasnej ochrany prichádza do úvahy v prípadoch, ak podnikatelia takúto úpravu budú potrebovať najmä z dôvodu tlaku ich veriteľov. Návrh vychádza z premisy značnej komplexnosti súčasných ekonomických vzťahov dodávateľov a odberateľov, ako aj financujúcich subjektov, pričom súčasná situácia spôsobila obmedzenia v prevádzkovaní značného množstva podnikov. Pokým takéto prevádzkovanie nebude môcť byť úplne obnovené a  vývoj pandémie nebude možné efektívne predpokladať, je namieste obmedziť najmä pôsobnosť (v bežnej situácii) inak prísne povinnosti súvisiace s insolvenciou. Navrhované účinky dočasnej ochrany sú však vyvážené aj s ohľadom na záujmy veriteľov a zachovanie hodnoty podniku.

Dátum účinnosti návrhu zákona sa z dôvody potreby jeho čo najskoršej účinnosti navrhuje dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, zákonmi a súčasne je v súlade s právom Európskej únie.

Návrh zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy, na manželstvo, rodičovstvo a rodinu, vplyvy na životné prostredie a na služby pre občana. Možno očakávať pozitívne vplyvy na podnikateľské prostredie, pozitívne sociálne vplyvy a pozitívne vplyv na informatizáciu spoločnosti.

Návrh zákona nebol predmetom pripomienkového konania, a to podľa § 27 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pretože je pripravovaný s cieľom reagovať na mimoriadnu situáciu, resp. na vyhlásený núdzový stavy v súvislosti so šírením ochorenia Covid-19.

Návrh zákona nie je predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania.

Návrh zákona vláda Slovenskej republiky prerokovala a schválila na svojom rokovaní dňa 14. apríla 2020.

1. **Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Ide o legislatívno-technickú úpravu, ktorej cieľom je zaviesť členenie zákona na časti. Doterajšie ustanovenia § 1 až 7 budú tvoriť prvú časť (všeobecné ustanovenia), pričom zákon sa dopĺňa o druhú časť, ktoré bude upravovať novú matériu, a to úpravu dočasnej ochrany podnikateľov. Týmto spôsobom sa bude zákon v budúcnosti perspektívne dopĺňať aj o ďalšie časti upravujúce osobitné celky zamerané na tú-ktorú oblasť práva či spoločenských vzťahov.

K bodu 2

*K § 8*

Ustanovenie vyjadruje účel dočasnej ochrany, resp. moratória. Podnikatelia sa v dôsledku šírenia koronavírusu SARS-CoV-2, spôsobujúceho chorobu Covid-19, ocitli spravidla vo veľmi vážnej finančnej situácii, ktorá spôsobuje, že je ohrozená nielen súčasná, ale najmä budúca možnosť prevádzkovania ich podniku (*going concern*). Podnikateľom zasiahnutým by mala byť preto poskytnutá dočasná ochrana, ktorej účelom je dočasná úprava ich pomerov tak, aby bolo možné v budúcnosti efektívne naštartovať a riadiť proces ich sanácie. Na dočasnú ochranu je adekvátne použiť model tzv. *opt in* moratória, pri ktorom sa využívajú postupy a účinky známe z insolvenčných procesov, avšak samotná dočasná ochrana nie je medzistupňom ukončenia prevádzkovania podniku, práve naopak, má vytvoriť predpoklady pre životaschopnosť a prevádzkovanie podniku po jej ukončení.

*K § 9*

Vzhľadom na prepojenosť podnikateľských vzťahov najmä v rámci Európskej únie, je potrebné v zákone vyriešiť osobný rozsah použitia. Predkladateľ volí na tento účel kritérium sídla (miesta podnikania). O dočasnú ochranu sa môžu uchádzať podnikatelia, a to tak tak fyzické osoby ako aj právnické osoby, vykonávajúce podnikateľskú činnosť oprávnene, ak ich oprávnenie na výkon podnikateľskej činnosti vzniklo pred určeným dátumom. Vzhľadom na účel zákona nie je priestor na to, aby sa dočasná ochrana poskytovala tým, ktorí pred boli v úpadku pred určeným dátumom. Pri skúmaní žiadosti o poskytnutie dočasnej ochrany túto okolnosť spravidla nebude možné preskúmať, avšak dočasná ochrana môže byť zrušená, ak na jej poskytnutie neboli podmienky.

Vybrané finančné inštitúcie z dôvodov potreby osobitného riešenia ich problémov, nespadajú pod pôsobnosť tohto zákona.

*K § 10*

Ustanovujú sa kauzálne príslušné súdy na poskytnutie dočasnej ochrany, ktoré na úvod overia predpoklady na poskytnutie dočasnej ochrany a v zásade vychádzajú len z vyhlásení žiadateľa. Príslušnosť súdu sa určuje podľa sídla, resp. podľa miesta podnikania žiadateľa. Ak sa žiadosť podá na nepríslušnom súde, tak sa nebude postupovať na príslušný súd, ale nebude sa na ňu prihliadať. Žiadateľ bude o tejto skutočnosti informovaný postupom podľa navrhovaného ustanovenia § 16.

*K § 11*

Žiadosť o poskytnutie dočasnej ochrany sa bude podávať len prostredníctvom formulára, ktorý pripraví a zverejní Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky na svojom webovom sídle. Iné žiadosti sa kvôli potrebe ich potenciálne hromadného spracovania nepripúšťajú.

*K § 12*

Žiadosť o poskytnutie dočasnej ochrany je potrebné podať zásadne elektronickými prostriedkami. Výnimka sa však pripúšťa pre fyzické osoby (živnostníkov), keďže viacero z nich nemusí mať momentálne prístup k prostriedkom elektronickej komunikácie.

Podpis žiadateľa na žiadosti o poskytnutie dočasnej ochrany musí byť autorizovaný alebo úradne osvedčený. Výnimka prichádza do úvahy len v prípade, kedy fyzická osoba podáva žiadosť bez zastúpenia. V takom prípade však musí byť pripojená aspoň kópia občianskeho preukazu alebo obdobného dokladu totožnosti. Splnomocnenie na zastúpenie musí byť určené na podanie žiadosti o poskytnutie dočasnej ochrany (nie všeobecné splnomocnenie).

*K § 13*

Žiadosť o poskytnutie dočasnej ochrany musí obsahovať jednak všeobecné náležitosti, a jednak osobitné náležitosti. Všeobecné náležitosti musia byť doplnené žiadateľom, osobitné náležitosti budú formulované na formulári žiadosti ako vyhlásenia. Uvedenie emailovej adresy žiadateľa je povinné len pre fyzické osoby, ktoré nemajú aktivovanú elektronickú schránku na doručovanie, aby sa im prípadne doručila informácia o odmietnutí dočasnej ochrany.

*K § 14*

V ustanovení sa vymedzujú osobitné náležitosti žiadosti o poskytnutie dočasnej ochrany. Žiadateľ musí spadať do osobného rozsahu pôsobnosti zákona a musí spĺňať predpoklady na poskytnutie dočasnej ochrany a to najmä, že

* k vymedzenému termínu nebol v úpadku,
* nie sú tu dôvody na jeho zrušenie (uplatní sa z povahy veci na právnickú osobu); dôvody na zrušenie sú vymedzené najmä v § 68 ods. 6 Obchodného zákonníka,
* nie je v konkurze, reštrukturalizácii,
* počas roka 2020 (*in natura* a nie je rozhodné, či priamo alebo nepriamo) nepoužil zisk alebo iné vlastné zdroje na plnenia v prospech spoločníkov; nie je rozhodujúce, kedy došlo k rozhodnutiu o rozdelení zisku; ak k takýmto úkonom došlo, je pred žiadosťou o poskytnutie dočasnej ochrany potrebné ich následky (napr. posilnením kapitálového fondu z príspevkov) odstrániť,
* počas roka 2020 neurobil iné opatrenia ohrozujúce jeho finančnú stabilitu; ak k takýmto úkonom došlo, je pred žiadosťou o poskytnutie dočasnej ochrany potrebné ich následky odstrániť,
* riadne vedie účtovníctvo a plní povinnosť ukladania účtovných závierok.

*K § 15*

Súd v zásade preskúma žiadosť formálne, čo zodpovedá požiadavke na rýchle súdne konanie, pretože opačný prístup by znamenal zdĺhavosť konania, čo za danej situácie nie je namieste. Ak je žiadosť o poskytnutie dočasnej ochrany úplná, súd vydá potvrdenie o poskytnutí dočasnej ochrany a zaeviduje ju v informačnom systéme a zároveň bezodkladne vykoná opatrenia na publikovanie informácie o poskytnutí dočasnej ochrany v Obchodnom vestníku. Tretie osoby sa dozvedia o poskytnutí dočasnej ochrany z Obchodného vestníka a toto zverejnenie má voči nim účinky podľa tohto zákona. Zákon zavádza tiež špecifický pojem (symbol) podnikateľ pod dočasnou ochranou tak, aby sa dočasná ochrana nezamieňala s konkurznou terminológiou, ktorá používa pojem „dlžník“. Žiadosť po jej podaní nemožno vziať späť, po poskytnutí dočasnej ochrany však možno žiadať aj bez udania dôvodu o jej zrušenie.

*K § 16*

Súd pri (hoci značne formálnom) skúmaní žiadosti o poskytnutie dočasnej ochrany môže zistiť, že na žiadosť neprihliada alebo sú tu *(prima facie)* iné skutočnosti, ktoré bránia zaevidovaní žiadosti. V takom prípade žiadosť odmietne. Podobne ako v iných registračných konaniach na súde sú prípustné námietky, o ktorých rozhodne sudca. ďalšie opravné prostriedky proti rozhodnutiu sudcu však už prípustné nie sú.

Ak sú námietky dôvodné, sudca vydá potvrdenie o poskytnutí dočasnej ochrany a zabezpečí publikáciu informácie pre tretie osoby v Obchodnom vestníku. V prípade späťvzatia námietky alebo jej nedôvodnosti, súd doručí žiadateľovi primerané poučenie.

*K § 17*

Kľúčovým ustanovením pre účely tohto zákona sú účinky poskytnutia dočasnej ochrany. Aj keď účinky sú formálne podobné ako účinkom konkurzu, materiálne sú značne odlišné, keďže práve naopak majú brániť potenciálnej vlne vyhlasovania konkurzov, ktoré by začali pôsobiť v značne integrovanej ekonomike ako „domček z kariet“. Dočasná ochrana je v skutočnosti typ neodkladného opatrenia súdu. Účinky dočasnej ochrany je potrebné vyvažovať, a teda nemôžu byť formulované výlučne len na veriteľov, ale aj na podnikateľa pod dočasnou ochranou neho samotného, pre ktorého dočasná ochrana má znamenať čiastočný *stand still*,najmä pokiaľ ide o povinnosť vynaložiť úprimnú snahu, aby jeho veritelia boli uspokojení v čo najvyššej miere. Počas dočasnej ochrany je potrebné preferovať spoločný záujem veriteľov pred vlastnými záujmami alebo záujmami iných osôb. Nerešpektovanie takéhoto účinku môže znamenať nielen dôvod na zrušenie dočasnej ochrany, účinnosť právnych úkonov, ale v neposlednom rade aj zodpovednosť za škodu. K jednotlivým účinkom:

1. Dočasná ochrana v zásade bráni efektívnemu prejednaniu veriteľských návrhov na konkurz (prerušenie konania). Ochrana je zameraná len na veriteľské návrhy po vymedzenom termíne a na prípady, kedy ešte nedošlo k účinkom vyhlásenia konkurzu (keďže ide o negatívny predpoklad na poskytnutie dočasnej ochrany).
2. Dočasná ochrana znamená tiež, že sa neaplikuje povinnosť podať dlžnícky návrh na vyhlásenie konkurzu a to nielen pri dlžníkovi, ale aj osobách konajúcich v jeho mene, ako sú členovia jeho štatutárnych orgánov. V súčasnosti stíha povinnosť dlžníka podať návrh na vyhlásenie konkurzu pre predlženie, ktoré sa mohlo opatreniami proti šíreniu pandémie vyskytnúť, keďže mohol byť značne redukovaný *going concern* spôsobilý generovaťpeňažný tok.
3. Ak sa začalo exekučné konanie na základe návrhu oprávneného voči podnikateľovi pod dočasnou ochranou pred vymedzeným termínom, problémy podnikateľa nie sú zjavne spôsobené účinkami pandémie (je potrebné tiež pripočítať dobu na získanie exekučného titulu), ale problémy majú pôvod v iných okolnostiach, a to najmä vo finančných problémoch. „Staršie exekúcie“ budú podnikateľa spravidla diskvalifikovať z poskytnutia dočasnej ochrany z dôvodu úpadku. Ochrana sa poskytuje pred exekúciami, ktoré by po vymedzenom dátume potenciálne menili skladbu, využitie alebo určenie majetku podnikateľa pod dočasnou ochranou a znamenali by aj jeho zmenšenie. Pri podnikateľoch, ktorí sú fyzickými osobami, sa však nezamedzuje exekúciám, ktoré by mohli znamenať ohrozenie na nich výživou odkázaných osôb. Ochrana spočíva v prerušení exekučného konania, avšak ak do poskytnutia dočasnej ochrany už došlo k povereniu súdneho exekútora, prerušenie bude mať rovnaké účinky ako odklad bez blokovania majetku.
4. Podobne ako pri exekúcii aj pri výkone záložného práva by pri podnikateľovi pod dočasnou ochranou mohlo dôjsť k zásadnejším zmenám v skladbe, využití, určení či zmenšení jeho majetku. Preto poskytnutie dočasnej ochrany bráni začatiu výkonu záložného práva na majetkové hodnoty ako podnik, časť podniku, vec, právo alebo inú majetkovú hodnotu patriacu k podniku. Pri oznámenom začatí výkonu záložného práva sa účinky plynutia lehoty, po uplynutí ktorej je možné záložné právo vykonať, navracajú a začatie jej plynutia sa spája až s ukončením dočasnej ochrany.
5. Započítanie je úkonom, ktorý môže prispieť k zásadnejším zmenám v skladbe, využití, určení či zmenšení majetku podnikateľa pod dočasnou ochranou, najmä pokiaľ započítací prejav urobí osoba s ním spriaznená.
6. Modifikujú sa pravidlá pre výpoveď a odstúpenie od zmluvy v súvislosti s termínom, kedy došlo k omeškaniu. Viacero podnikateľov môže mať v súčasnej situácii problém aj s úhradou starších pohľadávok, pri ktorých pôvodne očakávali, že ich budú môcť uhradiť. O to viac, že iný účinok dočasnej ochrany výslovne uvádza, že záväzky bezprostredne súvisiace so zachovaním prevádzky podniku, ktoré vznikli po poskytnutí dočasnej ochrany, je potrebné uhrádzať prednostne pred skôr splatnými záväzkami.
7. Pri dočasnej ochrane sa voči podnikateľovi pozastavuje najmä beh premlčania. Podobne je potrebné nahliadať aj na lehoty pre prípadné uplatnenie nárokov z odporovateľných úkonov.
8. Uchádzanie sa o dočasnú ochranu nezakladá len jednostranné povinnosti a účinky na tretie osoby. Podnikateľ pod dočasnou ochranou od podania žiadosti (avšak s ohľadom na osobitné náležitosti žiadosti aj predtým) je povinný vynaložiť úprimnú snahu predradiť záujem jeho veriteľov pred svoj vlastný. Do skončenia dočasnej ochrany sa nepripúšťa rozdeľovanie zisku alebo iných vlastných zdrojov a osobitné nakladanie s majetkovou podstatou podnikateľa, a to nielen komisívne, ale aj omisívne.
9. Na podporu zachovania *going concern* by podnikateľ pod dočasnou ochranou pri zásadnejšom nezmenení štruktúry záväzkov mal byť oprávnený uhrádzať „nový dlh“ pred „starším dlhom“.
10. Suspendovaním pravidiel pre spriaznené financovanie cudzími zdrojmi v Obchodnom zákonníku, ako aj v insolvenčnom práve, sa podporuje financovanie počas dočasnej ochrany. Zabezpečenie takéhoto financovania však v prípadnom budúcom konkurze bude neúčinné.

Účinky dočasnej ochrany nastanú deň nasledujúci po dni zverejnenia informácie o poskytnutí dočasnej ochrany v Obchodnom vestníku.

*K § 18*

Upravujú sa spôsoby zániku dočasnej ochrany. Dočasná ochrana má pre všetkých podnikateľov v zásade časovo obmedzené pôsobenie a to bez ohľadu na jej začiatok. O jej predĺžení *erga omes* môže rozhodnúť vláda. Podnikateľ sa dočasnej ochrany môže vzdať, t. j. požiada sám o jej zrušenie, avšak do úvahy prichádza aj možnosť, že ju súd zruší, ak tu neboli podmienky na jej poskytnutie alebo tu nie sú podmienky na jej trvanie.

*K § 19*

O poskytnutie dočasnej ochrany sa majú právo uchádzať podnikatelia, ktorí ju potrebujú z dôvodu účelu vymedzeného týmto zákonom a pre jej poskytnutie spĺňajú zákonné podmienky. Zákonodarca od nich požaduje určitý spôsob správania sa ešte pred podaním žiadosti (najmä neoslabenie vlastných zdrojov krytia majetku), od podania žiadosti, ako aj počas trvania dočasnej ochrany.

Súd, ktorý poskytol dočasnú ochranu môže rozhodnúť o zrušení dočasnej ochrany, ak tu na ňu neboli (resp. zanikli) alebo podnikateľ pod dočasnou ochranou porušil povinnosti vyplývajúce z dočasnej ochrany (napr. počas jej trvania uprednostnil vlastný záujem pred záujmom veriteľov). Konanie o zrušenie dočasnej ochrany je v zásade mimosporové konanie, spravidla sa začína na kvalifikovaný podnet uznesením o začatí konania. Nariadenie pojednávania je na rozhodnutí súdu.

*K § 20*

Pri poskytnutí dočasnej ochrany súd koná len na základe tohto zákona a princípov, na ktorých tento zákon spočíva tak, aby ochrana bola efektívna. Pri zrušení dočasnej ochrany súd koná ako v mimosporovom konaní, avšak vyšetrovacia zásada je obmedzená. V prípade tohto zákona v zásade nie sú prípustné opravné prostriedky. Pripúšťa sa výlučne námietka proti odmietnutiu dočasnej ochrany.

**K Čl. II**

Dátum účinnosti návrhu zákona sa z dôvody potreby jeho čo najskoršej účinnosti navrhuje dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

V Bratislave, 14. apríla 2020

**Igor Matovič, v.r.**

predseda vlády Slovenskej republiky

**Mária Kolíková, v.r.**

ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky