

# DŮVODOVÁ ZPRÁVA

## Obecná část

### I. Závěrečná zpráva z hodnocení regulace dopadů (RIA)

#### 1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

##### 1.1. Název

Zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

##### 1.2. Definice problému

Dne 22. března 2012 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Občanský zákoník tvoří páteř rekodifikace civilního práva hmotného. Nový občanský zákoník je základním kodexem soukromého práva v České republice. Jeho snahou bylo mimo jiné odstranit dosavadní roztržitost soukromého práva. Již podle věcného záměru přijatého vládou v roce 2001 mělo být veškeré statusové právo zakotveno v kodexu. Nový občanský zákoník tak obsahuje i obecnou úpravu právnických osob s tím, že nejdůležitější formy právnických osob přímo vymezuje. Mimo však stojí úprava obchodních společností a družstev. Ta je zakotvena v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). Tento právní předpis je pozůstatkem obchodního zákoníku s tím, že upravuje pouze statusové otázky obchodních společností a družstev. Závazkové právo, obecná ustanovení obchodního práva a úprava nekalé soutěže byly přesunuty do nového občanského zákoníku. Zrušovací ustanovení nového občanského zákoníku pak předpokládají, že obchodní zákoník bude s účinností rekodifikace soukromého práva zrušen.

Samostatnou otázkou zůstává úprava obchodního rejstříku. Tu nenajdeme ani v občanském zákoníku, ani v zákoně o obchodních korporacích. V původním návrhu zákona o obchodních korporacích však úprava obchodního rejstříku zakotvena byla. V reakci na připomínkové řízení došlo k jejímu vypuštění, neboť tato problematika měla být řešena samostatným zákonem. Tento přístup je samozřejmě logický. Jednak právní úprava obchodního rejstříku pojmově do zákona o obchodních korporacích nepatří a jednak se tím dává prostor pro obecnou regulaci nikoliv jen obchodních společností a družstev, ale i pro regulaci veřejných rejstříků dalších právnických osob.

Již dnes existují zvláštní druhy rejstříků, které jsou vedeny rejstříkovými soudy. Jedná se například o rejstřík společenství vlastníků jednotek, nadací a nadačních fondů, obecně

prospěšných společností a příspěvkových organizací. Existence těchto rejstříků je vymezena v jednotlivých právních předpisech s tím, že se v detailech odkazuje na úpravu obchodního rejstříku v obchodním zákoníku. Taková roztržitost však není žádoucí. Není důvodu, aby tam, kde se odkazuje na úpravu obchodního rejstříku, existovala úprava samostatná. Ambicí předkládaného zákona by tak mělo být zavést společnou úpravu pro všechny veřejné rejstříky, s tím, že tam, kde je to třeba, budou existovat určité odchylky pro různé právní formy.

Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) rozlišuje mezi „rejstříky“ (v nich jsou zapisovány osoby) a „seznamy“ (v nich jsou zapisovány věci ve smyslu občanského zákoníku). Kromě stávajících rejstříků (např. nadačního) počítá nový občanský zákoník se zavedením nového spolkového rejstříku založeného na principu materiální publicity. Ambicí předloženého zákona je tak regulovat veřejné rejstříky předpokládané novým občanským zákoníkem. Dále existují další právnické osoby, které nejsou regulovány novým občanským zákoníkem, ale jejichž úprava je předmětem samostatných právních předpisů.

Praktický problém, který působí dnešní roztržitost právní úpravy, je například i problematika formulářů na zápis do obchodního rejstříku. Povinnost podat návrh na zápis do obchodního rejstříku pouze na formuláři je stanovena v ustanovení § 32 obchodního zákoníku. To však dopadá pouze na obchodní korporace. Ačkoliv pro zápis jiných právních forem do příslušných rejstříků se používají formuláře zveřejněné na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti, jejich používání není povinné.

Další roztržitost stávající právní úpravy je možné spatřovat v tom, že dosavadní procesní úprava je předmětem ustanovení § 200a až 200de zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Co se týče procesu spojeného s vedením obchodního rejstříku, odbornou a podnikatelskou veřejností je platné právní úpravě vytýkáno, že podnikatele fakticky nutí, aby se stejnou věcí, jejíž zákonnost již byla posouzena notářem, se ještě obrátil na rejstříkový soud, který pouze provede formální zápis do obchodního rejstříku. Podle stávajícího ustanovení § 200da odst. 4 občanského soudního řádu soud totiž provede zápis, aniž by o tom vydával usnesení, také tehdy, pokud mají navrhované zapisované skutečnosti podklad v notářském zápisu. Soudní řízení zde tak představuje zbytečně zdlouhavý proces, který zatěžuje zejména menší podnikatele.

### **1. 3. Popis existujícího stavu**

#### *1. 3. 1. Přehled stávajících právních předpisů, kterých se navrhovaná úprava dotýká*

Problematiku, které se dotýká navrhovaný zákon, upravují v dnešní době následující právní předpisy:

*Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád*

Tento právní předpis upravuje řízení ve věcech obchodního rejstříku, a to v ustanoveních § 200a až 200de.

*Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník*

Problematika obchodního rejstříku je upravena v ustanoveních § 27 až 38l. Právní úprava se použije pro zápisy do obchodního rejstříku. Na základě této právní úpravy dochází k zápisům obchodních společností a družstev, zahraničních osob, fyzických osob podnikatelů a dalších osob, stanoví-li povinnost jejich zápisu zvláštní právní předpis.

*Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů*

Úpravu registrace občanských sdružení obsahují ustanovení § 6 až 9 zákona. Návrh na registraci se podává Ministerstvu vnitra.

*Zákon 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)*

Zákon stanoví ve svém ustanovení § 10 jako podmínku vzniku společenství vlastníků jednotek zápis do rejstříku společenství vlastníků jednotek, s tím, že takový rejstřík vedou rejstříkové soudy. Přiměřeně se pak použijí ustanovení obchodního zákoníku a občanského soudního řádu.

*Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů*

Ustanovení § 5 zákona stanoví jako podmínku vzniku obecně prospěšné společnosti zápis do rejstříku obecně prospěšných společností, s tím, že takový rejstřík vedou rejstříkové soudy. Přiměřeně se pak použijí ustanovení obchodního zákoníku a občanského soudního řádu.

*Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech*

Ustanovení § 5 zákona stanoví jako podmínku vzniku nadace nebo nadačního fondu zápis do rejstříku nadací a nadačních fondů vedený rejstříkovým soudem, s tím, že se ustanovení obchodního zákoníku a občanského soudního řádu použijí přiměřeně.

*Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*

Ustanovení § 27 zákona stanoví, že příspěvková organizace se zapisuje do obchodního rejstříku.

*Zákon č. 360/2004 Sb., o Evropském hospodářském zájmovém sdružení (EHZS) a o změně zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o evropském hospodářském zájmovém sdružení)*

Ustanovení § 3 a násl. zákona upravuje zápisy evropských hospodářských zájmových sdružení do obchodního rejstříku.

*Zákon č. 627/2006 Sb., o evropské společnosti*

Ustanovení § 7 a násl. zákona upravuje zápisy evropských společností do obchodního rejstříku.

*Zákon č. 307/2006 Sb., o evropské družstevní společnosti*

Ustanovení § 10 a násl. zákona upravuje zápisy evropských družstevních společností do obchodního rejstříku.

Agenda obchodního rejstříku a na ní navázaná agenda dalších veřejných rejstříků, které spravují soudy, představuje rozsáhlou agendu, kterou jsou krajské soudy zatíženy. Následující tabulka ukazuje přehled zapsaných právnických osob do aplikace ISROR, která zaštiťuje veškeré veřejné rejstříky vedené soudy:

<b>Zapsané subjekty do aplikace ISROR</b>								
Subjekt	MS Praha	KS České Budějovice	KS Plzeň	KS Ústí	KS Hradec Králové	KS Brno	KS Ostrava	Celkem
FO podnikatel	55 023	4 146	19 078	17 626	8 702	11 750	6 807	123 132
Akciové společnosti	13 665	858	995	1 324	1 542	3 890	2 792	25 066
Společnosti s ručením omezeným	173 096	14 347	22 016	24 482	22 285	57 735	35 049	349 010
Družstva	7 099	721	599	832	1 190	2 818	2 134	15 393
Obecně prospěšné společnosti	903	188	152	246	214	403	317	2 423
Nadace a nadační fondy	823	119	92	91	181	306	273	1 885
Příspěvkové organizace	1 132	455	577	667	1 005	1 410	982	6 228
Společenství vlastníků jednotek	13 960	3 933	6 884	5 654	5 670	9 330	8 192	53 623
Evropské entity (ES, EHS, EDS)	797	13	22	15	21	173	20	1 061
<b>Celkem</b>	<b>266 498</b>	<b>24 780</b>	<b>50 415</b>	<b>50 937</b>	<b>40 810</b>	<b>87 815</b>	<b>56 566</b>	<b>577 821</b>

Data jsou k 31. 12. 2012

Následující tabulka pro ilustraci dokumentuje počet nových návrhů na zápis do obchodního rejstříku, které byly u jednotlivých soudů evidovány za rok 2011:

<b>Počet zápisů do aplikace ISROR</b>								
Typ zápisu	MS	KS České	KS Plzeň	KS Ústí	KS	KS Brno	KS	Celkem

	Praha	Budějovice			Hradec Králové		Ostrava	
Prvozápisy	18 902	1 647	2 500	2 452	2 869	6 724	3 715	38 809
Změny	52 636	4 749	7 881	8 381	6 897	17 262	11 185	108 991
Výmazy	3 489	763	514	596	757	1 626	1 081	8 826
<b>Celkem</b>	<b>75 027</b>	<b>7 159</b>	<b>10 895</b>	<b>11 429</b>	<b>10 523</b>	<b>25 612</b>	<b>15 981</b>	<b>156 626</b>

### 1. 3. 2. Popis dosavadní právní úpravy

Stěžejní část úpravy je stanovena v obchodním zákoníku, pokud jde o hmotné právo. Pokud jde o procesní právo, upravuje rejstříkové řízení ustanovení § 200a až 200de. Právní předpisy upravující právní formu společenství vlastníků jednotek, nadací, nadačních fondů a obecně prospěšných společností, o jejichž zápise rozhodují rejstříkové soudy, pak odkazují na přiměřené použití obchodního zákoníku a občanského soudního řádu. Jednotlivé zákony předpokládají existenci samostatných rejstříků. Tyto rejstříky jsou však součástí aplikace obchodního rejstříku, kterou spravuje Ministerstvo spravedlnosti.

Obchodní zákoník vymezuje obchodní rejstřík jako veřejný seznam, do kterého se zapisují zákonem stanovené údaje o podnikatelích. Zákon též stanoví, že obchodní rejstřík je veden elektronicky. Obchodní zákoník v souladu se směrnicí 2009/101/ES ze dne 16. září 2009 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 48 druhého pododstavce Smlouvy, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření (První směrnice), stanoví pravidla materiální publicity pro obchodní rejstřík.

Právní úprava obchodního rejstříku vymezuje údaje, které se do něj zapisují, stanoví povinnost podávat návrhy na formuláři s úředně ověřeným podpisem. Obchodní zákoník též umožňuje podávat návrh na zápis v elektronické podobě. Obchodní zákoník v souladu s výše uvedenou směrnicí ukládá povinnost zakládat určité dokumenty do sbírky listin.

Právní úprava obchodního rejstříku obsažená v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, doznala během své existence již několika novelizací. Tyto novelizace byly přijaty zejména z důvodů zkrácení času zápisu do obchodního rejstříku. Jedná se zejména o novelu přijatou zákonem č. 216/2005 Sb., která zakotvila povinnost podávat návrhy na zápis nových skutečností pouze na formulářích, možnost předkládat podání a osvědčující listiny elektronicky a zakotvila lhůtu pro provedení zápisu, čímž zápisy podstatně zrychlila.

Dosavadní úprava je roztříštěná a působí dosti zmateně. V některých případech působí i výkladové problémy. Hlavní nedostatečností právní úpravy je především skutečnost, že v České republice dochází k rekonstrukci občanského práva. Ta se promítá v tom, že mnohé právní předpisy budou zrušeny. Nový občanský zákoník například přejímá úpravu spolků nebo nadací a nadačních fondů. Dále se též vymezuje nová právní forma, kterou je ústav. Dochází ke zrušení obchodního zákoníku, a tím i ke zrušení pasáže upravující obchodní

rejstřík. Bez existence právní úpravy obchodního rejstříku by některé právní předpisy, které budou účinné po 1. lednu 2014 nebyly aplikovatelné.

Na úpravu obchodního zákoníku je navázána vyhláška č. 414/2011 Sb., o náležitostech formulářů na podávání návrhů na zápis do obchodního rejstříku. Byť zmocňovací ustanovení § 32 odst. 4 obchodního zákoníku předpokládá, že součástí vyhlášky bude i seznam listin, které se mají k návrhu na zápis předkládat, vyhláška takový seznam neobsahuje. Důvodem je, že zapracování přílohy nebylo doporučeno komisí Legislativní rady vlády. Hlavním argumentem byla neúplnost stávajícího seznamu a skutečnost, že veškeré listiny, které mají být k návrhu na zápis skutečnosti do obchodního rejstříku přiloženy, plynou ze zákona. Předkladatel se přesto domníval, že by určité vodítko pro navrhovatele mělo být uveřejněno na jednom místě. V souladu s tímto je orientační seznam listin, které se mají k návrhu na zápis skutečnosti do obchodního rejstříku (i do jiných veřejných rejstříků) dokládat, zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti. Tato praxe zůstane zachována i po účinnosti navrhovaného zákona. Seznam listin byl konzultován se zástupci jednotlivých rejstříkových soudů.

Stávající, ani navrhovaná právní úprava nemá dopady do rovnosti mužů a žen.

#### **1. 4. Identifikace dotčených subjektů**

V případě volby jakékoliv varianty budou dotčené subjekty, na které bude mít právní úprava vliv:

- podnikatelé zapisovaní do obchodního rejstříku,
- další subjekty zapisované do obchodního rejstříku nebo jiného veřejného rejstříku,
- rejstříkové soudy.

V případě, že bude zvolena varianta rozšíření právní úpravy o spolky, budou dotčenými subjekty, na které bude mít právní úprava taktéž přímý dopad, spolky.

V rámci příprav návrhu zákona se též diskutovalo přenesení agendy z rejstříkových soudů na jiné subjekty, případně umožnění alternativy v podobě přístupu třetích subjektů do veřejného rejstříku. Jako nejvhodnější variantou se jevila možnost přenesení této agendy na notáře. V takovém případě budou přímo dotčenými subjekty taktéž notáři.

Subjekty, na které dopadne právní úprava nepřímo je široká veřejnost, neboť v souladu s čl. 2 První směrnice je nutné zajistit, aby údaje vyžadované První směrnicí byly zveřejňovány.

## 1. 5. Popis cílového stavu

Cílem navrhovaného zákona je vytvoření svébytného systému veřejného rejstříku právnických osob, případně podnikajících fyzických osob. Právní úprava má regulovat soukromoprávní korporace, jejichž existenci předpokládá nový občanský zákoník. Cílem zákona je především zajistit funkčnost veřejného rejstříku právnických osob, o nichž nový občanský zákoník stanoví, že se mají zapisovat do veřejného rejstříku, případně o nichž právní předpisy stanoví, že se mají zapisovat do obchodního rejstříku.

Ministerstvo spravedlnosti s účinností od 1. dubna 2012 spustilo novou aplikaci obchodního rejstříku, jejíž příprava byla z větší části financována z evropských prostředků. Česká republika se tím zavázala, že bude tuto aplikaci po nějakou dobu užívat. Vytvoření nové aplikace by tak znamenalo pro Českou republiku povinnost finanční dotace vrátit. Příprava nové aplikace již zohledňovala probíhající proces rekodifikace civilního práva hmotného.

Stávající stav nelze označit za nefunkční. Jedná se o systém, který je zaběhnutý. Je třeba však kriticky poznamenat, že stávající systém je poměrně nepružný a administrativně náročný. Podle zprávy Světové obchodní banky Doing Business 2012 se Česká republika nachází až na 138. místě v délce zahájení podnikání, čímž se propadla oproti roku 2011 o 8 míst. Tento neutěšený stav je způsoben jednak poměrně značnou administrativní zátěží při zahajování podnikání, ale také dlouhou dobou věnovanou zakládání obchodních společností. Situace tak vede k rozvoji podnikání v oblasti předzaložených společností (ready made company).

Přidanou hodnotou navrhovaného právního předpisu by tak mělo být se se stávajícím nepružným stavem vyrovnat. Legislativní úprava by měla vést především ke snížení administrativní zátěže při zakládání obchodní korporace a ke zrychlení procesu jejího založení. Prostředky zrychlení procesu mohou spočívat ve vyšší podpoře elektronizace soudního řízení, případně v možnosti dát podnikatelům alternativu při zakládání obchodní korporace, případně při její změně.

V souhrnu tak musí být cílem předkládaného zákona zajistit právní úpravu veřejných rejstříků předpokládaných novým občanským zákoníkem a pokusit se v rámci daných možností přispět ke zlepšení podnikatelského prostředí snižováním administrativní zátěže, přidáním nových funkcionalit a zrychlením rejstříkového řízení.

Kromě legislativních úprav by cílovým stavem měly být i další technické možnosti, které sebou aplikace obchodního rejstříku přinese. Mezi tyto technické benefity patří především automatizované přenosy dat z interaktivních elektronických formulářů a usnadnění dohledových pravomocí soudu. Na tomto místě stojí za zmínku problematika zveřejňování výročních zpráv a účetních závěrek. Povinnost zveřejňovat tyto dokumenty vyplývá z čl. 2 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/101/ES. Na rozdíl od uvedené směrnice, která dopadá na akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,

zákonodárce tyto povinnosti vztáhl i na další právnické osoby zapisované do obchodního rejstříku. Tím je vyjadřován zájem zákonodárce na transparentní činnosti právnických osob. Řada právnických osob však tyto povinnosti neplní. Návrh zákona považuje neplnění této povinnosti i přes opakovanou výzvu rejstříkového soudu za porušení povinnosti se závažnými důsledky pro třetí osoby. Kromě uložení pokuty, může v takovém případě soud přistoupit až ke zrušení právnické osoby a k její likvidaci. Úprava aplikace, která je připravována nezávisle na legislativní úpravě, a která by měla být plně funkční dříve než 1. ledna 2014, přináší novinku, kdy bude na neplnění povinnosti zakládat výroční zprávy a účetní závěrky do sbírky listin upozorňovat samotná aplikace automaticky. Sníží se tím administrativa na výkon dohledové činnosti.

Aplikace obchodního rejstříku je již dnes provázána s registrem osob podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Nový zákon bude vycházet z návaznosti veřejných rejstříků na základní registry. Platforma základních registrů však není sama o sobě dostatečná. Důvodem je, že v základních registrech není možné o právnických osobách dohledat veškeré informace, které chce právní úprava a které po nás často požadují i evropské předpisy a hlavně, že základní registry nejsou veřejně přístupnou databází. Přitom veřejnost údajů a na to navazující materiální publicita jsou nejdůležitějším prvkem veřejných rejstříků.

Aplikace obchodního rejstříku, zahrnující všechny návrhem zákona regulující veřejné rejstříky, je agendovým informačním systémem ve smyslu zákona o základních registrech a je zdrojovým systémem pro zápis údajů o právnických osobách zapsaných ve veřejném rejstříku. Jaké referenční údaje soudy ze základního registru využívají a spravují, stanoví § 175a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Návrh zákona musí vycházet z přednosti referenčních údajů zapsaných v registru osob. Předpokládá se, že pokud dojde ke změně referenčních údajů v základním registru, dojde k automatickému promítnutí takové změny do aplikace obchodního rejstříku bez jakéhokoliv řízení.

## **1. 6. Zhodnocení rizik**

Vzhledem k tomu, že nový občanský zákoník a zákon o obchodních korporacích počítá s existencí veřejných rejstříků, znamenalo by nepřijetí navrhovaného zákona ohrožení aplikace nového občanského zákoníku. V zásadě je možné konstatovat, že bez přijetí předkládaného zákona, by nebylo možné nový občanský zákoník, v oblasti právnických osob, a zákon o obchodních korporacích možné vůbec aplikovat. Stejně riziko hrozí i v případě, že právní úprava nebude přijata s účinností od 1. ledna 2014.

Pokud by byla zvolena pouze varianta zachování dosavadního stavu, tedy předmětem zákona by byla regulace obchodního rejstříku, předpokládalo by přijetí zákona ještě přijetí dalších právních úprav regulující zápisy do veřejného rejstříku jiných právních forem (typicky nadací). Takový stav není žádoucí, neboť by znamenal roztříštěnost systému a vyšší náklady na státní správu.



Především problematiky obchodního rejstříku se dotýká i právní úprava evropských směrnic. Do nového zákona je třeba promítnout První směrnici. Dále vyjmutím pasáže obchodního rejstříku ze zákona o obchodních korporacích zůstala neprovedena některá ustanovení Čtvrté směrnice Rady ze dne 25. července 1978, založená na čl. 54 odst. 3 písm. g) Smlouvy, o ročních účetních závěrkách některých forem společností (78/660/EHS), Šesté směrnice Rady ze dne 17. prosince 1982, založená na čl. 54 odst. 3 písm. g) Smlouvy, o rozdělení akciových společností (82/891/EHS), Jedenácté směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o zveřejňování poboček vytvořených v členském státě některými formami společností řídicích se právem jiného členského státu (89/666/EHS), Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/56/ES ze dne 26. října 2005 o přeshraničních fúzích kapitálových společností, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/101/ES ze dne 16. září 2009 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 48 druhého pododstavce Smlouvy, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/102/ES ze dne 16. září 2009 v oblasti práva společností o společnostech s ručením omezeným s jediným společníkem, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/35/EU ze dne 5. dubna 2011 o fúzích akciových společností a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/30/EU ze dne 25. října 2012 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie při zakládání akciových společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření (přepřelované znění).

V případě neprovedení těchto ustanovení práva Evropské unie, hrozí České republice postih v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie.

## **2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ**

### **2.1. Varianta I - varianta nulová**

Varianta nulová spočívá v nepřijetí žádné právní úpravy. Takový přístup by však znamenal, že aplikace nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích by byla ohrožena. Nebylo by zřejmé, kdo by byl správcem veřejných rejstříků právnických osob a jakým způsobem by se prováděly zápisy do těchto veřejných rejstříků. Nepřijetí žádné právní úpravy by se současným nabytím účinností jiných předpisů rekonstrukce občanského práva znamenal paralyzaci chodu právnických osob a tím i paralyzaci celého podnikatelského a civilistického prostředí.

### **2.2. Varianta II - zachování stávajícího stavu**

Jednou z možností je zachování stávajícího stavu. Zachování stávajícího stavu znamená, že zvláštní zákon bude regulovat obchodní rejstřík s tím, že pro ostatní právní formy, u nichž

je předpoklad zápisu do veřejného rejstříku, by byla využita pravidla o obchodním rejstříku. Nelze předpokládat, že by mělo dojít k dalšímu tříštění stávající právní úpravy. Principy veřejných rejstříků podle nového občanského zákoníku jsou v zásadě stejné. Není tedy nutné, aby existovala zvláštní úprava pro obchodní rejstřík a veřejný rejstřík, do něhož se zapisují například nadace. Již dnes je pro jiné typy právních forem, které se zapisují do veřejných rejstříků, používána aplikace obchodního rejstříku. Měnit tento stav by z hlediska věcného bylo nesmyslné a z hlediska ekonomického příliš nákladné.

Zachování stávajícího stavu se jeví jako nejméně finančně nákladné a nejsnazší. Zachování současného stavu by bylo nejméně náročné pro praxi.

### **2. 3. Varianta III - rozšíření stávajícího stavu o rejstříky, které jsou dnes přidružené k obchodnímu rejstříku**

Nový občanský zákoník předpokládá existenci veřejných rejstříků právnických osob. S veřejnými rejstříky pak spojuje princip materiální publicity. Nový občanský zákoník některé druhy právnických osob reguluje. Jde zejména o právnické osoby soukromého práva, např. nadace, nadační fondy, ústavy a společenství vlastníků jednotek. Tyto rejstříky budou založeny na zásadě materiální publicity a jejich součástí by měla být podobně jako u obchodního rejstříku sbírka listin dokládajících zapisované skutečnosti. Úprava zápisu těchto právnických osob bude přímo v zákoně upravujícím veřejné rejstříky, nikoli jako doposud v samostatných zákonech dnes odkazujících na úpravu obchodního rejstříku. V této variantě není zahrnuta úprava spolků, jejichž úprava byla usnesením vlády č. 645 ze dne 6. září 2012 ponechána v působnosti Ministerstva vnitra.

### **2. 4. Varianta IV - přenesení agendy z rejstříkových soudů**

Další zvažovanou variantou je úplné přenesení agendy z rejstříkových soudů na třetí subjekty. V současnosti vykonávají agendu obchodního rejstříku a ostatních veřejných rejstříků soudy. Stejný přístup existuje například v Německu, Rakousku či Francii. Existují však i odlišné přístupy. Ve Velké Británii vede rejstřík společností ministerstvo obchodu. V Nizozemsku nebo Itálii je obchodní rejstřík veden obchodními komorami.

V rámci přípravy návrhu zákona se vedly diskuze o možnost přenesení rejstříkové agendy z rejstříkových soudů na Notářskou komoru, zvláště zřízení rejstříkový úřad, na licencovaného registrátora.

### **2. 5. Varianta V - možnost přístupu třetích subjektů**

Mírnější a i časově méně náročnou variantou na zpracování a přípravu oproti variantě IV je možnost činění přímých zápisů třetími subjekty vedle rejstříkových soudů. Účastníkům by se tak dala možnost alternativy. Výhodou této varianty je i skutečnost, že by došlo

k odbřemenění rejstříkových soudů, a tím i ke zrychlení zápisů do obchodního rejstříku. Nevýhodou ovšem je, že by tak vznikl dvojí režim zápisů do obchodního rejstříku.

Stejně jako v případě varianty IV lze zvažovat, že by třetími subjekty, které by měli vedle rejstříkových soudů přístup do veřejného rejstříku, byli notáři, rejstříkový úřad, nebo licencovaný registrátor.

## **2. 6. Varianta VI - rozšíření funkcionalit obchodního rejstříku**

Další uvažovanou změnou oproti stávajícímu stavu je rozšíření dosavadních funkcionalit, které dnešní aplikace obchodního rejstříku nabízí.

Vedle řešení úpravy veřejného rejstříku je cílem snah Ministerstva spravedlnosti vytvoření uživatelského prostředí nového rejstříku přívětivého vůči uživatelům z řad široké veřejnosti. Již od 1. dubna 2012 umožňuje aplikace obchodního rejstříku například získávání elektronických úředně ověřených opisů. Stejně tak nová aplikace umožňuje využívat elektronická podání ve větším rozsahu, než dosavadní aplikace. Nad rámec tohoto se připravují i další technické funkcionality systému. Mezi ně patří i automatická kontrola neplnění povinnosti zakládat účetní dokumenty do sbírky listin.

Větší konformnost uživatelského prostředí by přineslo, kdyby navrhovaný právní předpis mohl plnit zastřešující funkci všech veřejných rejstříků osob. Uživatelsky konformní by bylo, kdyby se po zadání jména určité osoby (či jiného základního údaje o této osobě, např. IČO) a případně dalších údajů sloužících k identifikaci zobrazily na jednom místě základní údaje i z jiných rejstříků, ve kterých jsou údaje o této osobě vedeny (tzv. zrcadlo). Informace a data o ekonomických subjektech shromažďuje také Ministerstvo financí v rámci své činnosti, konkrétně při správě daní. Některá ze shromážděných dat zpřístupňuje veřejnosti prostřednictvím aplikace ARES. Toto zpřístupnění však nemá žádný zákonný podklad. Zvažovaným řešením tedy je, aby předkládaný zákon vymezil zákonný podklad pro získávání informací o ekonomických subjektech. S ohledem na zákon o základních registrech, které shromažďují platné informace, by bylo možné po zadání elektronického dotazu získat úředně ověřený elektronický výpis o jakémkoliv ekonomickém subjektu. Takový výpis by obsahoval pouze veřejné údaje, které jsou v rejstřících/evidencích deklarované jako veřejné.

## **2. 7. Varianta VII – omezení přístupu k veřejnému rejstříku**

Při přípravě návrhu byla zvažována též varianta omezení přístupu k veřejnému rejstříku. Ačkoliv První směrnice dává členským státům údaje jí vyžadované zveřejnit, je v Evropě běžnou praxí, že je přístup k údajům omezen (viz například Německo, Rakousko nebo Nizozemsko). Omezení spočívá buď ve zpoplatnění přístupu, nebo v povinnosti se za účelem získání informací registrovat. Důvodem je, že veřejný rejstřík může obsahovat celou řadu citlivých informací, které takovýmto způsobem jsou snadno dále šířitelné.

### 3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

#### 3.1. Identifikace nákladů

V případě výběru varianty nulové nejsou identifikovány žádné náklady. Nicméně s ohledem na rizika, není možné k nulové variantě přistoupit.

V případě varianty II, která spočívá v zachování současného stavu, lze identifikovat náklady spjaté s úpravou nového občanského zákoníku. Přijetí stávajícího stavu totiž přesto předpokládá zapracování nového občanského zákoníku. Dopady lze spatřovat v tom, že v některých případech dochází ke změně zákonné terminologie a v některých případech dochází ke změně dosavadních práv a povinností. V některých případech se počítá s rozšířením skutečností zapisovaných do veřejného rejstříku. Nový občanský zákoník taktéž přináší novou právní formu, kterou je ústav. S ohledem na nedostatek potřebných dat nelze kvantitativně tyto dopady vyčíslit.

V případě varianty III dojde k rozšíření úpravy zákona o agendu právnických osob, které jsou nově upraveny v občanském zákoníku, zatímco dnes je každá z těchto entit upravena vlastním zákonem, ve kterém se při zápisu do rejstříku odkazuje na úpravu zápisu do obchodního rejstříku, a to vyjma úpravu spolků.

V případě varianty IV, tedy přenesení agendy z rejstříkových soudů na třetí subjekty, je výše nákladů závislá na způsobu jejího provedení. Jako nejvíce nákladová se jeví varianta zřízení samostatného rejstříkového úřadu. Celkové výdaje rejstříkových soudů činily za rok 2011 dle výkazů Ministerstva spravedlnosti částku 2 621 000 000 Kč. Zhruba 2/3 celkového nápadu na krajských soudech, které jsou zároveň rejstříkovými soudy (agendu rejstříkového soudu nevykonává Krajský soud v Praze), tvoří agenda obchodního rejstříku, případně jiných veřejných rejstříků. Lze odhadovat, že centralizací a správným nastavením procesu reorganizace, by mohlo dojít ke snížení dnes vynakládaných nákladů až o 50 %. V případě zřízení zvláštního rejstříkového úřadu by tedy bylo třeba na jeho chod vynaložit odhadem částku ve výši cca 1 mld. Kč ročně. Lze však očekávat, že zřizovací jednorázové náklady by byly ještě vyšší. Vzhledem ke skutečnosti, že stávající agenda by po nějakou dobu musela probíhat na rejstříkových soudech, bylo by snižování nákladů vynaložených do justice postupné. Při současné rozpočtové situaci je vynaložení takové částky takřka nemyslitelné. Nižší náklady by bylo pravděpodobně nutné vynaložit v případě, že by byla zvolena varianta přenosu agendy na Notářskou komoru, případně na licencovaného registrátora, nicméně vzhledem k obtížné vyčíslitelnosti takového přenosu a vzhledem k tomu, že se jedná o dva naprosto rozdílné subjekty, přičemž dopad na ně by bylo velmi obtížné porovnat, nebyla ani blíže řešena situace, jakým způsobem by k převedení agendy došlo.

V případě varianty V lze očekávat další náklady jen v případě vzniku zvláštního rejstříkového úřadu. Pokud jde o dopady, lze určité náklady předpokládat v případě, že by byl přímý vstup povolen notářům, nebo licencovanému registrátorovi. Stávající aplikace

obchodního rejstříku je na přístup dalších osob připravena, nicméně náklady lze očekávat v závislosti na tom, jak odlišné procesy bude nutné pro tyto osoby, které budou do aplikace přistupovat, nastavit.

V případě volby varianty VI, která počítá s dalším rozšiřováním funkcionalit aplikace obchodního rejstříku, byly identifikovány náklady v případě, že by mělo dojít k vyšší konformnosti uživatelského prostředí s tím, že by v aplikaci veřejného rejstříku podle tohoto zákona byly zjistitelné i veřejné údaje z jiných rejstříků ekonomických subjektů, které jsou veřejně přístupné. V tomto případě by bylo třeba vynaložit náklady na propojení aplikace ARES a aplikace obchodního rejstříku. Tyto náklady lze odhadovat na 1 mil. Kč.

V závislosti na rozšíření funkcionalit aplikace obchodního rejstříku se taktéž uvažuje o dalším zvýšení konformnosti uživatelského prostředí. Do budoucna se počítá s poskytováním dat z veřejného rejstříku ve strojově zpracovatelném formátu (xml). Tato funkcionalita bude pravděpodobně zpracována ještě před účinností předkládaného zákona, neboť k jejímu zpracování není třeba legislativní úpravy. Náklady na zpracování funkcionality budou kryty z prostředků na údržbu a rozvoj aplikace. Též náklady na funkcionalitu spočívající v automatizovaném systému kontroly povinnosti dokládat účetní dokumenty do sbírky listin budou kryty z prostředků na údržbu a rozvoj aplikace.

V případě volby varianty VII by výše identifikovaných nákladů byla závislá na způsobu provedení této varianty. Zásadním dopadem, který by však tato varianta přinesla, je snížení transparentnosti veřejného rejstříku. Přístup do veřejného rejstříku by tak byl administrativně, případně i finančně náročnější. Navíc by výběr této varianty popíral zásadu materiální publicity veřejných rejstříků, se kterou přichází nový občanský zákoník. Dále by se značně ztížil i princip veřejné kontroly, kterou do značné míry předpokládá i navrhovaný zákon o statusu veřejné prospěšnosti.

V případě, že by byla zřízena pouze povinná registrace pro osoby žádající informace z veřejného rejstříku, nelze předpokládat zvýšení kvantitativních nákladů, neboť tuto funkcionalitu by bylo možno krýt z prostředků na údržbu a rozvoj aplikace. V případě, že by byl přístup zpoplatněn, se dá očekávat, že by toto bylo spjato s dalšími vyššími náklady spočívajícími v nárůstu agendy spjaté s vybíráním soudních poplatků.

Určité administrativní náklady budou spjaty i se zrušením ustanovení § 200da odst. 5 občanského soudního řádu, které umožňuje zapsat navrhovanou skutečnost do veřejného rejstříku bez vydání usnesení, pokud se jedná o deklaratorní zápis v případě, že jediným navrhovatelem i účastníkem řízení je podnikatel, kterého se zápis týká. Pokud tedy nebude mít zapisovaná skutečnost podklad v notářském zápisu, nebude mít soud možnost v těchto případech zapisovat bez usnesení. Navrhovaný zákon tak vychází z logiky, že vždy bude existovat kontrolní kompetence soudu nebo notáře.

### 3. 2. Identifikace přínosů

V případě výběru nulové varianty nelze identifikovat žádné přínosy, stejně tak jako v případě výběru varianty II, která počítá se zachováním dosavadního stavu, ani varianty III, která by jen sjednotila současnou praxi.

Významnější přínosy oproti současnému stavu lze identifikovat v případě výběru varianty IV a V, která spočívá jednak v možnosti přenesení rejstříkové agendy na třetí subjekty, případně v možnosti alternativy přímých vstupů těchto třetích subjektů. Podle zprávy Doing Business 2012 trvá v České republice založit obchodní společnost v průměru 20 dní (z toho 7 dní přichází na registraci u rejstříkového soudu).<sup>1</sup> Pokud dojde k přenesení agendy na notáře, dá se očekávat, že se tato agenda zúží na 1 den. Založení obchodní společnosti tak bude trvat v průměru 14 dní. Tento jev by znamenal, že se Česká republika v hodnocení týkající se založení podnikání dostane ve světovém průměru o několik míst dopředu.

Nastavení přímých vstupů notářům by se v konečném důsledku promítlo i do úspor finančních prostředků vydávaných na justici. Je možné odhadovat, že až 1/3 veškerých zápisů provedených v obchodním rejstříku má podklad v notářském zápisu. Zápis prostřednictvím notáře však nebude povinný, účastníci si budou moci alternativně vybrat, zda zápis provede rejstříkový soud, nebo zda jej provede notář. Vzhledem ke skutečnosti, že služba notáře bude zpoplatněna, je třeba předpokládat, že ne veškeré zápisy budou účastníci uskutečňovat před notáři. Lze odhadovat, že se tímto způsobem bude uskutečňovat cca 50 % zápisů do obchodního rejstříku, které mají podklad v notářském zápisu. V konečném důsledku by se agenda rejstříkových soudů mohla snížit o 1/6. Pokud lze počítat, že na agendu rejstříkových soudů je vynakládáno cca 1,75 mld. Kč ročně, mohly by úspory spjaté s omezením agendy rejstříkových soudů činit až 292 mil. Kč.

Již od 1. dubna 2012 funguje nová aplikace obchodního rejstříku, která umožňuje vydávat úředně ověřené opisy z aplikace. Za rok 2011 bylo vydáno 197 814 výpisů, úředních opisů a potvrzení. Díky funkcionalitě, která umožňuje získat úředně ověřený elektronický opis přímo z internetových stránek obchodního rejstříku lze očekávat, že agenda spjatá se získáváním výpisů, úředních opisů a potvrzení poklesne, odhadem minimálně o 20%. Takový stav do budoucna přinese další úspory finančních prostředků vynakládaných na justici.

Poměrně značné administrativní obtíže jsou spjaté se zakládáním dokumentů do sbírky listin, navíc častokrát může jít o citlivé údaje týkající se podnikání společnosti. Na druhou stranu povinnost zpřístupnit listiny zakládané do sbírky listin plyne z právní úpravy evropských předpisů. Korekce listin, které se zveřejňují, byla již provedena při přípravě poslední rozsáhlejší novely obchodního zákoníku (zákon č. 351/2011 Sb.).

---

<sup>1</sup> zdroj [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

Ušetření administrativní zátěže soudům zcela jistě sebou přinese i automatická funkce, která bude soudy informovat o nesplnění povinnosti založit účetní dokumentaci do sbírky listin. V současné době soudy činí namátkové kontroly plnění této povinnosti, které jsou zatěžující.

Další snížení administrativní zátěže pro soudy přinese funkce spjatá s automatickým zpracováním dat z interaktivních formulářů. Vzhledem k tomu, že se předpokládá, že většina návrhů na zápis bude obligatorně podávána na formuláři, lze odhadovat určité snížení administrativní zátěže soudního aparátu. Nově se předpokládá, že obligatorně se budou zapisovat na formuláři veškeré skutečnosti týkající se nadací a nadačních fondů, společenství vlastníků jednotek a ústavů. U nadací a nadačních fondů a společenství vlastníků jednotek již dnes existuje možnost podat návrh na zápis na formuláři. Tato možnost je využívána odhadem u 50 % návrhů. Obecně však stále převládají podání písemná. Možnost podávat návrhy elektronicky na interaktivních formulářích využívá podle odhadu některých rejstříkových soudů cca 10 % navrhovatelů. Do budoucna je možné počítat například se zavedením zvýhodnění spočívající například ve snížení soudního poplatku, pokud je návrh podán na interaktivním elektronickém formuláři.

### **3. 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů**

Právní úprava by se měla soustředit především na to, aby byla zajištěna funkcionální veřejných rejstříků, kterou vyžaduje nový občanský zákoník. Příliš prostoru na její úpravu nedává ani evropská legislativa, neboť úprava obchodního rejstříku je již nyní z velké části provedením evropských směrnic.

Pokud by se přistoupilo na variantu IV, tedy přenesení rejstříkové agendy z rejstříkových soudů, bylo by zde riziko zejména vysoké finanční náročnosti projektu, přičemž finanční krytí celého přenosu není zajištěno. Variantu IV je tedy možné v současné době vyloučit.

Pokud jde o variantu VII – omezení přístupu k veřejnému rejstříku např. zpoplatněním jednotlivých vstupů – lze očekávat, že by tato varianta mohla mít pozitivní dopad do státního rozpočtu. Modely, kdy je přístup k datům z veřejného rejstříku omezován, jsou známy ze zahraničí (např. Nizozemsko, nebo Německo). Veřejný rejstřík však představuje službu veřejnosti. Ztěžování přístupu spočívající například ve zpoplatnění je dle našeho názoru v rozporu s tímto principem. Navíc cílem povinnosti zveřejňovat určité údaje stanoveným v První směrnici je i zajištění transparentnosti a veřejné kontroly. Omezování přístupu tuto funkci znesnadňuje. Na druhou stranu je pochopitelné, že může existovat zájem na tom, aby určité údaje nebyly zveřejněné. Právní úprava by se tak měla zaměřit na hledání možností, aby v určitých případech byl přístup veřejnosti k údajům z veřejného rejstříku odmítnut.

V současné době se jeví jako nerealizovatelné, aby zákon upravoval společná pravidla pro všechny známé entity. U právnických osob veřejného práva bude muset existovat zvláštní

regulace nezávislá na předkládaném zákonu. Jiná situace je však u spolků. Ty nový občanský zákoník považuje za základní právnické osoby korporátního typu. Zde není pro odlišnou regulaci příliš velkého důvodu. Na druhou stranu je v České republice již zaběhnutý stav, kdy registraci spolků provádí Ministerstvo vnitra. O ponechání agendy na Ministerstvu vnitra bylo též rozhodnuto usnesením vlády č. 645 ze dne 6. září 2012. Právní úprava spolkové agendy bude připravena samostatně. Tato úprava by měla respektovat základní principy vymezené novým občanským zákoníkem.

S ohledem na nepružnost současného systému se jeví jako výhodné, aby byly umožněny přímé zápisy třetích osob. Vzhledem k tomu, že spousta zápisů do obchodního rejstříku má podklad v notářských zápisech, bude umožnění tohoto stavu pro praxi značně užitečné. Tato varianta ani nepřinese zásadní finanční dopady pro veřejný sektor a vzhledem k tomu, že se bude jednat o alternativu, nepřinese ani neočekávané finanční dopady pro soukromý sektor.

### **3. NÁVRH ŘEŠENÍ**

S ohledem na výše uvedené doporučujeme nepřistupovat na variantu I. Za současného stavu se tedy jeví jako nejvhodnější přijmout variantu III, tedy zachování současného stavu s tím, že dojde k rozšíření některých funkcionalit obchodního rejstříku. Nejdůležitější funkcionalitou je vytvoření tzv. „zrcadla“ k aplikaci ARES. Dále se umožní přímé zápisy notářů do veřejného rejstříku, a to v případě, že zápis do rejstříku má podklad v notářském zápisu.

### **4. IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY**

V zásadě zůstane zachován dosavadní stav. Za implementaci zvolené varianty tak budou i nadále odpovědné rejstříkové soudy. Ministerstvo spravedlnosti bude spravovat veřejný rejstřík pro právnické osoby regulované v občanském zákoníku. Stěžejním pak je regulace obchodního rejstříku.

Přímé zápisy notářů budou ve smyslu navrhovaného zákona notářskou činností. Technicky tak bude učiněn přístup notářů do veřejného rejstříku. Notáři nebudou činit zápisy prostřednictvím dalších osob.

### **5. VYNUCOVÁNÍ**

Nad zápisy do veřejného rejstříku budou vykonávat dohled rejstříkové soudy. Ty budou mít i mechanismy, jak odstranit nesoulad mezi zapsaným stavem a skutečným stavem. Neexistence nesouladu mezi skutečným a zapsaným stavem je důležitá pro princip materiální



publicity. Samotný princip materiální publicity však motivuje zapsané subjekty, aby skutečný stav samy udržovaly.

Zápisy do veřejného rejstříku budou primárně provádět rejstříkové soudy. Ty za ně budou odpovědné ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Přímé zápisy budou notářskou činností. Notáři budou za přímé zápisy odpovědní v režimu § 57 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

## **6. PŘEZKUM ÚČINNOSTI**

Ministerstvo spravedlnosti je podle evropských pravidel vázáno užívat aplikaci obchodního rejstříku ve stávající podobě minimálně po dobu 5 let. Po uplynutí této doby dojde taktéž k přezkumu a vyhodnocení nové právní úpravy spojené s rekodifikací civilního práva.

## **7. KONZULTACE A ZDROJE DAT**

Právní úprava byla před připomínkovým řízením konzultována s následujícími subjekty:

- Notářská komora,
- Městský soud v Praze,
- Nejvyšší soud,
- zástupci advokátů,
- členové akademické obce.

Návrh vychází z velké části ze stávajícího znění obchodního zákoníku a občanského soudního řádu s tím, že je přizpůsoben i ostatním veřejným rejstříkům a jednotlivým specifikům u jednotlivých právních forem. Před odesláním návrhu do meziresortního připomínkového řízení byla vytvořena pracovní skupina, která se zabývala pracovní verzí návrhu. V návrhu došlo k určitým změnám v oblasti procesního práva, což bylo výsledkem konzultací se zástupci soudů.

Samostatnou kapitolu pak tvoří právní úprava přímých zápisů notářů. Jedná se o zcela novou právní úpravu, na které spolupracovali zástupci Notářské komory. I tato právní úprava byla následně diskutována v pracovní skupině složené z expertů na problematiku obchodního práva a na problematiku veřejných rejstříků.

Při zpracování materiálu byly použity oficiální statistiky a výkazy Ministerstva spravedlnosti týkající se vyřizování agendy rejstříkových soudů a peněžních toků, zpráva Doing Business 2012, výkazy aplikace ISROR.

## Zvláštní část

### K § 1 a 2:

Nový zákon navazuje na přijetí občanského zákoníku, který v § 120 a § 121 zavádí jednotnou regulaci veřejných rejstříků právnických osob, aniž by je dále specifikoval. Zákon toto přebírá s tím, že za modelový rejstřík je brán dosavadní rejstřík obchodní a jeho regulace se přebírá, a to pokud je to možné bez významných změn. Tento záměr je dán tím, že stávající úprava je mnohdy technická a vyzkoušená a není důvod ji měnit, stejně jako není důvod měnit způsobem transpozice předmětných směrnic.

Nutno samozřejmě říci, že zákon nepřebírá úpravu občanského zákoníku doslovně, protože místy musela být formulována pravidla odlišná, a to zejména z důvodu povinnosti do regulace obchodního rejstříku transponovat požadavky První směrnice týkající se publicity – zákon sice mohl odlišit tato pravidla pro obchodní korporace a další zapisované osoby, nicméně toto se nezdálo jako rozumné zejména pro nepřehlednost a dvojitý režim.

V návaznosti na specifickou úpravu podnikatele a firmy v občanském zákoníku zákon neruší odlišení obchodního rejstříku a dalších rejstříků, tedy referuje-li jiný právní předpis na obchodní rejstřík, je tím myšlen vždy pouze obchodní rejstřík a nikoliv další jiný veřejný rejstřík. Veřejné rejstříky tak zákon dělí a také odlišuje, co se do nich zapisuje, byť má současně spádová pravidla platná pro všechny veřejné rejstříky - normuje-li tedy zákon pravidlo pro veřejný rejstřík, dopadá to na všechny rejstříky podle § 1, normuje-li jen pro obchodní rejstřík, dopadá to jen na něj a subjekty do něj zapisované.

Důvodová zpráva se nevěnuje aspektům, které jsou převzaty ze stávající úpravy obchodního zákoníku, ledaže jsou v nich učiněny podstatné změny. Z tohoto důvodu využívá důvodová zpráva možnosti, kterou jí dávají legislativní pravidla vlády a jednotlivé zdůvodnění normativní regulace nedává vždy k jednotlivým paragrafům, ale spíše k jejich blokům.

Do veřejných rejstříků podle tohoto zákona se zapisují i osoby fyzické, proto se to výslovně uvádí v názvu zákona a je modifikován princip materiální publicity (viz dále).

Zákon nově obsahuje nejen úpravu hmotného práva, navazující zejména na NOZ a ZOK, ale také procesní část, kam se přebírá dosavadní úprava z OSŘ, byť se modifikuje a předpokládá návaznost na zvláštní zákon o nesporných a jiných řízeních.

Zákon současně reaguje na nové pojmosloví, které zavádí NOZ a ZOK.

### K § 3 až 7:

Princip formální publicity sleduje stávající dikci, a to již proto, že je dán požadavky První směrnice. Významným doplněním je zavedení povinnosti ministerstva financí ČR zveřejnit zákonem požadované údaje způsobem umožňujícím dálkový přístup, což sleduje cíl podpory systému ARES – tedy umožnění veřejnosti najít potřebné údaje v jednom systému.

### K § 8 a 9:

V návaznosti na § 121 NOZ se v zákoně upravuje princip materiální publicity, a to jednou duplicitně a jednou odlišně. Protože se do veřejného rejstříku zapisují i fyzické osoby, bylo nutné zopakovat tezi § 121 odst. 1 NOZ, a to protože by jinak toto pravidlo dopadalo jen

na právnické osoby; význam této duplicity je tedy zřejmý. Současně se zákon odklání od obecného pravidlo podle § 121 odst. 2 první věta NOZ, a to protože rozhodná směrnice pro obchodní korporace předpokládá ochranu do 16 dne po zveřejnění, nikoliv 15, jak normuje NOZ. Vzhledem k sjednocení pravidel pro všechny zapisované osoby se toto pravidlo využívá pro všechny rejstříky regulované podle § 1.

#### K § 10 až 12:

Zákon zde přebírá dosavadní § 30 zák. č. 513/1991 Sb. s tím, že se nepřebírá poslední věta tamního odstavce 2, protože to plyne z principu materiální publicity. Zákon nepřebírá dosavadní pravidla obsažená v § 381 ObchZ s tím, že ochranu proti osobám, které byly spojeny s úpadkem, dávají pravidla ZOK a NOZ notifikační povinnost a možnosti vyloučení z výkonu funkce. Nicméně překážky, které podle § 381 zák. č. 513/1991 Sb. nastaly, trvají i po účinnosti ZOK - § 789 odst. 3 ZOK.

#### K § 13 až 17:

Zákon systematicky sceluje pravidla pro podávání návrhů na zápis nově založených právnických osob s tím, že se přebírá stávající úprava předpokladů pro zápis do rejstříku a přebírají se pravidla pro výkon konkrétní činnosti a pro umístění sídla.

Dále se přebírá úprava reagující na trestní stíhání, ale nově se doplňuje o možnost, aby soud sdělil tomu, kdo na tom má právní zájem, informaci o tom, zda je ohledně vymezených osob vedeno trestní stíhání podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob – zde se navazuje na § 30 zákona č. 418/2011 Sb., tedy tyto informace by rejstříkové soudy měly mít z moci úřední.

#### K § 18 až 24:

Zákon i nadále předpokládá formulářové řízení, tedy povinnost podávat návrhy na zápis na formuláři, ledaže takovýto formulář nebyl vydán nebo se jedná o zákonem vyjmenované subjekty. Zákon nedává ovšem zmocnění ministerstvu spravedlnosti, aby vydalo vyhlášku týkající se příloh – jejich výčet tedy zákon nemá, což navazuje i na novou úpravu NOZ a ZOK. Přílohy, kterými se dokládají navrhované skutečnosti, nebo které se ukládají do sbírky listin, plynou tak zejména z NOZ, ZOK a tohoto zákona, případně dalších předpisů, které ukládají povinnost evidence v obchodním rejstříku. Výslovně se též upravuje, že návrh na zápis je možné podat též prostřednictvím datové schránky, aniž by navrhovatel musel takové podání podepisovat zaručeným elektronickým podpisem.

#### K § 25:

V regulaci obecně zapisovaných skutečností zákon reaguje opět na dělení rejstříku, když spádový seznam skutečností zapisovaných do veřejných rejstříků pouze předpokládá, co se zapisuje u všech subjektů stejně, byť vždy v návaznosti na dílčí veřejný rejstřík, kam se zapisovaná osoba zapisuje. Zákon tedy nepředpokládá obecný veřejný rejstřík, kde by se vše zapisovalo do jednoho rejstříku, ale dílčí rejstříky, které sice budou vedeny systémově jednotně, ale věcně se budou odlišovat.

Zákon zavádí možnost ochrany vymezených subjektů, pokud na tom bude závažný právní důvod. Soud může, a je to věcí jeho racionální úvahy, odmítnout zpřístupnit údaje o

sídle, resp. o členech orgánů právnické osoby veřejnosti, byť nikoliv absolutně (lze prolomit právním zájmem). Zázemí této úvahy je v ochraně zdraví osob, které jsou činné zejména v té části neziskového sektoru, který reaguje na různé projevy násilí nebo nesnášenlivosti, případně na jiné sociálně patologické jevy.

Umožňuje se rovněž zápis dalších důležitých skutečností, nikoliv jen těch, které požadují právní předpisy, ale navrhovatel musí doložit, že na jejich zápisu má právní zájem.

#### K § 26 až 30:

Na základě rozhodnutí vlády ze dne 27. dubna 2013 se do zákona přebírá regulace spolkového rejstříku. Nově tak budou zápisy skutečností o spolcích provádět rejstříkové soudy. Do rejstříku spolků se též budou zapisovat pobočné spolky, odborové organizace, organizace zaměstnavatelů, jejich pobočné organizace a pobočné spolky zahraničních spolků. Pokud jde o rozsah zapisovaných údajů, vychází se z toho, že budou v zásadě shodné jako údaje o jakékoliv jiné korporaci. Zvláštní doplňující údaje obsahuje úprava především ve vztahu k pobočným spolkům. Je nutné podotknout, že ne zápis každého spolku má konstitutivní účinky pro jeho vznik. Například odborová organizace vzniká již okamžikem jejího založení, což plyne z článku 27 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a z čl. 2 úmluvy MOP o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat.

#### K § 31 až 34:

Reguluje se, jaké údaje se mají o nadacích a nadačních fondech zapisovat do veřejného rejstříku. Vychází se ze stávajícího stavu s tím, že se zohledňuje nová úprava fundací, která je obsažena v novém občanském zákoníku.

#### K § 35 až 38:

Zřizuje se nový rejstřík ústavů. Zákon tak vychází z ustanovení § 402 až 418 občanského zákoníku, která zřizují tuto novou právní formu. Navrhuje se stanovit, aby ohledně ústavů byly zapisovány takové údaje, které v § 120 občanský zákoník vyžaduje pro zápis do veřejného rejstříku.

#### K § 39 až 41:

Při regulaci rejstříků společenství vlastníků jednotek se vychází ze stávajícího stavu s tím, že se zohledňuje nová úprava vlastníků jednotek obsažená v občanském zákoníku.

#### K § 42 až 47:

Zákon stanoví, jaké osoby se zapisují do obchodního rejstříku. Je tak zjevné, že se tím sleduje např. dikce § 421 odst. 1 NOZ nebo 423 odst. 1 NOZ a za podnikatele se považuje jen ten, kdo je zapsán v obchodním rejstříku, nikoliv v jiném veřejném rejstříku.

V reakci na principy volného trhu se předpokládá, že osoba odlišná od osob vymezených v § 43 se i nadále zapisuje do veřejného rejstříku, resp. její závod (složka), nicméně to nijak neváže na její právo podnikat. Veřejná registrace je zde chápána jako evidence a právo podnikat takováto osoba má nezávisle na ní, tedy podle jiných právních předpisů.

#### K § 48 až 51:

Údaje zapisované do obchodního rejstříku jsou převzaty z dosavadní úpravy, byť jsou doplněny o požadavky dané zákonem o obchodních korporacích. Změny jsou zejména v otázce prokury, kdy NOZ umožňuje závodní prokuru, zápisu informace o podřízení se nové úpravě ZOK apod. Do obchodního rejstříku se zapíše také údaj o převedení, zastavení, nájmu nebo propachtování závodu a stejně tak údaje o smlouvách, na jejichž základě zastavení, nájem nebo pacht závodu zaniká.

V reakci na novou regulaci zástavního práva k podílu v korporaci se předpokládá konstitutivní zápis tohoto zástavního práva do obchodního rejstříku (viz § 1322) s tím, že do obchodního rejstříku se nezapisují zástavní práva k podílu, který je představován cenným papírem (zatímní list, akcie, kmenový list). Důvod pro toto odlišení je dán občanským zákoníkem, který při zástavním právu předpokládá jiný okamžik vzniku (§ 1328 an.), což je logické již proto, že by bylo obtížné např. u všech akcií zapisovat zástavní právo. Existence zástavního práva k cennému papíru tak z obchodního rejstříku zřejmá nebude.

Zákon u obchodních korporací zavádí možnost „přeregistrace firmy“, resp. názvu. Zakladatelé obchodní korporace tak mohou na vymezený čas zajistit ochranu jimi zvoleného názvu. Lze předpokládat, že se bude jednat o zpoplatněnou službu.

#### K § 52 až 54:

O obecně prospěšných společnostech se do veřejného rejstříku budou i nadále zapisovat údaje, které se zapisují dnes podle zákona č. 245/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech. Důvodem, proč se úprava v návrhu zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob dubluje s § 5 výše uvedeného zákona je, že zákon o obecně prospěšných společnostech je novým občanským zákoníkem rušen.

#### K 55 až 65:

Úprava zápisů navazujících na přeměny právnických osob reaguje na obecnou úpravu obsaženou v NOZ a na pravidla podle zákona o přeměnách. Do zákona je převzata úprava obchodního zákoníku s doplněním pravidla pro zahraniční přejímající společníky při převodu jmění na společníka.

Rovněž ve vazbě na zrušení právnické osoby se přebírá stávající úprava.

#### K § 66 až 74:

Zákon přebírá i úpravu sbírky listin s tím, že ji jednak upravuje podle NOZ a ZOK, a jednak nepřebírá všechny povinnosti – nepřevzalo se např. povinné ukládání smlouvy o převodu závodu, postačí doklad o koupi.

Umožňuje se rovněž ukládání dalších listin, nikoliv jen těch, které požadují právní předpisy, ale navrhovatel musí doložit, že na jejím uložení má právní zájem.

Zákon předpokládá jednotnou sbírku listin, ale samozřejmě bude vždy reagovat na to, do jakého rejstříku se zapisovaná osoba zapisuje.

I ve vazbě na sbírku listin se zavádí možnost, aby v odůvodněných případech byly znepřístupněny listiny, ze kterých je zjevné sídlo a členové orgánů (srov. § 25 odst. 2).

Zbytek pravidel se přebírá z dosavadní regulace, vč. pravidel o jazykových verzích listin.

#### K § 75 až 81:

Jelikož se formuluje nový a jednotný zákon pro vymezené veřejné rejstříky, současně se do jednoho předpisu přesouvají i procesněprávní pravidla, tedy se ruší dosavadní úprava § 200a až 200de OSŘ. Zákon opět tato pravidla přenáší, tedy nepřináší jejich změny, s výjimkou možnosti přímého vstupu notáře.

V reakci na tuto změnu se také zakládá právo vstupu státního zastupitelství do řízení.

Řízení bude i nadále návrhové, byť nikoliv výlučně. Povinnost podávat návrhy na formulářích plyne z části I. zákona. V reakci na novou formulaci pravidel pro neplatnost rozhodnutí nejvyššího orgánu právnické osoby a § 162 NOZ se ruší obecný a široká koncept stávajícího § 131 odst. 9 zák. č. 513/1991 Sb. Nově může soud zahájit řízení podle § 62 z moci úřední jen, je-li fikce nepřijetí rozhodnutí a jsou splněny další požadavky zákona. Tím se sleduje požadavek § 162 NOZ, který jiné vady nepovažuje za relevantní, ledaže o nich je rozhodnuto v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí. Navrhuje se též zakotvit pravidlo, které promítne do veřejného rejstříku jakoukoliv změnu automaticky a bez řízení, je-li taková změna vyvolána změnou referenčního údaje v základním registru, která byla provedena v jiném zdrojovém registru.

#### K § 82:

Reaguje se na zrušení § 144 insolvenčního zákona. Likvidátor, který v průběhu likvidace zjistí, že obchodní korporace je v úpadku, nebude nově muset vždy podávat insolvenční návrh. Za předpokladů uvedených v zákoně bude moci podat likvidátor přímo návrh na výmaz obchodní korporace z veřejného rejstříku, jestliže je z průběhu likvidace zřejmé, že majetek by nestačil ani k úhradě nákladů insolvenčního řízení. Za právnickou osobu zrušenou soudem se považuje i taková situace, kdy ke zrušení dochází ze zákona, je-li to přímým důsledkem rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné moci.

#### K § 83 až 103:

Přebírá se dosavadní úprava OSŘ. Nicméně vzhledem ke zvýšení přezkumné role notářského zápisu se opouští dosavadní pravidlo § 200da odst. 5 OSŘ, první věta, a nově se umožňuje zápis bez rozhodnutí i tehdy, zapisují-li se skutečnosti s konstitutivním efektem zápisu. Zákon zajišťuje garanci jednak přezkumem notáře a současně souhlasy dotčených osob. Upřesňuje se také podstata osvědčení podle zákona o přeměnách a zákona o evropské společnosti a zákona o evropské družstevní společnosti. Pokud jde o úpravu přerušení rejstříkového řízení, vychází se ze subsidiarity zákona o zvláštních řízeních soudních, potažmo OSŘ. Do návrhu zákona se však přebírá výjimka uvedená v § 109 odst. 2 písm. c), kdy je soudu zakázáno přerušit řízení za účelem vyřešení předběžné otázky. Tu si bude muset rejstříkový soud vyřešit sám.

#### K § 104 až 107:

Zákon také reaguje na vývoj v oblasti insolvenčního práva a v požadavcích na transparentnost právnických osob. Předpokládá se proto, že veřejný rejstřík a sbírka listin,

kteří mají sloužit jako základní informační zdroj pro veřejnost, věřitele, společníky a zapsané osoby, mají být aktualizované. Proto se v případě porušení povinnosti sdělení rozhodných skutečností nebo předložení listin zakládá možnost uložit pořádkovou pokutu až do výše 100.000 Kč. Ultimativní sankcí je možnost zrušení zapsané osoby, nicméně na tuto možnost musí být tato osoba zvlášť upozorněna a musí jí být poskytnuta lhůta pro nápravu. Obdobně statně reguluje NOZ při možnosti soudního zrušení právnické osoby.

Výčet v § 106 odst. 1 je deklaratorní. Zákon zavádí pro případ neplnění povinností podle § 104 vyvratitelnou domněnku porušení péče řádného hospodáře, lze ji tedy vyvrátit a důkazní břemeno nese porušující člen orgánu.

Stejná pravidla platí pro obchodní listiny (§ 435 NOZ, resp. internetové stránky (§ 7 ZOK).

#### K § 108 až 118:

Jak už bylo vysvětleno ve věcném řešení tohoto zákona, viz obecná část, zákon předpokládá další rozvinutí registračního principu, tedy nahrazení soudního přezkumu a rozhodování ve věcech zápisů do veřejných rejstříků činností notáře. Zákon toto nezavádí jako pravidlo platné pro všechny veřejné rejstříky, ale pouze pro veřejné rejstříky podle tohoto zákona.

Bude-li o to požádán a budou-li splněny podmínky zápisu, bude notář povinen zápis provést. Možnost výběru mezi tímto způsobem zápisu a zápisem na návrh v řízení u rejstříkového soudu má ten, kdo hodlá zápisu docílit.

Zápisy budou prováděny, tak jako každá jiná notářská činnost, na žádost.

Zápisy budou prováděny na podkladě nejen notářského zápisu o rozhodnutí právnické osoby podle § 80a a násl. obsahující příslušné vyjádření notáře, ale také na podkladě notářského zápisu o právním jednání (např. rozhodnutí společníka v působnosti valné hromady nebo zakladatelské právní jednání, atd.). Vzhledem k tomu, že pro rovnocenné postavení notářského zápisu o právním jednání není dostatečné dosavadní ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) notářského řádu o povinnosti notáře úkon odmítnout, odporuje-li obecně závazným právním předpisům v návrhu změny notářského řádu v souvislosti s novým občanským zákoníkem, se navrhuje (i z důvodů vazby na jiné veřejné seznamy) nová úprava notářského zápisu pro zápis do veřejného seznamu obsahující vyjádření notáře jako je tomu u notářského zápisu podle § 80a notářského řádu.

Vzhledem k tomu, že v některých případech lze splnit další podmínky pro zápis do veřejného seznamu až po sepsání podkladového notářského zápisu (například v případě splacení vkladů při založení kapitálové společnosti nebo při zvýšení základního kapitálu), zápis notářem bude možno provést v takovém případě až na základě jeho osvědčení, že tyto další požadavky pro zápis byly splněny. Z tohoto důvodu je tento notářský zápis upraven v návrhu na změnu notářského řádu. Jestliže notář odmítne notářský zápis o osvědčení sepsat z důvodů uvedených v § 80h odst. 2 notářského řádu, žadatel jen nebude moci využít zápis notářem. Nic nebrání tomu, aby byl podán návrh na zápis standardní cestou.

Stejný postup je třeba vztáhnout i na jiné veřejné listiny, než notářské zápisy, sepsované notářem podle zákona o přeměnách obchodních korporací, zákona o evropské společnosti a zákona o evropské družstevní společnosti a těmito zákony prohlášené za listiny veřejné, nazvané „osvědčení“. Tato osvědčení obsahují právě jen vyjádření notáře potvrzující



dodržení všech předepsaných formalit a soulad celého „procesu“ s právními předpisy a zakladatelskými jednáními. V těchto případech jsou zápisy prováděné notáři ještě více důvodné, neboť v případě, že není něco dodrženo, notář podle ustanovení shora uvedených zvláštních předpisů osvědčení odmítne vydat a bez takového osvědčení nelze zápis provést, ani rejstříkovým soudem v řízení na základě návrhu.

Notářský zápis je veden pouze v listinné podobě (není připuštěna jeho konverze do elektronické podoby) a je založen ve sbírce notářských zápisů u notáře. Notář vydává z notářského zápisu stejnopisy, které jsou též veřejnými listinami podle § 6 notářského řádu. Podle § 94a notářského řádu vydává notář i elektronický stejnopis notářského zápisu. Není vhodné stanovit, aby listiny byly vloženy do sbírky listin „současně“. Nejdříve je třeba provést zápis. Až na základě provedeného zápisu je možno uložit listiny do sbírky. Také technicky by nebylo možno jeden okamžik dodržet. Samozřejmě, že budou listiny vkládány ihned po zápisu, tedy bez zbytečného odkladu.

Provádění zápisů notářem není řízení, ani soudní ani jiné. Předpokladem pro provádění zápisů je, aby tato činnost byla prováděna notářem nestranně, a proto musí být stanoveno, že provádění zápisů se považuje za výkon notářství (notářská činnost je podle věty druhé § 2 notářského řádu legislativní zkratka).

Na úpravu obsaženou v tomto zákoně navazuje novela notářského řádu ve věci upřesnění druhů notářského zápisu.

#### K § 119 až 129:

Zákon sice vytáhl z občanského soudního řádu rozhodnou regulaci, nicméně i nadále jsou OSŘ, respektive zákon o zvláštních řízeních soudních předpisem podpurným. Zákon současně navazuje na dikci NOZ a ZOK a za veřejnou listinu považuje pouze notářský zápis, což je odůvodněno zejména nestranností notáře a jeho povinností právního přezkumu rozhodných skutečností a listin, jak to vyžaduje evropské právo ve věcech obchodních rejstříků.

Zákon odkazuje na subsidiární použití předpisů upravující občanské soudní řízení, čímž je nový zákon o zvláštních řízeních soudních.

Přechodná ustanovení reagují na obdobná pravidla podle NOZ a ZOK, vč. lhůty pro uzpůsobení zapsaného stavu novým podmínkám, kde se váže na lhůtu podle § 777 odst. 1 a 2 ZOK.

Technické přechodné ustanovení podle § 123 zachovává existenci dosavadních rejstříku a překlápí je do nové regulace.

Zvláštní přechodná ustanovení si zaslouží taktéž rejstřík zájmových sdružení právnických osob, rejstřík dosavadních občanských sdružení a evidence mezinárodních nevládních organizací a zvláštních organizací pro zastoupení zájmů České republiky v mezinárodních nevládních organizacích, které byly zřízeny podle zákona č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice, ve znění pozdějších předpisů. Registr zájmových sdružení a evidence mezinárodních nevládních organizací a zvláštních organizací pro zastoupení zájmů ČR v mezinárodních nevládních organizacích budou nově považovány za spolkový rejstřík. Veškeré údaje o zájmových sdruženích a mezinárodních nevládních organizacích a zvláštních organizací pro zastoupení zájmů ČR v mezinárodních nevládních organizacích budou tak do

tohoto rejstříku zapsána takovým způsobem, aby byly zveřejněny údaje, které se mají zveřejňovat o spolcích. Předpokládá se, že stejně tak tomu bude u stávajících občanských sdružení. Zákon u občanských sdružení počítá s dvouletým přechodným obdobím.

K § 130:

Účinnost zákona váže na účinnost NOZ a ZOK.

V Praze dne 2013

RNDr. Petr Nečas, v. r.  
předseda vlády

JUDr. Pavel Blažek, Ph.D., v. r.  
ministr spravedlnosti