

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv

- výzkum naplněnosti sbírky listin

Úvod

Obchodní rejstřík je prezentován jako veřejný registr, který má podávat relevantní informace o podnikatelském prostředí v České republice, důvěryhodnosti, bonitě a solventnosti potenciálních smluvních stran. Tuto úlohu může plnit jedině tehdy, jestliže podnikatelské subjekty plní svou zákonnou povinnost a dokládají do rejstříku veškeré potřebné údaje, mezi kterými hrají obzvláště důležitou roli doklady o výsledku hospodaření - účetní závěrky. Mé dosavadní poznatky však naznačují, že podnikatelé se k této povinnosti staví poměrně laxně a obchodní rejstřík mnohdy neobsahuje údaje, které výslovně předvídá platný zákon. Informace z účetních závěrek mohou přitom být důležitým pomocníkem při volbě obchodních partnerů; nadto, neplnění informační povinnosti v konečném důsledku podporuje korupční prostředí.

O tom, že podnikatelské subjekty svou povinnost zveřejňovat účetní závěrku často ignorují, svědčí například zpráva společnosti Dun & Bradstreet (2011),¹ dle které více než 60 % českých společností dlouhodobě neukládá výsledky svého hospodaření do sbírky listin obchodního rejstříku. Uvedená zpráva se týkala akciových společností a společností s ručením omezeným, a zaměřovala se výhradně na roky 2007 až 2010. K obdobným výsledkům dospěl monitoring společnosti CCB (2012),² který mapoval dokládání účetních závěrek mezi roky 2008 a 2010: například v roce 2010 nezveřejnilo účetní závěrku 72 % státních podniků, 67 % společností s ručením omezeným, 59 % družstev a 52 % akciových společností.

Na rozdíl od zmíněných průzkumů, jejichž výsledky poskytují informace jen ohledně vybraných typů podnikatelských subjektů a za omezené období, jsem se rozhodl provést z vlastní iniciativy ve smyslu ustanovení § 9 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), výběrové šetření, které by mi poskytlo úplnější data hodnověrně vypovídající o celkovém stavu naplněnosti sbírky listin dokumenty dokládajícími výsledky hospodaření podnikatelských subjektů. Výběrové šetření, jehož výsledky sumarizuji v této zprávě, zahrnuje všechny formy podnikatelských subjektů a zaměřuje se na časové období od roku 1996 až po rok 2010, tj. poslední rok, za který měly mít v čase konání šetření všechny subjekty doloženou účetní závěrku.

¹ <http://dnbczech.cz/o-spolecnosti/tiskove-zpravy/2011/1210112>

² <http://www.podnikatel.cz/clanky/ucetni-zaverka-patri-do-obchodniho-rejstriku-firmy-povinnost-ignoruji/>

Zpráva je rozdělena do dvou hlavních částí. V první části se zabývám souvisejícími právními aspekty naplňování sbírky listin a úlohou orgánů státní správy soudů při naplňování sbírky listin. Rovněž zaznamenávám výchozí postoj Ministerstva spravedlnosti ke kontrolní činnosti rejstříkových soudů související s naplňováním sbírky listin. Druhá část zprávy je věnována shrnutí výsledků samotného empirického výzkumu naplněnosti sbírky listin, jakožto mnou zvolené formy šetření.

Hlavní otázky, které si výzkum klade, lze formulovat následovně:

1. Jaká je míra naplněnosti sbírky listin dokumenty dokládajícími výsledky hospodaření jednotlivých podnikatelských subjektů? Jaký podíl subjektů (ve všech právních formách) plní svou zákonnou povinnost a v průběhu své činnosti mezi roky 1996 a 2010 doložil účetní závěrku?

2. Jak rejstříkové soudy kontrolují naplněnost sbírky listin dokumenty dokládajícími výsledky hospodaření jednotlivých podnikatelských subjektů? S jakými přetrvávajícími překážkami se soudy v této agendě potýkají, a jaké jsou jejich možná řešení?

Závěrečnou část zprávy věnuji hodnocení zjištěného stavu kontrolní činnosti rejstříkových soudů na úseku naplněnosti sbírky listin a míry naplněnosti sbírky listin. Přitom se vyjadřuji k tomu, zda je zjištěný neuspokojivý stav dán spíše nečinností (průtahy) rejstříkových soudů, resp. příslušných orgánů státní správy soudů, či nedostatečnými právními nástroji pro vymáhání zmiňované povinnosti. Zabývám se jednak otázkou vymahatelnosti platného práva (subjektivních povinností podnikatelů) skrze donucující instituty, a dále také plynulostí postupu rejstříkových soudů.

Obsah

ÚVOD	1
OBSAH	3
I) PRÁVNÍ ČÁST	4
1) SBÍRKA LISTIN – ÚČEL A ZPŮSOB JEJÍHO NAPLŇOVÁNÍ.....	4
2) ROLE ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY SOUDŮ PŘI NAPLŇOVÁNÍ SBÍRKY LISTIN.....	7
3) VÝCHOZÍ POSTOJ MINISTERSTVA SPRAVEDLNOSTI	9
II) EMPIRICKÁ ČÁST	10
1) METODOLOGIE VÝZKUMU	10
2) VÝSLEDKY VÝZKUMU.....	12
III) ZÁVĚR	23

PŘÍLOHA
POUŽITÝ DOTAZNÍK

I) Právní část

1. Sbíрка listin – účel a způsob jejího naplňování

Podle zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“), vedou k tomu určené „rejstříkové“ (krajské) soudy³ **obchodní rejstřík** jakožto veřejný seznam, do kterého se zapisují zákonem stanovené údaje o jednotlivých podnikatelích. Obchodní rejstřík je veden v elektronické podobě.⁴ Obdobně vedou rejstříkové soudy rejstříky následujících právnických osob: rejstřík nadací,⁵ rejstřík obecně prospěšných společností⁶ a rejstřík společenství vlastníků jednotek⁷ (dále jen „**rejstříky právnických osob**“).

Obchodní rejstřík se skládá z rejstříkových vložek.⁸ Rejstříkové vložky jsou uspořádány do oddílů.⁹ V současné době má obchodní rejstřík 7 oddílů členěných následovně:¹⁰

- Oddíl A: samostatně podnikající fyzické osoby, veřejné obchodní společnosti, komanditní společnosti, státní podniky a jiné právnické osoby, včetně organizačních složek a odštěpných závodů, o nichž zákon stanoví, že se zapisují do obchodního rejstříku, pokud se nezapisují do jiného oddílu, odštěpné závody se sídlem odlišným od sídla podniku
- Oddíl B: akciové společnosti
- Oddíl C: společnosti s ručením omezeným
- Oddíl Dr: družstva
- Oddíl Pr: příspěvkové organizace
- Oddíl Zs: cizí právnické osoby, které přenesly sídlo na území ČR
- Oddíl H: evropské společnosti, evropské družstevní společnosti a evropské hospodářské zájmové sdružení.

Rejstříky právnických osob jsou uspořádány do oddílů:

- Oddíl N: nadace
- Oddíl O: veřejně prospěšné společnosti
- Oddíl S: společenství vlastníků jednotek

³ Konkrétně Městský soud v Praze, Krajský soud v Českých Budějovicích, Krajský soud v Plzni, Krajský soud v Ústí nad Labem, Krajský soud v Hradci Králové, Krajský soud v Brně a Krajský soud v Ostravě.

⁴ Dostupné na: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>

⁵ Podle ustanovení § 5 zákona č. 227/1997 Sb., zákona o nadacích a nadačních fondech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nadační rejstřík je veřejným seznamem.

⁶ Podle ustanovení § 5 zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších zákonů.

⁷ Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vlastnictví bytů“).

⁸ Srov. ustanovení § 27 odst. 3 obchodního zákoníku.

⁹ Pro každý zapisovaný subjekt se v příslušném oddílu zřídí samostatná vložka označená písmenem oddílu a číslem (např. C 1589).

¹⁰ Srov. ustanovení § 203 instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 12. 2001, č. j. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy.

Nedílnou součástí obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob vedených rejstříkovým soudem je sbírka listin.¹¹ Sbíрка listin je samostatnou veřejnou evidencí, fakticky oddělenou od obchodního rejstříku. Do sbírky listin se zakládají dva druhy dokumentů, a to jednak ty, které slouží jako podklad pro zápis do obchodního rejstříku (u nich postačí předložení soudu v listinné podobě) a současně ty, které neslouží k prokázání skutečností zapisovaných do obchodního rejstříku (které je třeba povinně předkládat soudu v elektronické podobě).¹²

Obchodní zákoník¹³ s účinností od 1. 7. 1996¹⁴ stanoví, které listiny se do sbírky listin zakládají. Sbíрка listin obsahuje mimo jiné dokumenty dokládající výsledky hospodaření jednotlivých podnikatelských subjektů, tj. výroční zprávy, řádné, mimořádné a konsolidované účetní závěrky, pokud nejsou součástí výroční zprávy, návrhy rozdělení zisku a jeho konečnou podobu nebo vypořádání ztráty, zprávy auditora o ověření účetní závěrky, zprávy o vztazích mezi propojenými osobami podle ustanovení § 66a odst. 9 obchodního zákoníku.

Vlastní naplňování sbírky listin dokumenty dokládajícími výsledky hospodaření jednotlivých podnikatelských subjektů se řídí zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“). **Zákon o účetnictví¹⁵ stanoví povinnost zveřejnit účetní závěrku (jejím uložením do sbírky listin obchodního rejstříku) účetním jednotkám, které se zapisují do obchodního rejstříku.** Povinnost zveřejňovat účetní závěrky uložením ve sbírce listin ve vztahu k obchodním společnostem a družstvům stanoví již obchodní zákoník.¹⁶ Ostatní účetní jednotky zveřejňují účetní závěrky, pokud jim tuto povinnost stanoví zvláštní právní předpis a způsobem tímto předpisem stanoveným.¹⁷

Účetními jednotkami podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona o účetnictví jsou:

- a) právnické osoby, které mají sídlo na území České republiky,
- b) zahraniční osoby, pokud na území České republiky podnikají nebo provozují jinou činnost podle zvláštních právních předpisů,
- c) organizační složky státu podle zvláštního právního předpisu,
- d) fyzické (tuzemské i zahraniční) osoby, které jsou jako podnikatelé zapsány v obchodním rejstříku,
- e) ostatní (tuzemské i zahraniční) fyzické osoby, které jsou podnikateli, pokud jejich obrat podle zákona o dani z přidané hodnoty, včetně plnění osvobozených od této daně, jež nejsou součástí obratu, v rámci jejich podnikatelské činnosti přesáhl

¹¹ Srov. ustanovení § 27 odst. 3 obchodního zákoníku a ustanovení § 202 odst. 2 instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 12. 2001, č. j. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy.

¹² POKORNÁ, Jarmila. *Obchodní zákoník: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, xxxv, 1079 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-807-3574-918.

¹³ Srov. ustanovení § 27 a ustanovení § 38i obchodního zákoníku.

¹⁴ V souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 142/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Srov. ustanovení § 21a odst. 1 zákona o účetnictví.

¹⁶ Srov. ustanovení § 40 obchodního zákoníku.

¹⁷ Srov. např. ustanovení § 18 odst. 1 písm. b) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů: „*Strana a hnutí jsou povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu, která zahrnuje (...) zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad*“.

za bezprostředně předcházející kalendářní rok částku 25.000.000,- Kč, a to od prvního dne kalendářního roku,

f) ostatní (tuzemské i zahraniční) fyzické osoby, které vedou účetnictví na základě svého rozhodnutí,

g) ostatní fyzické osoby, které jsou podnikateli a jsou účastníky sdružení bez právní subjektivity podle zvláštního právního předpisu, pokud aspoň jeden z účastníků tohoto sdružení je osobou uvedenou v písmenech a) až f) nebo h), nebo

h) ostatní fyzické osoby, kterým povinnost vedení účetnictví ukládá zvláštní právní předpis.

Z uvedeného výčtu účetních jednotek se do obchodního rejstříku aktuálně zapisují obligatorně:¹⁸

- obchodní společnosti a družstva,
- podnikající fyzické osoby, jejichž výše výnosů nebo příjmů snížených o daň z přidané hodnoty, je-li součástí výnosů nebo příjmů, dosáhla nebo přesáhla za dvě po sobě bezprostředně následující účetní období v průměru částku sto dvacet milionů Kč,
- zahraniční osoby odlišné od osob dále uvedených níže pod písm. a) – d),
- další osoby, u nichž to stanoví zvláštní právní předpis, např. evropské hospodářské zájmové sdružení se sídlem na území ČR,¹⁹ evropská společnost,²⁰ evropská družstevní společnost,²¹ příspěvkové organizace,²² státní podniky a jiné právnické osoby včetně organizační složek a odštěpných závodů.

Fakultativně, tj. pokud o zápis požádají,²³ se do obchodního rejstříku zapisují:

- fyzické osoby, které jsou podnikateli a mají bydliště v České republice,
- zahraniční fyzické osoby, které podnikají na území ČR a jsou:
 - a) státním příslušníkem členského státu Evropské unie, jiného státu tvořícího Evropský hospodářský prostor nebo Švýcarské konfederace,
 - b) rodinným příslušníkem osoby podle písmene a), který má v České republice právo pobytu,
 - c) státním příslušníkem třetího státu, kterému bylo v členském státě Evropské unie přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta,
 - d) rodinným příslušníkem osoby podle písmene c), kterému bylo v České republice vydáno povolení k dlouhodobému pobytu,
 - e) jinou osobou, než jsou osoby uvedené pod písmeny a) až d), které vznikne právo podnikat podle živnostenského zákona.

¹⁸ Podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a), b) a d) a § 34 odst. 2 obchodního zákoníku.

¹⁹ Podle nařízení Rady (EHS) č. 2137/85.

²⁰ Podle nařízení Rady (ES) č. 2157/2001.

²¹ Podle nařízení Rady (ES) č. 1435/2003.

²² Zapisované dle ustanovení § 27 odst. 10 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

²³ Podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) obchodního zákoníku.

Jde-li o lhůtu ke zveřejnění účetní závěrky, k obecné lhůtě stanovené obchodním zákoníkem,²⁴ stanoví zákon o účetnictví, že účetní jednotky, které zveřejňují účetní závěrku až po jejich ověření auditorem a po schválení k tomu příslušným orgánem podle zvláštních právních předpisů, tak činí ve lhůtě do 30 dnů od splnění obou uvedených podmínek, pokud zvláštní právní předpisy nestanoví lhůtu jinou, nejpozději však do konce bezprostředně následujícího účetního období bez ohledu na to, zda byly tyto účetní záznamy uvedeným způsobem schváleny. Účetní jednotky, které se zapisují do obchodního rejstříku, splní tuto povinnost okamžikem jejich předání rejstříkovému soudu.

Sankčním postihem účetní jednotky, která nezveřejní účetní závěrku nebo výroční zprávu způsobem stanoveným zákonem o účetnictví,²⁵ může být uložena pokuta.²⁶ Při určení výměry pokuty účetní jednotce se přihlíží k závažnosti protiprávního jednání, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, a k okolnostem, za nichž bylo spácháno. Ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem a k ukládání pokut podle odstavců 1 a 2 je v prvním stupni příslušný kontrolní orgán při své činnosti podle zvláštních právních předpisů²⁷ a finanční úřad při správě daní. K ukládání případných sankcí mohou správci daní přistupovat jak v rámci probíhajícího daňového řízení (např. při provádění daňové kontroly), tak i mimo jakékoli postupy při správě daní.²⁸

V neposlední řadě nelze pominout i **trestně právní důsledky** spojené s neplněním povinnosti zveřejnit ve sbírce listiny účetní závěrky. Podle ustanovení § 254 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,²⁹ může být „*ten, kdo jiného ohrozí nebo omezí na právech tím, že bez zbytečného odkladu nepodá návrh na zápis zákonem stanoveného údaje do obchodního rejstříku, nadačního rejstříku, rejstříku obecně prospěšných společností nebo rejstříku společenství vlastníků jednotek nebo neuloží listinu do sbírky listin, ač je k tomu podle zákona nebo smlouvy povinen, potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*“

2. Role orgánů státní správy soudů při naplňování sbírky listin

Existence obchodního rejstříku má v informační společnosti své legitimní opodstatnění. Evidence podnikatelských subjektů je odedávna ovládána principem formální publicity. Jak praví klasik obchodního práva A. Malovský-Wenig: „*Do obchodního rejstříku se zapisují důležité skutečnosti právnické týkající se kupců a obchodních společností za tím účelem, aby byly učiněny veřejně známými a aby byly vedeny v patrnosti.*“³⁰ To samo o sobě klade určité nároky jak na podnikatele samé - zákon stanoví jaké skutečnosti, jakým způsobem a kdy je třeba v obchodním rejstříku zveřejnit, tak na správce obchodního rejstříku - rejstříkové soudy.

²⁴ Srov. ustanovení § 38k odst. 1 obchodního zákoníku: „*Podnikatel zapsaný v obchodním rejstříku předloží bez zbytečného odkladu od vzniku rozhodné skutečnosti rejstříkovému soudu listiny zakládající do sbírky listin.*“

²⁵ Popsané protiprávní jednání je přestupkem podle ustanovení § 37 odst. 1 písm. g) zákona o účetnictví nebo správním deliktem podle ustanovení § 37a odst. 1 písm. h) zákona o účetnictví.

²⁶ Do výše 3 % hodnoty aktiv celkem.

²⁷ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ <http://www.finance.cz/zpravy/finance/286355-finančni-urady-si-posviti-na-nezverejnovani-ucetni-zaverky-v-obchodnim-rejstriku/>

²⁹ Jde o trestný čin „Zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění“.

³⁰ Malovský-Wenig, A. Příručka obchodního práva. Československý kompas v Praze, 1947, s. 65.

Úkolem státní správy soudů je vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů soudům svěřených. Úkoly předsedy krajského soudu v oblasti státní správy soudu jsou blíže vypočteny v ustanovení § 126 zákona o soudech a soudcích. Předseda soudu mimo jiné dbá o to, aby v řízeních vedených u krajského soudu nedocházelo ke zbytečným průtahům. K tomu účelu, a to i s využitím elektronické evidence věcí vedených u okresního soudu, provádí prověrky soudních spisů, dohlíží na úroveň soudních jednání a vyřizuje stížnosti.³¹ Vedení obchodního rejstříku je jedním z úkolů rejstříkových soudů. Je-li obchodní rejstřík prezentován jako veřejný registr, který má podávat relevantní informace o podnikatelském prostředí v České republice, důvěryhodnosti, bonitě a solventnosti potenciálních smluvních stran, měly by rejstříkové soudy, jakožto jeho správci, v maximální možné míře přispívat k tomu, aby údaje v něm zapsané odpovídaly skutečnému stavu a aby v něm byly evidovány ty listiny a dokumenty, které zákon vyžaduje. Obchodní zákoník k tomuto účelu upravuje následující procesní postupy rejstříkového soudu.

Podle ustanovení § 29 odst. 6 obchodního zákoníku má rejstříkový soud vyzvat podnikatele ke zjednání nápravy, *jestliže zjistí, že obsah zápisu v obchodním rejstříku odporuje donucujícím ustanovení zákona a nelze dosáhnout nápravy jinak. Jde-li o právnickou osobu a tato osoba ve stanovené lhůtě nezjedná nápravu, může soud i bez návrhu, je-li takový postup v zájmu ochrany třetích osob, rozhodnout o jejím zrušení s likvidací. V případě fyzické osoby podnikatele má obchodní rejstřík možnost ukládat podnikateli (i opakovaně) pořádkovou pokutu až do výše 20.000,- Kč.*³²

Obdobně, zjistí-li rejstříkový soud v rámci kontroly naplněnosti sbírky listin, že určitá skutečnost je zapsána v obchodním rejstříku, ale ve sbírce listin není uložena odpovídající listina, je rejstříkový soud podle ustanovení § 38k odst. 2 obchodního zákoníku povinen to ve sbírce listin poznamenat a podnikatele vyzvat, aby chybějící dokument bez zbytečného odkladu do sbírky listin založil. Pokud podnikatel požadované listiny v předepsané lhůtě nedoloží, může soud podnikateli uložit pořádkovou pokutu (a to i opakovaně) až do výše 20.000,- Kč.³³

V obou případech platí ustanovení § 200b odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů: „***Má-li být dosažena shoda mezi zápisem v obchodním rejstříku a skutečným stavem, lze řízení zahájit i bez návrhu.***“

Z dosud uvedeného plyne, že je úkolem rejstříkových soudů dohlížet nad správností zapsaných údajů a úplností sbírky listin, a i bez návrhu (podnětů) činit úkony k zajištění souladu zapsaných údajů v obchodním rejstříku a k naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku. K tomuto účelu by orgány

³¹ Ustanovení § 126 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.

³² Srov. ustanovení § 200de zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o.s.ř.“) „*Předseda senátu může uložit pořádkovou pokutu podnikateli také tehdy, jestliže neuposlechl výzvy soudu, aby mu sdělil skutečnosti nebo předložil listiny potřebné k rozhodnutí podle § 200b odst. 1 věty druhé nebo aby mu předložil listiny, které podle zvláštních právních předpisů náleží do sbírky listin. Postupuje se při tom obdobně podle ustanovení § 53 s tím, že pořádkovou pokutu lze uložit do výše 20.000,- Kč.*“

³³ Srov. tamtéž.

státní správy měly rejstříkovým soudům vytvořit optimální podmínky pro výkon kontroly souladu zapsaných údajů v obchodním rejstříku a naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku při současném zajištění dohledu nad plněním tohoto úkolu.

3. Výchozí postoj Ministerstva spravedlnosti

Před samotným zahájením šetření z vlastní iniciativy jsem se v návaznosti na získané poznatky z individuálního podnětu týkajícího se soudní praxe při naplňování sbírky listin obrátil na Ministerstvo spravedlnosti, aby zvážilo využití dohledových oprávnění (provedení tematických prověrek za účelem zjištění naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku). Náměstek tehdejšího ministra spravedlnosti JUDr. Filip Melzer, Ph.D., LL.M., mi sdělil, že nepovažuje provádění prověrky činnosti rejstříkových soudů ohledně doplňování sbírky listin za důvodné a smysluplné, což zdůvodnil tehdejším stavem věci, který je dle ministerstva, resp. vyjádření oslovených předsedů krajských soudů, následující.

*„Všechny soudy průběžně sbírku listin doplňují, v převážné většině však jen v případě, kdy je vedeno nějaké řízení nebo je soud na uvedené nedostatky upozorněn zvenčí. Kompletnost sbírky listin je kontrolována příslušným soudcem nebo vyšším soudním úředníkem vždy v souvislosti s prováděním každé změny zápisu v obchodním rejstříku. Vzhledem k velkému množství subjektů zapsaných v obchodním rejstříku³⁴ **nemají soudy takovou personální kapacitu, aby kontroly mohly být prováděny pravidelně u všech subjektů tak, aby sbírka listin byla 100% úplná.***

*Účastníci jsou vždy vyzýváni k doplnění listin, a pokud tak neučiní v přiměřené době, je splnění předložit listiny sankcionováno pořádkovou pokutou podle ustanovení § 200de o.s.ř. **Vymození uložených pokut** je však velmi **problematické**, neboť povinnosti vůči sbírce listin neplní většinou subjekty, které neplní ani své jiné povinnosti a řádně nepodnikají. Zejména mezi fyzickými osobami je v obchodním rejstříku zapsáno značné množství osob z Ukrajiny, Vietnamu, Mongolská, Moldávie a obdobných zemí, kdy při komunikaci s těmito osobami dochází ke značným, až nepřekonatelným potížím, neboť tyto osoby na zapsaných adresách nesídlí, jejich pobyt je prakticky nezjistitelný a případně uložená pořádková pokuta je fakticky nevyzpytatelná. **Sankce** ukládaná podle ustanovení § 200de o.s.ř. zjevně **není** subjekty vnímána jako **dostatečně citelná** a v řadě případů, kdy je pokuta uložena, stane se jen nevyzpytatelnou justiční pohledávkou.*

U fungujících obchodních společností není s doplňováním do sbírky listin problém. Pokud jde o ostatní obchodní společnosti, pak výzva ke splnění povinnosti založit informace do sbírky listin je v polovině případů doručena do datové schránky fikcí, a tedy zůstane zcela bez odezvy.

Není důvod se domnívat, že by neutěšená situace ohledně dokumentů ukládaných do sbírky listin byla způsobena nečinností rejstříkových soudů...tento stav je způsoben zejména neodpovědným přístupem samotných podnikatelských

³⁴ např. u rejstříkového soudu v Hradci Králové je zapsáno 41.000 subjektů, u Krajského soudu v Brně 85.000 subjektů a u Městského soudu v Praze dokonce 250.000 subjektů

subjektů, obtížnou vymahatelností uložených sankcí a v neposlední řadě i kapacitními možnostmi rejstříkových soudů.“

II) Empirická část

1. Metoda výzkumu

Výzkum ochránce probíhal v období od 2. května 2012 do 31. srpna 2012.

V rámci výzkumu naplněnosti sbírky listin dokumenty dokládajícími výsledky hospodaření jednotlivých podnikatelských subjektů byly použity dvě základní metody.

V první řadě byl použit dotazník určený pro předsedy soudů, zaměřený na zjištění rozsahu kontroly naplněnosti obchodního rejstříku ze strany rejstříkových soudů, jakožto i na identifikaci překážek v této oblasti a jejich možných řešení.

Ve druhé řadě šlo o faktickou kontrolu dokládání účetní závěrky, a to s důrazem na podnikatelské subjekty, které se zapisují do obchodního rejstříku, a povinnost zveřejňovat účetní závěrku je jim stanovena přímo obchodním zákoníkem (v případě obchodních společností a družstev) nebo (u ostatních zapisovaných podnikatelských subjektů) zákonem o účetnictví. Naplňování sbírky listin účetními závěrkami bylo zkoumáno i v případě dalších subjektů zapisovaných do rejstříků právnických osob. Naplněnost sbírky listin byla zjišťována mezi lety 1996 až 2010. Výsledná zjištění následně vedla ke stanovení podílu subjektů (ne)plnících zákonnou povinnost dokládat výsledky svého hospodaření.

Zvolená metoda byla vybrána v úmyslu prověřit, zda současný stav odpovídá popisu Ministerstva spravedlnosti. V případě pozitivního výsledku bylo cílem detekovat překážky (ať už faktické či právní) bránící úplné naplněnosti sbírky listin.

1.1 Kontrolní činnost rejstříkových soudů v oblasti naplněnosti sbírky listin

Hlavním zdrojem informací o rozsahu kontrolní činnosti rejstříkových soudů a o překážkách, s nimiž se soudy v této agendě potýkají, byl **dotazník** určený pro předsedy rejstříkových soudů. Při koncipování dotazníku jsem vycházel z prvotních informací získaných při šetření na vybraném rejstříkovém soudu a z vyjádření Ministerstva spravedlnosti.

Dotazník byl zaslán dne 2. května 2012 elektronickou poštou na všech sedm rejstříkových soudů, které v ČR vedou obchodní rejstřík. Dotazník vyplnily všechny obesané soudy a zaslaly jej zpátky ještě před zahájením samotné faktické kontroly naplněnosti sbírky listin.

Případné nejasnosti a další otázky byly dále řešeny v rozhovorech s pracovníky rejstříkových soudů v průběhu místních šetření na rejstříkových soudech uskutečněných v předem dohodnutých termínech v měsíci červnu a červenci 2012.

1.2 Faktická kontrola naplněnosti sbírky listin

Obchodní rejstřík, včetně rejstříků právnických osob, obsahoval ke konci roku 2010 informace o téměř 550 tisících subjektech. Vzhledem k této značné šířce bylo nutné zredukovat počet kontrolovaných subjektů, a to tak, aby tato redukce co nejméně zasáhla do výpovědní hodnoty výsledků. Proto byl proveden **náhodný stratifikovaný výběr**, a to tak, aby struktura subjektů ve vzorku kopírovala strukturu subjektů zaregistrovaných v jednotlivých složkách obchodního rejstříku u jednotlivých rejstříkových soudů. Tyto údaje byly zjištěny z Výkazu o pohybu agendy obchodního rejstříku Ministerstva spravedlnosti.

Velikost vzorku byla stanovena na **2 100 subjektů**, tzn. výběrová chyba, která vzniká v důsledku toho, že je zkoumána pouze část základního souboru, představuje $\pm 2,1$ procentní bod (na hladině statistické významnosti 95 % při předpokládané distribuci odpovědí 50 : 50).³⁵

Konkrétní subjekty byly vybrány náhodným způsobem pomocí generátoru náhodných čísel³⁶ (losovalo se číslo vložky v rámci spisové značky). Struktura vzorku dle rejstříkových soudů a oddílů sbírky listin je sumarizována v Tabulce 1. V případě, že bylo vylosováno číslo vložky už neexistujícího subjektu/přesídleného subjektu, bylo zvoleno nejbližší možné číslo vložky (směrem nahoru). Do statistiky tedy byly zahrnuty jen subjekty, které byly v čase konání výzkumu aktivní.

Tabulka 1: Struktura vzorku dle rejstříkových soudů a oddílů sbírky listin

Oddíl	Rejstříkový soud							celkem
	Praha	ČB	Plzeň	ÚnL	HK	Brno	Ova	
A	209	17	72	67	35	47	28	475
B	49	3	4	5	6	15	10	92
C	607	52	80	89	81	208	126	1243
Dr	27	3	2	3	4	11	8	58
O	3	1	1	1	1	1	1	9
N	3	0	0	0	1	1	1	6
Pr	4	2	2	3	4	5	4	24
S	49	14	25	20	20	33	30	191
Zs	0	0	0	0	0	0	0	0
H	2	0	0	0	0	0	0	2
celkem	953	92	186	188	152	321	208	2100

Faktická naplněnost sbírky listin u vylosovaných subjektů byla následně kontrolována v průběhu místních šetření na rejstříkových soudech. Pracovníkům soudů byl v předstihu zaslán seznam vylosovaných čísel vložek a byli požádáni

³⁵ Jinými slovy, když například zjistíme, že 50 % subjektů ve vzorku nemá plně doloženy účetní závěrky za všechny roky své existence, dá se s 95% pravděpodobností očekávat, že v rámci celé ČR se bude podíl těchto subjektů pohybovat v intervalu $50 \pm 2,1$ %, tj. 47,9 % až 52,1 %. Čím je rozdělení odpovědí asymetričtější (nepoměr mezi subjekty s doloženou a nedoloženou účetní závěrkou je větší), tím je výběrová chyba menší.

³⁶ Losování bylo provedeno pomocí <http://www.randomizer.org/>. Protokoly o losování tvoří součást shromážděných podkladů k šetření ochránce.

o nachystání konkrétních spisů. Ve vybraných případech, když soudy namítaly nedostatek času pro nachystání materiálů, byla kontrola provedena prostřednictvím elektronické verze obchodního rejstříku na internetu, a soudy byly požádány o dodání údajů, které nebyly touto formou dostupné.

Kontrolu prováděli pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „KVOP“)³⁷ ve spolupráci se studenty Právnické fakulty Masarykovy University v Brně, vykonávajícími na KVOP odbornou stáž. U každého subjektu se sledovalo, do jaké míry dokládá za roky své existence účetní závěrku (tj. zaznamenával se každý rok existence a údaj, zda za daný rok byla nebo nebyla doložena účetní závěrka). Dále se sledovalo, zda subjekt vstoupil do konkurzu/likvidace/insolvenčního řízení, což by mohlo vysvětlovat potíže se zveřejňováním účetních závěrek, byť tyto skutečnosti, nastalé v souvislosti se zrušením subjektů, nezbavují ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 zákona o účetnictví³⁸ zapsané subjekty povinnosti zveřejňovat ve sbírce listin účetní závěrky.

Kromě toho se zjišťovalo, zda a v jakém rozsahu rejstříkový soud vyzývá subjekty zapsané v obchodním rejstříku k doplnění sbírky listin.

2. Výsledky výzkumu

2.1 Kontrolní činnost rejstříkových soudů v oblasti naplněnosti sbírky listin

Zpracovaný dotazník zaměřený na způsoby kontroly naplněnosti sbírky listin ze strany soudů, jakož i na přetrvávající překážky v této oblasti a jejich možná řešení, vyplnili zástupci všech sedmi rejstříkových soudů. Poznatky, které z dotazníků vyplývají, lze shrnout následovně.

Pokud jde o personální zajištění úseku obchodního rejstříku, tento úsek je v průměru³⁹ tvořen třemi soudci, devíti vyššími soudními úředníky a šestnácti administrativními pracovníky. Jelikož je u Městského soudu v Praze zapsáno několikanásobně více subjektů než na jiných soudech, má také vyšší počet pracovníků: úsek obchodního rejstříku má 105 zaměstnanců, z toho 39 vyšších soudních úředníků a 66 administrativních pracovníků. Na práci se sbírkou listin jsou na rejstříkových soudech vyčleněni v průměru 4 pracovníci, na Městském soudu v Praze je to 105 pracovníků.

Žádný ze soudů nebyl schopen poskytnout celkové počty subjektů, které v letech 2007 až 2010 dodaly účetní závěrku. Tři z dotázaných soudů, konkrétně Krajský soud v Ústí nad Labem, Krajský soud v Hradci Králové a Městský soud v Praze, byly schopny poskytnout aspoň hrubý procentuální odhad naplněnosti sbírky listin. Krajský soud v Ústí nad Labem odhaduje, že za rok 2007 dosahoval podíl subjektů s dodanou účetní závěrkou 12 %, za rok 2008 to bylo 13 %, za rok

³⁷ Podle ustanovení § 25 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv.

³⁸ Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o účetnictví jsou právnické osoby, které mají sídlo na území České republiky, a organizační složky státu povinny vést účetnictví ode dne svého vzniku až do dne svého zániku. K zániku v případě obchodních společností dochází ke dni výmazu z obchodního rejstříku (srov. ustanovení § 68 obchodního zákoníku). Rovněž družstva zanikají výmazem z obchodního rejstříku (srov. ustanovení § 254 obchodního zákoníku).

³⁹ Do průměru nebyl zahrnut Městský soud v Praze, kvůli několikanásobně početnějšímu personálnímu obsazení.

2009 to bylo 22 % a za rok 2010 42 % (dle výběrového šetření KVOP dosahoval tento podíl za dané roky 21 %, 22 %, 19 % a 21 %). Dle odhadu Městského soudu v Praze představoval podíl subjektů s doloženou účetní závěrkou za rok 2007 46,5 %, za rok 2008 46 %, za rok 2009 41 % a za rok 2010 31 % (dle výběrového šetření KVOP dosahoval tento podíl za dané roky 29 %, 29 %, 26 % a 22 %). Krajský soud v Hradci Králové poskytl odhad pouze za rok 2010, a to zvláště za každý oddíl sbírky listin; průměrný podíl subjektů s doloženou účetní závěrkou odhadl na 42 % (dle výběrového šetření KVOP činil výsledek 45 %). Vzhledem k neexistenci počítačové aplikace, která by umožňovala soudům přesný přehled o dokládání účetních závěrek, lze hrubé odhady soudů o stavu za poslední roky považovat za poměrně přesné. To znamená, že **soudy jsou si v zásadě dobře vědomy nízké naplněnosti sbírky listin dokumenty dokládajícími hospodaření subjektů.**

Kromě jediné výjimky v podobě Krajského soudu v Hradci Králové obecně soudy neprovádí systematickou kontrolu naplněnosti sbírky listin z vlastní iniciativy; kontrola se provádí nejčastěji na základě podnětů (dotazů) třetích osob (občanů nebo právnických osob) nebo v souvislosti s probíhajícím soudním řízením; dále se kontrola provádí na základě obdržených doplnění do sbírky listin ze strany podnikatelů. Kontrolu provádí zejména vyšší soudní úředníci, v menší míře administrativní pracovníci. Z vyplněných dotazníků také vyplývá, že kontrola je prováděna s využitím programové aplikace v kombinaci s fyzickou/manuální prověrkou, přičemž nejčastěji ve sbírce chybí účetní závěrky a výroční zprávy, v menší míře aktuální změny společenských smluv.

Co se týká dosavadní kontroly naplněnosti sbírky listin, **většina soudů nebyla schopna poskytnout ani hrubé odhady podílu subjektů, u kterých bylo zkontrolováno doložení účetních závěrek;** Krajský soud v Ústí nad Labem odhadl, že v oddílu C je zkontrolováno 60 % subjektů, v oddílu B a Pr 70 % subjektů, a ve zbylých oddílech je to 40 % subjektů. Krajský soud v Hradci Králové uvedl, že oddíly O, N a B jsou plně zkontrolovány, a z oddílu C je zkontrolováno cca 20 tisíc subjektů, tj. téměř 95 %.

Zjistí-li soud absenci účetní závěrky, zasílá subjektu výzvu k doplnění. Čtyři ze sedmi dotázaných soudů uvedly, že před tím zasílají subjektům neformální výzvu poštou nebo emailem. Všechny soudy ukládají subjektu lhůtu pro doplnění, a to v rozpětí 10 až 30 dnů (nejčastěji 15 až 20 dnů). Když subjekt na výzvu k doplnění účetní závěrky nereaguje, přistupují soudy k opakované výzvě k doplnění s pohrůzkou uložení pořádkové pokuty, a následně také k uložení pořádkové pokuty. Výzva k doplnění je doručována prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky podnikatelů, pět ze sedmi soudů doručuje výzvu také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. **Žádný soud nedisponuje informacemi o tom, kolik výzev k doplnění ročně subjektům zasílá** (kromě Krajského soudu v Hradci Králové, který zaslal za rok 2010 868 výzev), ani to, **nakolik je zasílání výzev úspěšné** a kolik subjektů doplnilo sbírku listin v požadovaném rozsahu.

Mezi nejčastějšími důvody, proč subjekty na výzvy soudů k doplnění sbírky listin o účetní závěrky nereagují, soudy uvádí zejména **problémy s doručováním výzev**, následně neochotu subjektů k doplnění těchto dokumentů kvůli ochraně soukromí a osobních údajů, kvůli ochraně obchodního tajemství, a v menší míře kvůli tomu, že subjekty již účetní závěrku odevzdaly místně příslušnému správci daně.

Soudy také vidí příčinu v „počítačové negramotnosti“, v „mrtvých společnostech“, v „nepořádku ve společnosti“ a ve faktu, že „společnost raději platí pořádkové pokuty, ale účetní závěrku nedoloží“.

Nejčastěji identifikovaným důvodem bránícím stoprocentní naplněnosti sbírky listin, pokud jde o účetní závěrky, je dle soudů jejich **nedostatečná personální kapacita**. Jak uvedl jeden ze soudů, „za stávajícího stavu fungování aplikace [...], pokud by měly být kontroly prováděny systematicky 'ručně', musel by být značně navýšen počet zaměstnanců“.

K vyšší naplněnosti sbírky listin by dle dotázaných soudů přispělo zejména **zakotvení povinnosti správce daně založit do sbírky listin účetní závěrku**, čímž by se pro subjekty odstranila duplicita⁴⁰ (tuto možnost označilo šest soudů). Dalšími nejčastěji identifikovanými řešeními jsou dle soudů navýšení personálu a mzdových prostředků a zvýšení horní sazby pořádkové pokuty - zlepšení vymahatelnosti práva (tuto možnost označilo pět soudů). Kromě toho uvedly čtyři soudy jako potenciální řešení možnost zahájení řízení o zrušení podnikatelského oprávnění (zrušení společnosti či zrušení živnostenského oprávnění). Tři soudy také uvedly zlepšení programové aplikace soudu spočívající v průběžném generování seznamu chybějících dokladů ve sbírce listin, automatickém upozornění na uplynutí lhůty pro doplnění účetní závěrky, případně „automatickém generování výzvy po uplynutí lhůty k doložení účetní závěrky do sbírky listin a její automatické odeslání do datové schránky“ a vyšší míru součinnosti správců daně (společné metodické vedení Ministerstvem financí a Ministerstvem spravedlnosti). Nadto Městský soud v Praze navrhuje „zjednodušení procesu zrušení a likvidace společnosti, zefektivnění“.

Nad zamýšlený rámec výzkumu se ukazuje být **problematické naplňování sbírky listin stran společenství vlastníků bytových jednotek**.

Šetřením jsem zjistil, že mezi rejstříkovými soudy panuje **nejednotnost v otázce, zda povinnost zakládat účetní závěrku do sbírky listin lze vztáhnout i ke společenství vlastníků jednotek** (dále též „SVJ“). Na tento problém jsem byl upozorněn pověřenými zaměstnanci po provedeném šetření na Krajském soudu v Ústí nad Labem. Tamější místopředsedkyně soudu v této souvislosti poukázala na rozdíly v rozhodovací činnosti Vrchního soudu v Praze, kdy podle názoru senátu 14 Cmo⁴¹ je SVJ povinno zakládat účetní závěrky do sbírky listin pouze podá-li dle ustanovení § 10 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů přihlášku k registraci místně příslušnému správci daně. Podle senátu 7 Cmo⁴² je SVJ povinno účetní závěrku zakládat do sbírky listin vždy, a to na základě ustanovení § 10 odst. 4 zákona o vlastnictví bytů,⁴³ ve spojení s ustanovením § 1 odst. 2 písm. a) a ustanovením § 18 odst. 1 zákona o účetnictví.

⁴⁰ Účetní závěrky jsou ve smyslu ustanovení § 72 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, povinnou přílohou přiznání daně z příjmů právnických osob.

⁴¹ Srov. rozhodnutí VS v Praze ze dne 21. 2. 2012, č.j. 14 Cmo 48/2012-56.

⁴² Srov. rozhodnutí VS v Praze ze dne 30. 4. 2012, č.j. 7 Cmo 538/2011-76 nebo rozhodnutí ze dne 30. 5. 2012, č.j. 7 Cmo 463/2011-81.

⁴³ Ustanovení §10 odst. 4 zákona o vlastnictví bytů zní: „Nestanoví-li tento zákon jinak, platí pro rejstřík, jeho vedení a řízení ve věcech rejstříku obdobně ustanovení obchodního zákoníku a občanského soudního řádu vztahující se na obchodní rejstřík, jeho vedení a řízení ve věcech obchodního rejstříku.“

Podle vyjádření místopředsedy Městského soudu v Praze Mgr. Tomáše Mottla není rozdíl mezi SVJ a ostatními obchodními společnostmi. Právním podkladem povinnosti SVJ zakládat listiny do sbírky listin je dle jeho názoru odkazovací ustanovení § 10 odst. 4 zákona o vlastnictví bytů, které vztahuje právní režim obchodního rejstříku (jehož je sbírka listin součástí) i na rejstřík SVJ. V tomto směru, dodává místopředseda soudu, nezaznamenal u Městského soudu v Praze rozdílnou soudní praxi, ani žádné stížnosti.

Místopředseda Krajského soudu v Brně JUDr. Petr Kovanič si je vědom problematičnosti zákonné právní úpravy, zdejší rejstříkový soud však vyžaduje doplňování listin do sbírky listin. Krajský soud v Hradci Králové rovněž vyzývá SVJ k doplnění s poukazem na ustanovení § 9 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů, dle něhož je SVJ právnickou osobou zapsanou v rejstříku SVJ, a pokud tento zákon nestanoví jinak, řídí se SVJ obchodním zákoníkem. I podle názoru Krajského soudu v Ostravě je SVJ povinno zveřejňovat účetní závěrky ve sbírce listin.

Místopředseda Krajského soudu v Českých Budějovicích JUDr. Milan Tripes na toto téma uvedl, že úmyslem zákonodárce patrně bylo docílit u SVJ stejného režimu jako u subjektů zapisovaných do obchodního rejstříku, nicméně při legislativní úpravě rejstříku společenství vlastníků jednotek byly však použity poměrně vágní odkazy na obchodní zákoník a občanský soudní řád; výsledkem čehož je, že vše, co se týká sbírky listin, se řeší v podstatě pouze výkladem. V praxi u rejstříkového soudu v Českých Budějovicích k problému přistupují tak, že pokud některá SVJ do sbírky listin dokumenty zasílají, nijak jim v tom soud nebrání; pokud tak však jiná SVJ nečiní, nijak je za to soud nesankcionuje. Uvítal by sjednocující stanovisko či metodický pokyn, nejlépe upřesňující právní úpravu.

Obdobně ani Krajský soud v Plzni nevyzývá a neukládá pokuty za nedoložení účetních závěrek do sbírky listin.

Aniž bych měl v úmyslu hodnotit, který z přístupů rejstříkových soudů odpovídá stávající právní úpravě, což ostatně není, s ohledem na zákonem danou působnost, ani mým úkolem, dovoluji si s ohledem na zjištěnou rozdílnost přístupů jednotlivých rejstříkových soudů daný problém shrnout následovně.

Jak v případě společenství vlastníků jednotek, tak i u nadací i obecně prospěšných společností zapisovaných do tzv. rejstříků právnických osob, lze uvést, že se jedná o právnické osoby, které mají sídlo na území ČR (jde tedy o účetní jednotky ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 zákona o účetnictví s povinností vést⁴⁴ účetnictví ode dne svého vzniku až do dne zániku). Povinnost zveřejnit účetní závěrku jejím uložení do sbírky listin obchodního rejstříku zákon o účetnictví váže k účetním jednotkám zapsaným v obchodním rejstříku. Jádrem sporu je tedy posouzení, zda lze právní režim obchodního rejstříku vztáhnout i na právnické osoby zapsané v jednotlivých rejstřících právnických osob, resp. zda lze povinnost zveřejňovat účetní závěrku ve sbírce listin (dle zákona o účetnictví vázící se pouze na subjekty zapisované do obchodního rejstříku) vztáhnout i na subjekty zapsané v jiných rejstřících, byť shodně vedených rejstříkovými soudy. Jak dokládají rozdílné přístupy jednotlivých rejstříkových soudů, ukazuje se, že příliš obecné ustanovení

⁴⁴ Srov. ustanovení § 4 odst. 1 zákona o účetnictví.

o použití ustanovení obchodního zákoníku a o.s.ř., týkajících se obchodního rejstříku,⁴⁵ působí i v praxi rejstříkových soudů problémy.

Za sebe, vzhledem k tomu, že jde o ukládání povinnosti, bych uvítal spíše restriktivní výklad použitelnosti obchodního zákoníku, směřující k aplikaci pouze procesních ustanovení obchodního zákoníku a o.s.ř., týkajících se obchodního rejstříku.⁴⁶ Jsem si však současně vědom toho, že důvody pro zveřejňování dokladů o hospodaření společenství vlastníků jednotek, nadací či obecně prospěšných společností ve sbírce listin lze prakticky najít stejně jako u podnikatelských subjektů zapsaných v obchodním rejstříku. I tyto subjekty mohou vstupovat do obchodních vztahů.

2.2 Naplněnost sbírky listin

V rámci faktické kontroly toho, zda a nakolik podnikatelské subjekty dodávají do sbírky listin dokumenty dokládající jejich hospodaření, jsem se v první řadě soustředil na **míru naplněnosti**, tj. zkoumal jsem, kolik účetních závěrek měly subjekty ve vzorku v průběhu své činnosti dodat (časové období bylo stanoveno na roky 1996 až 2010), a kolik jich skutečně dodaly. Zohlednil jsem přitom, že zatímco naplňování sbírky listin subjekty, které se zapisují do obchodního rejstříku, je z mého pohledu i z pohledu praxe rejstříkových soudů nesporné, v případě právnických osob zapsaných v dalších rejstřících vedených rejstříkovými soudy je rozhodovací činnost rejstříkových soudů odlišná a povinnost dokládat účetní závěrky těmito subjekty je přinejmenším sporná. Výsledky provedeného výzkumu proto prezentuji jak ve vztahu k naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku, tak i v kontextu rejstříků právnických osob.

Pokud jde o naplněnost sbírky listin obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob, lze konstatovat, že jejich celková míra naplněnosti představuje **28 %**,⁴⁷ jinými slovy, **více než dvě třetiny účetních závěrek, které měly být dle zákona dodány, ve sbírce listin chybí**. Ten stejný výsledek platí i specificky pro obchodní rejstřík: zde zapsané právnické osoby doložily pouze 28 %⁴⁸ všech účetních závěrek, které měly být doloženy.

Vývoj míry naplněnosti v průběhu let 1996 až 2010 je zobrazen v Grafu 1: Je patrné, že celková míra naplněnosti obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob (červená linie) je stabilně vyšší než specifická míra naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku (modrá linie). To je poněkud překvapivý výsledek, vzhledem k tomu, že subjekty zapsané v rejstříku obecně prospěšných společností, nadačním rejstříku a rejstříku společenství vlastníků jednotek nemají, na rozdíl od subjektů

⁴⁵ Srov. ustanovení § 10 odst. 4 zákona o vlastnictví bytů, obdobně ustanovení § 5 odst. 5 zákona o nadacích a nadačních fondech či ustanovení § 5 odst. 5 zákona o obecně prospěšných společnostech.

⁴⁶ Obdobně ČÁP, Jiří. *Zákon o vlastnictví bytů: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, xviii, 549 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-807-3574-758.

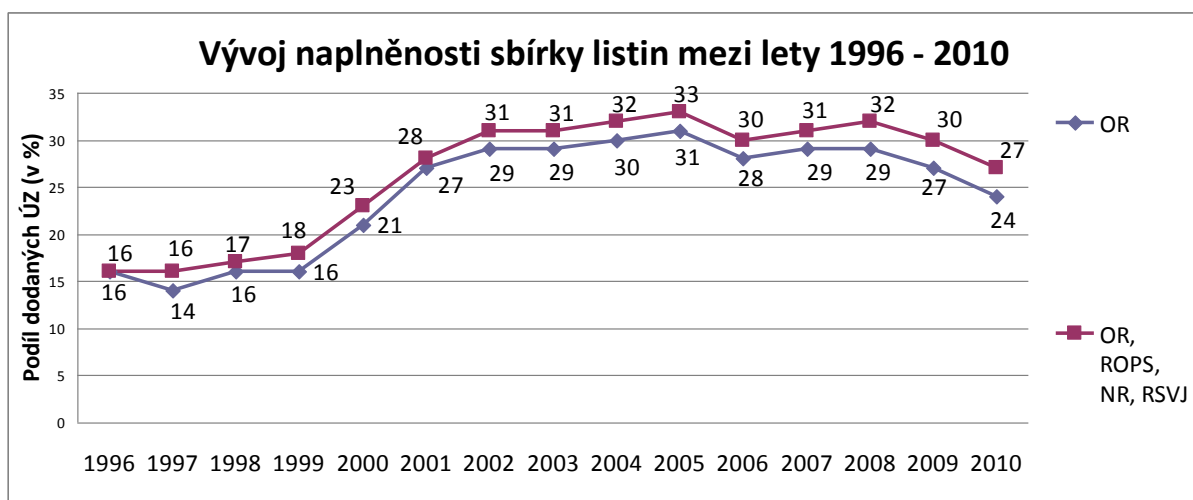
⁴⁷ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 1,9 procentního bodu. To znamená, že s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že celková míra naplněnosti obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob se v rámci celého základního souboru (všechny účetní závěrky, jež měly být v ČR dodány mezi lety 1996 - 2010) pohybuje v intervalu 26,1 % až 29,9 %.

⁴⁸ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2 procentní body, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že celková míra naplněnosti obchodního rejstříků se v rámci celého základního souboru (všechny účetní závěrky subjektů zapsaných v obchodním rejstříku, jež měly být v ČR dodány mezi lety 1996 - 2010) pohybuje v intervalu 26 % až 30 %.

zapsaných v obchodním rejstříku, jednoznačně stanovenou povinností dokládat výsledky svého hospodaření.

Dále je patrné, že disciplína subjektů v dokládání účetních závěrek se po roku 2000 výrazně zvýšila, ale pozitivní trend dál nepokračoval a ve sbírce listin je doložena jen třetina účetních závěrek, jež tam dle zákona měly být. Kromě toho, poslední dva roky (2009 a 2010) míra dokládání účetní závěrky klesá; dokument dokládající hospodaření subjektu dodalo za rok 2010 pouze 27 %⁴⁹ všech subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a v rejstřících právnických osob, a 24 % subjektů⁵⁰ zapsaných v obchodním rejstříku.

Graf 1: Vývoj naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku a rejstřiků právnických osob účetními závěrkami mezi lety 1996-2010



O tom, že výrazná většina českých podnikatelských subjektů ignoruje platné právní předpisy, svědčí i Graf 2, který zobrazuje dělení subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob dle jejich disciplíny v dokládání účetních závěrek. **Jen 9 % subjektů⁵¹ dodalo účetní závěrky za všechny roky své činnosti; 39 % subjektů⁵² dodalo účetní závěrky jen za část let, a více než polovina subjektů, přesněji 52 %, ⁵³ nedodalo v průběhu své existence účetní závěrku ani jednou. Jen 31 % subjektů⁵⁴ dodalo do sbírky listin aspoň polovinu ze všech**

⁴⁹ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 1,9 procentního bodu, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že účetní závěrku za rok 2010 dodalo jenom 25,1 % až 28,9 % všech subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a v rejstřících právnických osob v ČR.

⁵⁰ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 1,9 procentního bodu, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že účetní závěrku za rok 2010 dodalo jenom 22,1 % až 25,9 % všech subjektů zapsaných v obchodním rejstříku v ČR.

⁵¹ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 1,2 procentního bodu, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR doložilo mezi lety 1996 - 2010 všechny účetní závěrky za všechny roky své existence 7,8 % až 10,2 % subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob.

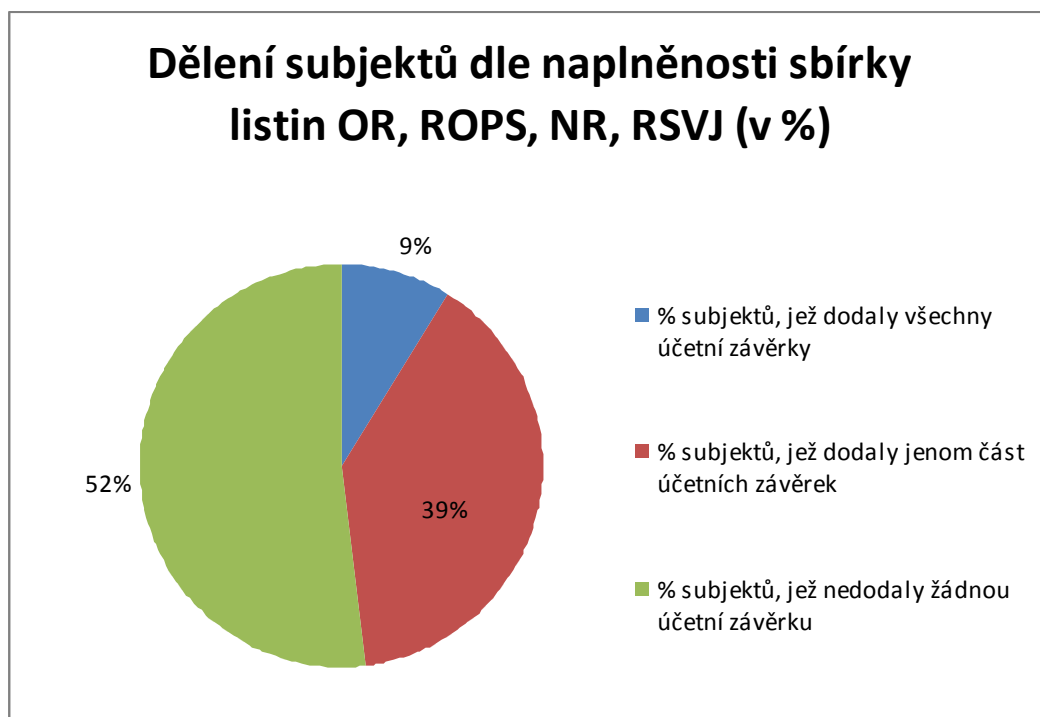
⁵² Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2,1 procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR doložilo mezi lety 1996 - 2010 účetní závěrky jenom za některé roky své existence 36,9 % až 41,1 % subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob.

⁵³ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2,1 procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR nedoložilo mezi lety 1996 - 2010 žádnou účetní uzávěrku 49,9 % až 54,1 % subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob.

⁵⁴ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2 procentní body, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že jenom 29 % až 33 % subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob v rámci celé ČR dodalo do sbírky listin aspoň polovinu ze všech účetních závěrek, jež měly povinnost dodat.

účetních závěrek, jež měly povinnost dodat. Z celého vzorku subjektů se jich 10 % nachází v likvidaci, konkurzu nebo v insolvenčním řízení, což ale podle zákona nepředstavuje důvod pro nedoložení účetní závěrky.

Graf 2: Dělení podnikatelských subjektů dle naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob účetními závěrkami mezi lety 1996 - 2010 (v %)



Situace s (ne)dokládáním účetních závěrek je stejná i v případě, že se zaměříme specificky na subjekty zapsané v obchodním rejstříku. Z Grafu 3 je patrné, že **pouze 9 % subjektů⁵⁵ zapsaných v obchodním rejstříku dodalo účetní závěrky za všechny roky své činnosti**; 40 % subjektů⁵⁶ dodalo účetní závěrky jen za část let, a **více než polovina subjektů, přesněji 51 %⁵⁷, nedodala v průběhu své existence účetní závěrku ani jednou**. Jen 31 % subjektů⁵⁸ dodalo do sbírky listin aspoň polovinu ze všech účetních závěrek, jež měly povinnost dodat.

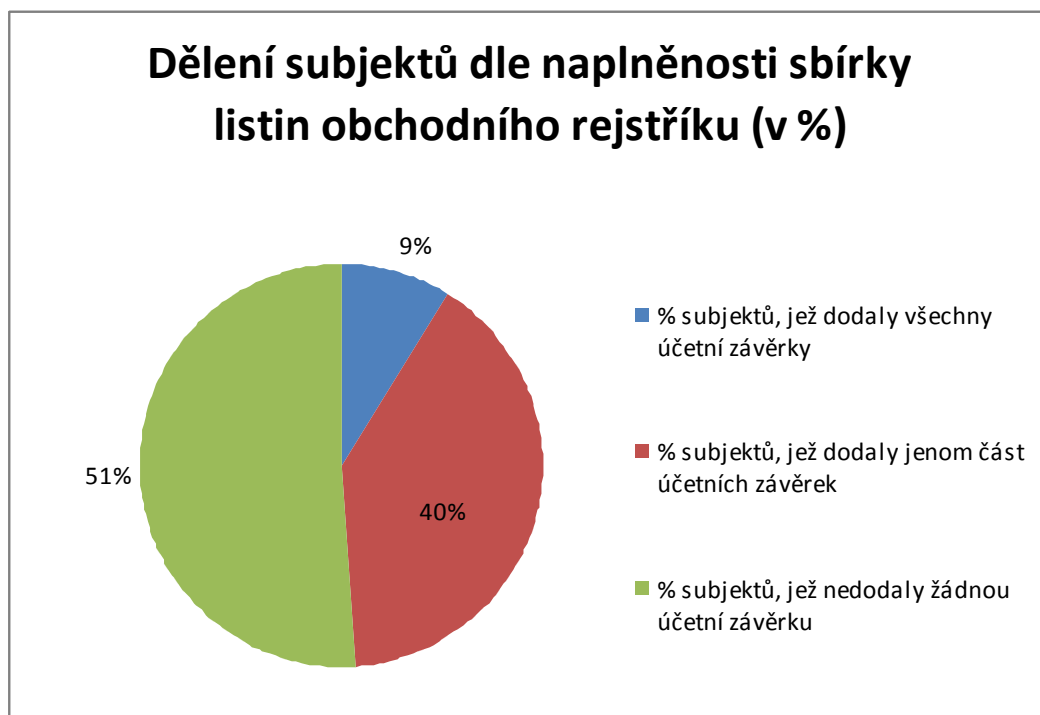
⁵⁵ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 1,3 procentního bodu, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR doložilo mezi lety 1996 - 2010 všechny účetní závěrky za všechny roky své existence 7,7 % až 10,3 % subjektů zapsaných v obchodním rejstříku.

⁵⁶ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2,2 procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR doložilo mezi lety 1996 - 2010 účetní závěrky jenom za některé roky své existence 37,8 % až 42,2 % subjektů zapsaných v obchodním rejstříku.

⁵⁷ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2,2 procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR nedoložilo mezi lety 1996 - 2010 žádnou účetní uzávěrku 48,8 % až 53,2 % subjektů zapsaných v obchodním rejstříku.

⁵⁸ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2,1 procentního bodu, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že jenom 28,9 % až 33,1 % subjektů zapsaných v obchodním rejstříku v rámci celé ČR dodalo do sbírky listin aspoň polovinu ze všech účetních závěrek, jež měly povinnost dodat.

Graf 3: Dělení podnikatelských subjektů dle naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku účetními závěrkami mezi lety 1996 - 2010 (v %)



Míra naplněnosti sbírky listin dokumenty dokládajícími hospodaření subjektů **se mezi jednotlivými rejstříkovými soudy značně liší**. Jak lze zjistit z Grafu 4, míra naplněnosti se pohybuje od 14 %⁵⁹ na Krajském soudu v Plzni, až po 47 %⁶⁰ na Krajském soudu v Hradci Králové. Tyto podíly platí u zmíněných soudů jak pro obchodní rejstřík a rejstříky právnických osob obecně, tak i specificky pro obchodní rejstřík (červené sloupce značí společnou míru naplněnosti obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob, modré sloupce značí míru naplněnosti specificky obchodního rejstříku).

Zjištěné poznatky jsou částečně **v souladu s mírou aktivity, kterou vyvíjejí jednotlivé rejstříkové soudy při kontrole naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku**. Nejvíce výzev k doplnění účetní závěrky posílá podnikajícím subjektům neplnícím si svou informační povinnost Krajský soud v Hradci Králové (výzvu obdrželo 30 % všech zkoumaných subjektů z obchodního rejstříku) a Krajský soud v Ostravě (výzvu obdrželo 28 % všech zkoumaných subjektů z obchodního rejstříku), nejméně výzev posílá Krajský soud v Ústí nad Labem a Krajský soud v Českých Budějovicích (výzvu neobdržel žádný ze zkoumaných subjektů), a Krajský soud v Brně (výzvu obdržely 2 % zkoumaných subjektů). Krajský soud v Hradci Králové také jako jediný z rejstříkových soudů provádí systematickou kontrolu naplněnosti

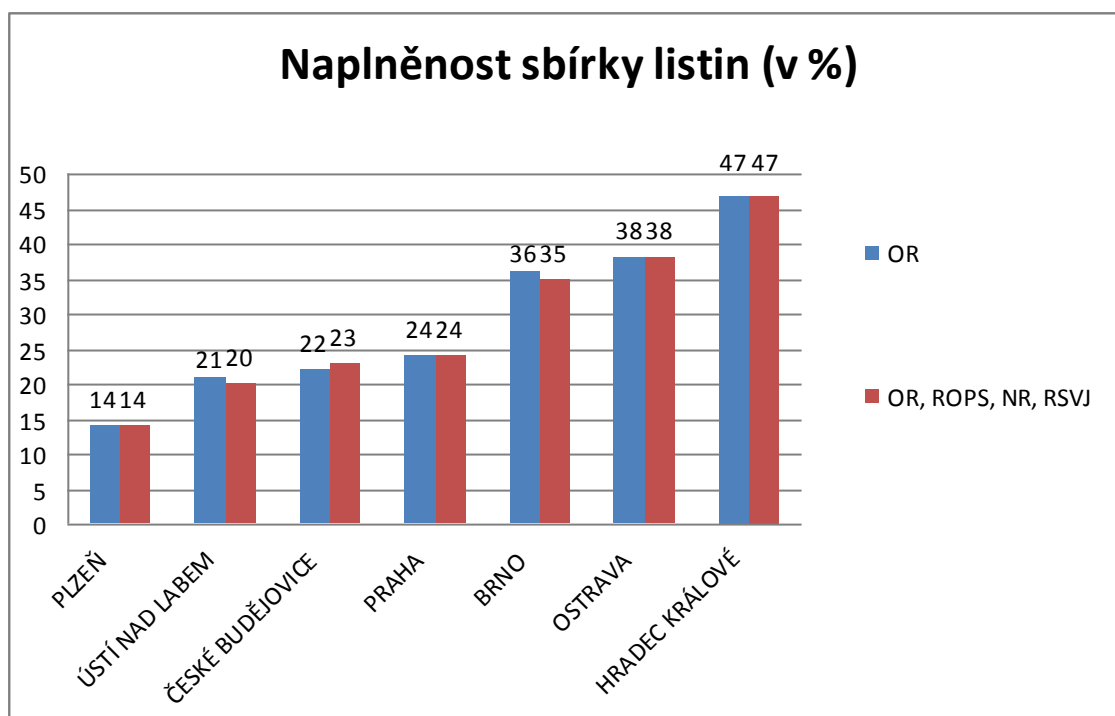
⁵⁹ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 5 procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že celková míra naplněnosti obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob na Krajském soudu v Plzni se v rámci celého základního souboru (všechny účetní závěrky, jež měly být na tento soud mezi lety 1996 - 2010 dodány) pohybuje v intervalu 9 % až 19 %.

⁶⁰ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 7,9 procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že celková míra naplněnosti obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob na Krajském soudu v Hradci Králové se v rámci celého základního souboru (všechny účetní závěrky, jež měly být na tento soud mezi lety 1996 - 2010 dodány) pohybuje v intervalu 39,1 % až 54,9 %.

sbírky listin z vlastní iniciativy. Přitom je třeba doplnit, že zvýšená aktivita Krajského soudu v Hradci Králové v kontrole dokládání účetních závěrek není způsobena početnějším personálním zázemím: pokud jde o průměrný počet subjektů připadajících na jednoho pracovníka,⁶¹ je tento soud zcela srovnatelný s ostatními soudy.

Pro nízkou naplněnost sbírky listin u Krajského soudu v Plzni mj. svědčí i skutečnost, že tento soud obecně nevyzývá fyzické osoby podnikající k doložení účetních závěrek s vysvětlením, že „u těchto subjektů většinou zákon nepřikazuje zakládat účetní závěrky do sbírky listin“. Stejně postupuje i Krajský soud v Ústí nad Labem, podle něhož mají povinnost dokládat účetní závěrky až podnikatelé s příjmy nad 2 mil. Kč.

Graf 4: Naplněnost sbírky listin obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob dokumenty dokládajícími hospodaření subjektů mezi lety 1996 - 2010: třídění dle rejstříkových soudů



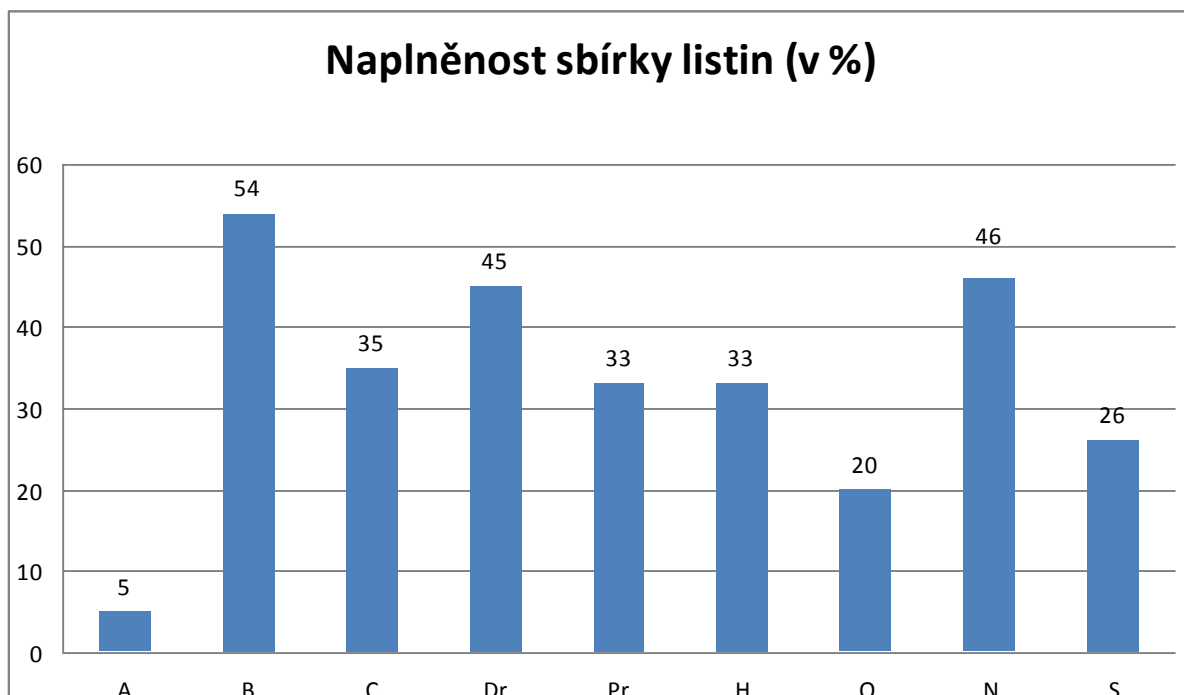
Jak je patrné z Grafu 5, míra naplněnosti sbírky listin dokumenty dokládajícími hospodaření se liší i mezi jednotlivými rejstříky a typy subjektů. **Nejméně disciplinované jsou** v tomto směru **subjekty z oddílu A** obchodního rejstříku, čili samostatně podnikající fyzické osoby, veřejné obchodní společnosti, komanditní společnosti, státní podniky a jiné právnické osoby: ve sbírce listin obchodního rejstříku je od těchto subjektů doloženo **jenom 5 %**⁶² ze všech účetních závěrek, které měly být dodány. Naopak, **relativně nejlépe** si svou informační povinnost plní subjekty registrované **v oddílu B** obchodního rejstříku, čili akciové společnosti:

⁶¹ K tomu již kap. 2.1 Kontrolní činnost rejstříkových soudů v oblasti naplněnosti sbírky listin.

⁶² Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2 procentní body, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že celková míra naplněnosti obchodního rejstříku se v oddíle A v České republice pohybuje v intervalu 3 % až 7 %.

ty mezi lety 1996 až 2010 doložily **54 %**⁶³ všech účetních závěrek, jež měly být dodány. U nejvíce zastoupeného typu subjektů, společností s ručením omezeným (**oddíl C**), dosahuje naplněnost **35 %**.⁶⁴

Graf 5: Naplněnost sbírky listin obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob dokumenty dokládajícími hospodaření subjektů mezi lety 1996 - 2010: třídění dle typu subjektů



Rozdíly mezi jednotlivými rejstříkovými soudy lze najít i v podílu subjektů, jež mezi lety 1996 a 2010 dodaly všechny účetní závěrky za celou dobu své existence. Tyto údaje jsou sumarizovány v Grafu 6, přičemž červené sloupce značí společnou míru naplněnosti obchodního rejstříku a rejstříků právnických osob a modré sloupce značí míru naplněnosti specificky obchodního rejstříku. Jak je vidět, nejnižší podíl subjektů, které mají doloženy všechny účetní závěrky, je registrován na **Krajském soudu v Českých Budějovicích**; tento podíl dosahuje jenom 1 %⁶⁵ (a to jak v případě obchodního rejstříku a všech rejstříků právnických osob, tak i specificky v případě obchodního rejstříku). Jinými slovy to znamená, že **až 99 % zde registrovaných subjektů nedodalo jednu či více účetních závěrek**, které jsou povinny doložit. I v tomto ohledu panuje nejlepší stav u subjektů zapsaných na **Krajském soudu v Hradci Králové**; 18 %⁶⁶ subjektů zapsaných v obchodním

⁶³ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 10,2 procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že celková míra naplněnosti obchodního rejstříku se v oddíle B v České republice pohybuje v intervalu 43,8 % až 64,2 %.

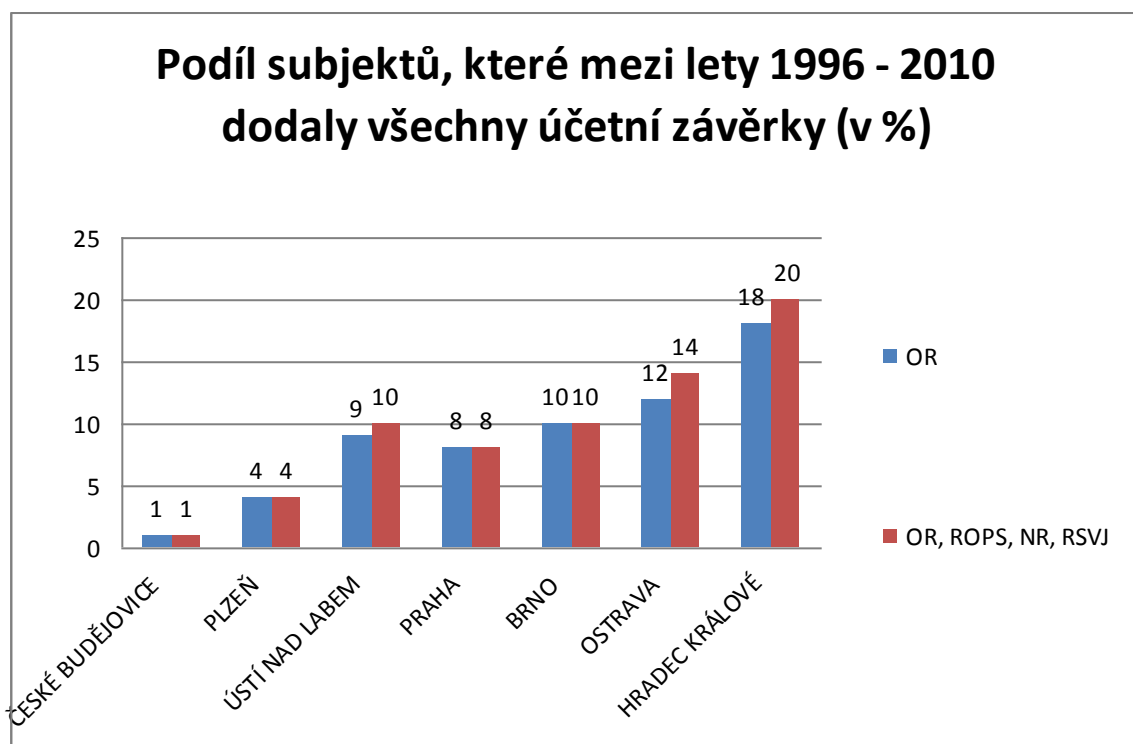
⁶⁴ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2,6 procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že celková míra naplněnosti obchodního rejstříku se v oddíle C v České republice pohybuje v intervalu 32,4 % až 37,6 %.

⁶⁵ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 2 procentní body, tj. s 95 % pravděpodobností se dá očekávat, že pouze 0 až 3 % všech subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob na Krajském soudu v Českých Budějovicích dodalo všechny účetní závěrky za všechny roky své existence.

⁶⁶ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 6,6 procentních bodů, tj. s 95 % pravděpodobností se dá očekávat, že 11,4 až 24,6 % všech subjektů zapsaných na Krajském soudu v Hradci Králové v obchodním rejstříku dodalo všechny účetní závěrky za všechny roky své existence.

rejstříku a celkem 20 %⁶⁷ subjektů zapsaných obecně v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob důkladně splnilo svoji informační povinnost a doložilo všechny účetní závěrky za všechny roky své existence. To znamená, že **u 82 % zde zaregistrovaných subjektů z obchodního rejstříku chybí aspoň jedna účetní závěrka.**

Graf 6: Podíl subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob, které mezi lety 1996 a 2010 dodaly všechny účetní závěrky: třídění dle rejstříkových soudů



Když se zaměřím na stejnou otázku z pohledu typu subjektů, z Grafu 7 zjišťuji, že nejméně subjektů s plně doloženými účetními závěrkami lze nalézt v **rejstříku obecně prospěšných společností (oddíl O), nadačním rejstříku (oddíl N) a oddílu H obchodního rejstříku** (evropské společnosti, evropské družstevní společnosti a evropské hospodářské zájmové sdružení): podíl těchto subjektů představuje 0 %.⁶⁸ Jinými slovy, v těchto oddílech se nenašel **žádný subjekt, který by důkladně splnil informační povinnost.** Na druhé straně, nejvíce subjektů se všemi doloženými účetními závěrkami lze najít v oddílu Pr obchodního rejstříku (příspěvkové organizace): 17 %⁶⁹ zde zapsaných subjektů má doloženy všechny účetní závěrky. To znamená, že u 83 % subjektů zapsaných v tomto oddílu chybí aspoň jedna účetní závěrka. U nejvíce zastoupeného typu subjektů, **společností**

⁶⁷ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 6,3 procentních bodů, tj. s 95 % pravděpodobností se dá očekávat, že 13,7 % až 26,3 % všech subjektů zapsaných na Krajském soudu v Hradci Králové v obchodním rejstříku a v rejstřících právnických osob dodalo všechny účetní závěrky za všechny roky své existence.

⁶⁸ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 6,5 (u oddílu O), 7,9 (u oddílu N) a 13,8 (u oddílu H) procentních bodů, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR dodalo všechny účetní závěrky 0 % až 6,5 % subjektů zapsaných v oddíle O, 0 % až 7,9 % subjektů zapsaných v oddíle N a 0 % až 13,8 % subjektů zapsaných v oddíle H.

⁶⁹ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 4 procentní body, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR dodalo všechny účetní závěrky 13 % až 21 % subjektů zapsaných v oddíle Pr.

s ručením omezeným (oddíl C), dosahuje podíl firem, které doložily všechny účetní závěrky, 11 %.⁷⁰ Jinými slovy, **až 89 % společností s ručením omezeným nedodalo v průběhu své činnosti aspoň jednu účetní závěrku.**

Stojí za zmínku, že subjekty z rejstříku společenství vlastníků jednotek jsou v dokládání účetních závěrek disciplinovanější než subjekty z obchodního rejstříku (s výjimkou oddílu Pr), i když jejich povinnost dokládat účetní závěrku do sbírky listin je, jak už jsem naznačil výše, přinejmenším sporná.

Graf 7: Podíl subjektů zapsaných v obchodním rejstříku a rejstřících právnických osob, které mezi lety 1996 a 2010 dodaly všechny účetní závěrky: třídění dle typu subjektů



III. Závěr

Výsledky mého šetření provedeného z vlastní iniciativy za účelem zjištění stavu naplněnosti sbírky listin a rozsahu, v jakém rejstříkové soudy dohlíží nad naplněností sbírky listin obchodního rejstříku, shrnuji v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv následně.

1. Šetření poukázalo na **nízkou míru naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku**. Zjištěná míra naplněnosti představuje **28 %**, což znamená, že více než dvě třetiny účetních závěrek, které měly být dle zákona dodány, ve sbírce listin chybí. Jen 9 % podnikatelských subjektů dodalo účetní závěrku za každý rok své podnikatelské činnosti. Více než polovina (52 %) nedodala žádnou účetní závěrku.

⁷⁰ Výběrová chyba na hladině spolehlivosti 95 % představuje 1,7 procentního bodu, tj. s 95% pravděpodobností se dá očekávat, že v rámci celé ČR dodalo všechny účetní závěrky 9,3 % až 12,7 % subjektů zapsaných v oddílu C.

2. Rejstříkové soudy, i přes absenci dat o stavu naplněnosti sbírky listin, si jsou v zásadě vědomy nízké naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku.
3. Naplněnost sbírky listin se mezi jednotlivými rejstříkovými soudy liší, částečně se odvíjí od míry aktivit, které rejstříkové soudy vyvíjí za účelem naplnění sbírky listin obchodního rejstříku. **Nejvíce naplněna je sbírka listin vedená Krajským soudem v Hradci Králové.** Naopak nejméně při Krajském soudu v Plzni.
4. **Kontrola naplněnosti sbírky listin prováděná rejstříkovými soudy není prováděna v odpovídajícím rozsahu, systematicky a z vlastní iniciativy.** S výjimkou Krajského soudu v Hradci Králové je naplněnost sbírky listin prověřována jen na základě podnětů třetích osob nebo v souvislosti s probíhajícím soudním řízením.
5. Provedeným výzkumem byla zjištěna **rozdílná praxe rejstříkových soudů** z hlediska povinnosti zveřejňovat účetní závěrku ze strany subjektů zapsaných v rejstřících právnických osob, zejména v případě společenství vlastníků jednotek. Nekonzistentní přístup rejstříkových soudů jsem zjistil i ve vztahu k plnění dané povinnosti fyzickými osobami podnikajícími.
6. Ačkoliv zřejmě bylo záměrem státu podrobit soulad skutkových a právních poměrů zapsaných subjektů v obchodním rejstříku kogentními ustanoveními obchodního zákoníku permanentní soudní kontrole, **rejstříkové soudy nejsou vybaveny dostatečně účinnými právními instrumenty k vymáhání plnění donucujících ustanovení zákona, jakož ani odpovídajícím personálním a materiálním zabezpečením.**
7. Nejčastěji identifikovaným důvodem bránícím úplné naplněnosti sbírky listin je nedostatečná personální kapacita rejstříkových soudů.
8. Výzvy soudů ke zjednání nápravy a následné ukládání pořádkových pokut (i přes možnost opakovaného užití) se jeví být neúčinným instrumentem k vynucení plnění povinnosti zveřejňovat účetní závěrky ve sbírce listin obchodního rejstříku. Některé rejstříkové soudy volají po tom, aby nedodržování povinnosti ukládat zákonem stanovené listiny do sbírky listin bylo důvodem pro zrušení obchodní společnosti z moci úřední.
9. V oblasti materiálního (technického) zabezpečení rejstříkových soudů absentuje odpovídající počítačová aplikace, která by jednak poskytovala přesný přehled o stavu naplněnosti sbírky listin, resp. obchodního rejstříku vůbec, a současně by průběžně generovala seznam chybějících dokladů ve sbírce listin, v ideálním případě i výzvy po uplynutí lhůty k doložení účetní závěrky do sbírky listin a automaticky je odesílala do datové schránky podnikatelů.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám předsedy rejstříkových soudů a Ministerstvo spravedlnosti, aby se k mým zjištěním vyjádřili.

Vedle toho si dovoluji Ministerstvu spravedlnosti navrhnout, aby předložené poznatky šetření, které v plném rozsahu potvrzují i předchozí zjištění Ministerstva spravedlnosti, vzalo do úvahy při legislativních pracích na nové právní úpravě obchodního rejstříku⁷¹ a zamýšlených personálních opatřeních.

S ohledem na zjištěnou nejednotnost soudního rozhodování rejstříkových soudů, pokud jde o plnění povinnosti společenství vlastníků jednotek zveřejňovat účetní závěrku, **doporučuji ministerstvu ke zvážení** postup ve smyslu ustanovení § 123 odst. 4 zákona o soudech a soudcích, tj. **podání podnětu Nejvyššímu soudu ČR k zaujetí stanoviska podle ustanovení § 14 odst. 3 téhož zákona.**⁷²

V rámci úvah nad účinností stávajících právních instrumentů doporučuji Ministerstvu spravedlnosti k úvaze, zda by k vyšší míře naplněnosti sbírky listiny přispělo zakotvení povinnosti správce daně zakládat do sbírky listin účetní závěrky, případně za jakých podmínek.

Zpráva shrnuje dosavadní poznatky ze šetření, které mohou být po vyjádření předsedů rejstříkových soudů a Ministerstva spravedlnosti podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu obdrží předsedové všech rejstříkových soudů a ministr spravedlnosti JUDr. Pavel Blažek, Ph.D.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

⁷¹ V návaznosti na již předloženou „analýzu možností právní úpravy obchodního rejstříku v novém rejstříkovém zákoně s návrhem řešení“(č.j. 350/2009-LO-SP/17) a připravovaný návrh zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

⁷² Srov. ustanovení § 14 odst. 3 zákona o soudech a soudcích: „*Nejvyšší soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů zaujímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu.*“