

## Zpravodajská zpráva

**ke stanovisku Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „Stanovisko Rady“), a k samotnému návrhu zákona**

### I. Úvod

Návrh zákona zpracovává směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/849 z května 2015 (dále jen „Směrnice č. 2015/849“), navazuje na další předpisy Evropské unie a tím upravuje některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a některá práva a povinnosti fyzických a právnických osob při uplatňování uvedených opatření. Současně zohledňuje požadavky vycházející z hodnocení výboru Moneyval Rady Evropy. Předkladatelem návrhu zákona je ministr financí a spolupředkladatelem je ministr spravedlnosti.

Stanovisko Rady obsahuje výčet a popis nejdůležitějších změn v rámci návrhu zákona, a to zvláště v rámci novely zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a zvláště v rámci novely zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. V souvislosti s transformací Finančního analytického útvaru na samostatný úřad Stanovisko Rady zmiňuje, že návrh zákona obsahuje novely několika dalších zákonů. Ve Stanovisku Rady se konstatuje, že předložený návrh zákona lze považovat za první dílčí krok směrem k legislativnímu řešení problematiky rozkrývání nejasné vlastnické struktury obchodních korporací a zákazu státu obchodovat s těmito subjekty. Je připomenuto, že tento cíl je jednou z priorit vlády Bohuslava Sobotky, uvedeno je také nové předpokládané datum nabytí účinnosti předloženého návrhu zákona, kterým je 1. červenec 2016. Návrh zákona byl projednán pracovní komisí předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“) a následně schválen návrh změn.

### II.

#### Klíčová protikorupční opatření

Stanovisko Rady obsahuje několik návrhů změn předloženého návrhu zákona, jež ještě posilují protikorupční charakter návrhu. Rada požaduje, aby byl návrh zákona rozšířen o řešení problematiky transparentnosti vlastnické struktury právnických osob vstupujících do právních vztahů, v jejichž rámci obdrží plnění z veřejných prostředků (veřejné zakázky, dotace apod.). Za tím účelem Rada navrhuje zejména doplnit povinnosti povinných osob o povinnost zjišťovat vlastnickou strukturu způsobem vyhovujícím požadavkům stanoveným v celé řadě mezinárodních dohod, směrnic, či různých analýz. Uvedme si alespoň některé z nich.

a) Samotná Směrnice č. 2015/849 předvídá, že členské státy přijmou širší rámec rozkrývání skutečných vlastníků obchodních společností<sup>[1]</sup>. Kromě toho tato směrnice popisuje důležité faktory její efektivní implementace, které nejsou obsažené v předloženém návrhu: „*Potřeba přesných a aktuálních informací o skutečném majiteli je klíčovým faktorem při sledování pachatelů trestných činů, kteří by jinak mohli skrýt svou totožnost za korporátní strukturu.*“<sup>[2]</sup>

nebo „Členské státy vyžadují, aby informace uchovávané v centrálním registru podle odstavce 3 byly adekvátní, přesné a současné.“<sup>[3]</sup>

b) Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020, kde na straně 185 je vysloveně uvedeno: „Projekty, resp. jejich předkladatelé, u nichž by došlo ke střetu zájmu, nebo nebudou moci vlastnickou strukturu prokázat, nebudou moci získat podporu.“<sup>[4]</sup>

c) Trend rozkrývání vlastnických struktur lze pozorovat i na mezinárodní úrovni, kde například Světová banka požaduje rozkrývání vlastnických struktur účastníků projektů financovaných Světovou bankou.<sup>[5]</sup>

d) Potřebnost řešení neprůhlednosti příjemců veřejných prostředků zdůrazňuje rovněž zpráva Bezpečnostní informační služby (BIS) za rok 2014, která byla zveřejněna 4. 9. 2015 a kde se uvádí: „BIS zaznamenala rozsáhlé zneužívání veřejných financí, které vzhledem k legislativnímu nastavení zůstává ve většině případů skryté a nepostížené.“<sup>[6]</sup>

Ze stejného důvodu Rada také navrhuje zakotvit možnost právnické osoby nechat do veřejného rejstříku zapsat podrobnější údaje o své vlastnické struktuře nad rámec požadavků uvedených v návrhu zákona. Rada rovněž navrhuje doplnit návrh zákona o konkretizaci rozsahu zapisovaných údajů o skutečných majitelích (popř. dalších konečných vlastnících zapisovaných na žádost právnické osoby) ve smyslu uvedení „kompletní mapy vlastnické struktury“ spojující zapsanou právnickou osobu a fyzickou osobu a zahrnující údaje o všech právnických osobách, jejichž prostřednictvím vztah vzniká, a to včetně údajů relevantních pro existenci tohoto vztahu (např. o výši podílu každé z těchto právnických osob na jiné z nich). Tyto návrhy jednoznačně podporují reálné možnosti veřejné kontroly nad zapsanými údaji a lze je nikoliv pouze doporučit, ale je nutné na nich trvat.

S ohledem na transparentnost a veřejnou kontrolu Rada požaduje, aby údaje o skutečných majitelích právnických osob uvedených ve veřejném rejstříku byly plně zveřejňovány, a to ve shodném právním režimu, jako ostatní údaje ve veřejném rejstříku, tj. bez jakéhokoli omezení přístupu veřejnosti, bezplatně, způsobem umožňujícím dálkový přístup a v plném rozsahu zapisovaných údajů s výjimkou rodného čísla. Plně s tímto požadavkem souhlasíme, neboť spolu s Radou neshledáváme dostatečné důvody pro omezení přístupu k těmto údajům ze strany veřejnosti, jež návrh zákona obsahuje jak ve variantě I, tak ve variantě II. Nadto uvádíme, že předložený návrh nedostačeným a nejasným způsobem popisuje obě varianty a to jak v samotném návrhu, tak i v důvodové zprávě. Pokud bude zvolena navrhovaná varianta I, pak je nutné si vyjasnit, jakým právním předpisem bude naplněna příslušná část 3 Akčního plánu a bodu 2.1.3 Vládní koncepce boje s korupcí. Poznamejme k tomu, že snazší umožnění přístupu k uvedeným údajům ze strany veřejnosti preferuje v rámci varianty II např. i Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo pro místní rozvoj, Policejní prezidium České republiky či Nejvyšší státní zastupitelství.

Předseda Krajského soudu v Plzni Mgr. Miloslav Sedláček ve svém stanovisku pro Nadační fond proti korupci mimo jiné uvedl:

„Podle mého názoru neexistují objektivní důvody, které by vylučovaly veřejný přístup k rejstříku konečných vlastníků, mohu odkázat například na insolvenční rejstřík, ve kterém zveřejňujeme ohromné množství dat a osobních údajů dotčených osob, nedomnívám se osobně (jako trestní soudce), že existuje ospravedlnitelný zájem tajit totožnost konečných vlastníků a poskytovat jim větší anonymitu a ochranu nežli osobám podnikajícím jako fyzické osoby nebo v rámci korporací se zjevnými vlastníky“.

Rada rovněž akcentuje potřebu stanovit adekvátní kontrolní a sankční mechanismy stran povinnosti právnických osob zapisovat do veřejného rejstříku údaje o svých skutečných majitelích (rozšíření okruhu subjektů, jimž zákon o veřejných rejstřících ukládá povinnost oznámit nesoulad mezi zapsanými údaji a skutečným stavem, o povinné osoby dle předloženého návrhu zákona). Ohledně sankčních mechanismů Rada dává předkladateli ke zvážení, zda by efektivní vynucování povinnosti zapisovat údaje o skutečných majitelích právnických osob nevyžadovalo zvláštní úpravu. I s těmito návrhy souhlasíme i s ohledem na soudobé rozšířené neplnění povinností právnických osob ve vztahu k údajům veřejného rejstříku. Rada doporučuje zvážit potřebnost provedení dalších souvisejících úprav zákona o veřejných rejstřících.

### III.

#### Doporučení nad rámec Stanoviska Rady

Nad rámec návrhů a doporučení ze Stanoviska Rady si dovoluujeme upozornit na problematiku transpozice definice „politicky exponované osoby“ z evropské směrnice. Zatímco ta definuje politicky exponovanou osobu jako „fyzickou osobu, která zastává nebo zastávala významnou veřejnou funkci, včetně (...)“ s demonstrativním výčtem takových funkcí, česká verze v definici politicky exponované osoby **zúžuje** významnost veřejné funkce na **celostátní působnost** takové funkce (citace: „(...) významnou veřejnou funkci s celostátní působností, jako je například (...)“). Domníváme se, že tato užší definice může vyloučit např. osoby hejtmánů či primátorů statutárních měst, byť např. primátor hlavního města je mnohem více politicky exponovanou osobou, než je např. vysoký důstojník v ozbrojených silách. Z textu evropské směrnice nijak neplyne požadavek na celostátní působnost veřejné funkce. Nejen proto požadujeme sousloví „s celostátní působností“ v definici politicky exponované osoby vynechat. V souladu s připomínkou Bezpečnostní informační služby dále navrhuje v definici politicky exponované osoby za slova „hlava státu nebo předseda vlády“ vložit slova „jejich poradci a kancléři“, a za slovo „ministr“ vložit slova „a jeho poradci“. Zkušenost ukazuje, že tyto osoby mohou mít zásadní vliv na činnost nejvyšších ústavních činitelů.

### IV.

#### Legislativně technické aspekty novely zákona o veřejných rejstřících

Stanovisko Rady obsahuje zmínku o legislativně technických nedokonalostech novely zákona o veřejných rejstřících. V návaznosti na toto téma uvádíme některé problémy, které budou muset být v budoucnu vyřešeny:

a) Předložený návrh neřeší několik zcela základních právních a technických aspektů: Směrnice č. 2015/849 na jednu stranu požaduje, aby informace o skutečných majitelích právnických osob v rejstříku byly „adekvátní, přesné a současné“, tzn., aby měly formální a materiální správnost a třetí osoby mohly mít v takové informace zapsané ve veřejném rejstříku veřejnou důvěru, na druhou stranu předložený návrh stanoví, že informace o skutečných majitelích právnických osob budou do rejstříku zapisovány na základě informací uvedených např. v čestných prohlášeních, jejichž pravdivost, úplnost a aktuálnost nebude žádným způsobem ověřována, a tak jak je návrh koncipován ani ověřit nepůjde.

b) Není vyřešena zásadní otázka „rekonciliace“ lišících se údajů o týchž skutečných majitelích právnických osob vlastnících různé obchodní společnosti v rámci téhož koncernu, jež jsou zapsané u různých rejstříkových soudů.

c) Není vyřešena otázka, jak řešit situaci, kdy skutečným majitelem právnické osoby bude veřejnoprávní korporace, jako je např. stát, vyšší územněsprávní celky nebo obce, ať už domácí či zahraniční, jež nespádají pod definici skutečného vlastníka. Rejstříkový soud bude zatěžován povinností zkoumat, proč mu nebylo sděleno, kdo vlastní 50 % dané společnosti, neboť právě těchto 50 % bude vlastnit např. obec.

d) Není řešena zásadní otázka, jak řešit situace, kdy určitou společnost bude vlastnit více skutečných majitelů, jejichž podíl nebude dosahovat 25 %. Společnost nenahlásí žádného skutečného majitele rejstříkovému soudu, nicméně rejstříkový soud nebude vědět, zda společnost nesplnila svou povinnost, a zda má proti ní začít eventuální řízení pro porušení této povinnosti, nebo zda skutečné majitele nenahlásila, protože k tomu nebyla povinna. Bráno z opačného pohledu, společnosti budou moci snadno obcházet povinnost registrovat své skutečné majitele tím, že žádné skutečné majitele nenahlásí a budou čekat, až je rejstříkové soudy k tomu vyzvou (což bude mimo kapacity rejstříkových soudů) a v případě, že by se tak stalo, prohlásí tyto společnosti, že jejich skutečnými majiteli jsou osoby mimo definici skutečného majitele.

e) Nabízí se také otázka, zda by pro příjemce veřejných prostředků neměla být stanovena povinnost, odhalit své skutečné majitele při výrazně menších majetkových podílech, než stávajících 25 %. Dle stávajícího stavu se v rejstříku konečných vlastníků objeví pouze vlastníci s minimálním vlastnickým podílem 25 %. Zde vzniká riziko, že společnosti nebudou zveřejňovat své vlastníky s odůvodněním, že žádný z nich nepřekročil 25% podíl. Snížením hranice může zásadně zvýšit počet akcionářů a zároveň zvýšit možné riziko vzájemné nedohody mezi akcionáři.

## V.

### Obecná doporučení

Doporučujeme, aby v některé navazující legislativní úpravě bylo doplněno důležité pravidlo, které bylo obsahem koaliční smlouvy ANO, ČSSD a KDU-ČSL: *„Právnické osoby s anonymními vlastníky, které nerozkryjí kompletní vlastnickou strukturu, nebudou mít přístup k veřejným zakázkám, drobným nákupům, dotacím, návratné finanční výpomoci, úvěru z veřejného rozpočtu a majetku státu, obce nebo kraje.“* Jinými slovy, společnost, která nebude mít zveřejněné informace o své vlastnické struktuře, nebude moci získat veřejné prostředky. Tato jednoduchá podmínka by velmi efektivně nutila společnosti plnit zákon, aniž by se přitom muselo přistupovat k sankčním mechanismům.

Doporučujeme také zpracovat metodiku rozkrývání vlastnických struktur až po konečné skutečné majitele v rámci Metodiky finančních toků pro období 2014 - 2020 podle požadavků Dohody o partnerství mezi ČR a EU a souvisejících dokumentů.

## VI.

### Závěr

Za předpokladu dopracování návrhu zákona ve smyslu Stanoviska Rady Rada doporučuje vládě schválit návrh předmětného zákona. S tímto doporučením souhlasíme s tím, že navrhuje zohlednit doporučení ohledně „politicky exponované osoby“ uvedené v článku II této zprávy.

Zpravodajská zpráva byla zpracovávána s přihlédnutím k zásadním protikorupčním opatřením, která vyplývají z novel předmětných zákonů. Problematiku úpravy limitů hotovostních plateb, úpravy postavení FAÚ nebo rozšíření povinných osob nepovažujeme za kritické oblasti pro řešení protikorupční problematiky.

V Praze 7. 9. 2015

Ing. Petr Soukenka, v. r., ředitel Nadačního fondu proti korupci

[1] Návěti 15 Směrnice č. 2015/849.

[2] Návěti 14 Směrnice č. 2015/849.

[3] Čl. 30, odst. 4 Směrnice č. 2015/849.

[4] Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020, strana 185, <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Dohoda-o-partnerstvi>

[5] World Bank wants to stop anonymous firms winning contracts (By Stella Dawson): WASHINGTON (Thomson Reuters Foundation) (8 June 2015): <http://www.reuters.com/article/2015/06/08/us-aid-worldbank-contracts-idUSKBN0OO2D52015060>

[6] Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2014, kapitola 2.2 Organizovaný zločin, <http://www.bis.cz/vyrocnizprava6c8d.html?ArticleID=1096>