



Sine 61/2015-OKK

V Praze 20. října 2015

St a n o v i s k o

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

I.

K celkovému zaměření návrhu

Předkladatelem 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, je ministr financí a spolupředkladatelem ministr spravedlnosti. Návrh zákona transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz a financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „IV. AML směrnice“); současně zohledňuje požadavky vycházející z hodnocení výboru Moneyval Rady Evropy. Návrh zákona obsahuje

a) **novelu zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.** Podstatou navrhovaných změn je rozšíření okruhu povinných osob o provozovatele hazardních her a poskytovatele služeb s virtuálními měnami, rozšíření definice politicky exponovaných osob i na tuzemské osoby, doplnění definice skutečného majitele ve vztahu ke svěřenským fondům a doplnění ustanovení, podle něhož je skutečným majitelem právnické osoby, nelze-li jej určit jinak, osoba vykonávající v ní řídicí funkci, transformace Finančního analytického útvaru na samostatný správní úřad podřízený Ministerstvu financí, zavedení povinnosti povinných osob provádět hodnocení rizik klientů a úprava některých postupů při identifikaci a kontrole klienta, prodloužení lhůt pro odklad splnění příkazu klienta a zavedení sankce ve formě zveřejnění rozhodnutí.

b) **novelu zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob** zavádějící povinnost právnických osob zapisovat do veřejného rejstříku údaje o skutečných majitelích (ve smyslu zákona č. 253/2008 Sb.). Evidence skutečných majitelů má být přístupná pouze omezenému okruhu subjektů (vybraným státním orgánům, povinným osobám, exekutorům a insolvenčním správcům) a dále v částečném rozsahu (vymezeném ve dvou variantách) osobám, jež prokážou oprávněný zájem. Přístup má být zpoplatněn výslovně pro povinné osoby, exekutory a insolvenční správce; pro osoby s oprávněným zájmem pak má být omezen (variantně zcela či zčásti) na poskytování údajů pouze formou opisu zápisu z veřejného rejstříku.

c) novely několika dalších zákonů spočívající v zohlednění transformace Finančního analytického útvaru na samostatný úřad.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

Jednou z priorit vlády Bohuslava Sobotky vyjádřených v jejím programovém prohlášení v kapitole 10. *Kvalitní a transparentní veřejná správa je zákaz státu obchodovat se společnostmi s nejasným vlastníkem: „Prosadíme konec anonymity příjemců dotací a společností obchodujících se subjekty veřejné správy. Právnícké 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. Stejný požadavek bude uplatňován i na jejich subdodavatele. Informace o vlastnické struktuře budou zpřístupněny veřejnosti s výjimkou zákonem stanovených omezení.“*

Tento záměr je podrobněji rozveden v protikorupčních dokumentech vlády v rámci prioritní oblasti Hospodárné nakládání s majetkem státu. Podle Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017: *„Bude předložen návrh zákona, který vedle akcí na majitele zajistí transparentnost vlastnictví i u společností s akciemi na jméno a umožní oprávněným státním orgánům zjistit majitele akcií společnosti po celou dobu její existence. Informace o vlastnické struktuře budou zpřístupněny veřejnosti s výjimkou zákonem stanovených omezení.“* Akční plán boje s korupcí na rok 2015 v této věci stanoví: *„V průběhu roku 2015 připraví vládou určený rezort nebo rezorty návrh legislativního řešení problematiky **rozkrývání nejasné vlastnické struktury obchodních korporací** a zákazu státu obchodovat s těmito subjekty. Izolované řešení problematiky v zákoně o veřejných zakázkách není s ohledem na komplexnost problematiky považováno za vhodné. Věcné zadání, které schválí vláda, formuluje v 1. pololetí roku 2015 Rada. **Vzhledem k provázanosti rozkrývání nejasné vlastnické struktury obchodních korporací s praním špinavých peněz lze využít zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů.**“* Předložený návrh zákona lze považovat za první dílčí krok ke stanovenému cíli.

V rámci projednávání Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 byl návrh 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, zařazen mezi právní normy, které budou projednány Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí.

III.

Způsob projednání návrhu

Mezirezortní připomínkové řízení bylo zahájeno dne 25. června 2015 a ukončeno dne 24. července 2015. Zásadní připomínky k návrhu zákona uplatnili místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace, ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, ministr kultury, ministryně pro místní rozvoj, ministr spravedlnosti, ministr vnitra, ministr zahraničních věcí, ministr zemědělství, vedoucí Úřadu vlády ČR, odbor kompatibility Úřadu vlády ČR, Bezpečnostní a informační služba, Česká národní banka, Český statistický úřad, Národní bezpečnostní úřad, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Exekutorská komora ČR a Technologická agentura ČR. Tyto připomínky se týkají zejména kvality transpozice IV. AML směrnice, vymezení okruhu osob oprávněných k přístupu k údajům

o skutečných majitelích právnických osob, resp. míry jejich veřejnosti, transformace Finančního analytického útvaru na samostatný úřad a možnosti propojení navrhované úpravy s požadavky na transparentnost subjektů přijímajících plnění z veřejných rozpočtů. Návrh zákona nyní vstupuje do fáze vypořádání připomínek. Podle Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 měl být návrh zákona původně předložen vládě v červnu 2015, ministr financí však z důvodu opožděného schválení IV. AML směrnice požádal o prodloužení termínu do 31. srpna 2015. Nové předpokládané datum nabytí účinnosti navrhované novely zákona je 1. července 2016.

Návrh novely zákona byl dne 29. července 2015 projednán pracovní komisí předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k hospodárnému nakládání s majetkem státu. Následně byl prostřednictvím hlasování per rollam členy této pracovní komise schválen návrh změn uvedených v bodě IV. tohoto stanoviska.

IV.

Návrh změn

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále též jen „Rada“) uplatňuje k návrhu zákona následující stanovisko:

1. Rada požaduje, aby byla navrhovaná právní úprava, jež se v předložené podobě omezuje na transpozici příslušné evropské směrnice v oblasti opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (dále jen „AML“), rozšířena o řešení problematiky transparentnosti vlastnické struktury právnických osob vstupujících do právních vztahů, v jejichž rámci obdrží plnění z veřejných prostředků (veřejné zakázky, dotace, majetkoprávní transakce s veřejnými korporacemi apod.). Za tímto účelem Rada považuje za nezbytné zajistit provázanost všech příslušných právních úprav tak, aby byly instituty zjišťování skutečného majitele právnické osoby a její vlastnické struktury v oblasti AML - stejně jako nově zaváděná evidence skutečných majitelů právnických osob - využitelné i pro oblast rozkrývání vlastnické struktury právnických osob přijímajících plnění z veřejných prostředků. Konkrétně Rada navrhuje zejména

a) doplnit předkládanou novelu zákona o veřejných rejstřících o jednoznačné zakotvení možnosti právnické osoby nechat do veřejného rejstříku zapsat podrobnější údaje o své vlastnické struktuře, resp. svých konečných vlastnících, nad rámec požadavků na údaje o skutečných majitelích ve smyslu předpisů AML, a to zejména za účelem naplnění požadavků vyplývajících z dalších předpisů (např. detailnější dokládání vlastnické struktury z titulu Dohody o partnerství),

b) doplnit předkládanou novelu zákona o veřejných rejstřících o konkretizaci rozsahu zapisovaných údajů o skutečných majitelích (popř. i všech dalších konečných vlastnících zapisovaných na žádost právnické osoby), jejichž odpovídající postavení se zakládá na účasti v jiné než zapsané právnické osobě tak, aby tyto údaje zahrnovaly údaje o všech právnických osobách, jejichž prostřednictvím vztah mezi danou fyzickou a zapsanou právnickou osobou vzniká, a to včetně údajů relevantních pro existenci tohoto vztahu (např. o výši podílu každé z těchto právnických osob na jiné z nich).

Rada považuje minimálně tyto dílčí úpravy za nezbytné pro dosažení shora uvedeného obecného účelu, tj. zajištění možnosti využít úpravu AML jakožto základ, na něž budou navázány všechny další právní úpravy (stávající či budoucí) požadující transparentní vlastnickou strukturu právnických osob ve všech jednotlivých oblastech, v nichž bude shledána relevantní. V tomto směru je namístě zohlednit skutečnost,

že např. pro právnické osoby přijímající plnění z veřejných prostředků je obecně žádoucí nastavit v příslušných právních předpisech přísnější požadavky na rozkrytí jejich vlastnické struktury, než jaké ukládá všem právnickým osobám úprava AML, přičemž je vhodné, aby i tyto podrobnější údaje podléhaly režimu vedení ve veřejném rejstříku, s možností využít odpovídající kontrolní a sankční mechanismy, zejména kontrolu ze strany veřejnosti. Požadavek na uveřejnění mapy vlastnické struktury spojující konečného vlastníka se zapsanou právnickou osobou pak slouží k zajištění reálné možnosti veřejné kontroly nad zapsanými údaji, neboť bez takto konkretizovaného popisu vztahu příslušné fyzické osoby k zapsané právnické osobě není existence tohoto vztahu, tj. správnost zapsaného údaje, v praxi ověřitelná.

2. Rada považuje s ohledem na potřebu transparentnosti a veřejné kontroly ve vztahu k údajům o skutečných majitelích právnických osob vedených ve veřejném rejstříku za nezbytné, aby byla zajištěna plná veřejnost i této části veřejného rejstříku a dané údaje byly uveřejňovány ve shodném právním režimu jako ostatní údaje vedené ve veřejném rejstříku, tj. bez jakéhokoli omezení přístupu veřejnosti, bezplatně, způsobem umožňujícím dálkový přístup a v plném rozsahu zapisovaných údajů s výjimkou rodného čísla. Pro navrhované omezení veřejné přístupnosti údajů o skutečných majitelích právnických osob zapsaných ve veřejném rejstříku, jak je obsaženo v předložené úpravě (jednak v podobě přímého znemožnění všeobecného přístupu vymezením okruhu oprávněných osob, jednak v podobě dalšího ztížení přístupu pro některé z těchto oprávněných osob prostřednictvím jeho zpoplatnění, omezení rozsahu poskytovaných údajů či zúžení možnosti získat je pouze na formu popisu z veřejného rejstříku), neshledává Rada dostatečné důvody. A to ani v oblasti ochrany soukromí či osobních údajů, neboť není zřejmé, proč by měli skuteční majitelé právnických osob v daném směru podléhat vyššímu standardu ochrany než jiné fyzické osoby (např. společníci společnosti s ručením omezením), jejichž osobní údaje – v plném rozsahu, s výjimkou rodného čísla - jsou u zapsaných právnických osob vedeny ve veřejném rejstříku již podle stávající úpravy.
3. Rada klade důraz na potřebu stanovení adekvátních kontrolních a sankčních mechanismů, pokud jde o povinnost právnických osob zapisovat do veřejného rejstříku údaje o svých skutečných majitelích. Pokud jde o kontrolní mechanismy, je – kromě zajištění plnohodnotné možnosti veřejné kontroly ve smyslu bodu 2 a bodu 1 písm. c) tohoto stanoviska – zejména žádoucí přizpůsobit stávající obecný režim kontroly vyplývající ze zákona o veřejných rejstřících specifickým zjišťováním údajů o skutečných majitelích právnických osob v oblasti AML. V tomto směru je například namístě rozšířit okruh subjektů, jimž zákon o veřejných rejstřících ve svém § 80 ukládá povinnost oznámit nesoulad mezi zapsanými údaji a skutečným stavem, o povinné osoby podle zákona č. 253/2008 Sb. Jelikož povinné osoby mají podle úpravy AML povinnost zjišťovat údaje o skutečných majitelích právnických osob a jejich vlastnické struktuře, přičemž se nesmějí spoléhat výlučně na příslušné údaje vedené ve veřejném rejstříku, lze právě u nich předpokládat největší potenciál k odhalení nepravdivých či neaktuálních údajů o skutečných majitelích obsažených ve veřejném rejstříku a tudíž způsobilost k nejefektivnější formě jejich kontroly. Pokud jde o sankční mechanismy, dává Rada předkladateli ke zvážení, zda je vhodné podřadit (bez dalšího) porušení povinnosti zapisovat údaje o skutečných majitelích právnických osob pod stávající obecný režim sankcí podle zákona o veřejných rejstřících, tj. zda je tento režim, jenž nebyl konstruován

s ohledem na tuto konkrétní povinnost, pro daný účel dostatečný a zda by efektivní vynucování této povinnosti nevyžadovalo zvláštní úpravu, a to jak u této povinnosti v rozsahu daném úpravou AML, tak ve vztahu ke specifickým povinnostem rozkrývat vlastnickou strukturu u příjemců plnění z veřejných prostředků, přičemž v tomto druhém případě by sankce mohly být rozšířeny i o nezpůsobilost vstupovat do odpovídajících právních vztahů (zakotvenou do příslušných speciálních právních předpisů).

4. Rada má pochybnosti o vhodnosti a funkčnosti zvoleného legislativně technického řešení novely zákona o veřejných rejstřících, kdy do něj byla navrhovaná úprava evidence údajů o skutečných majitelích právnických osob doplněna v podobě jediného a izolovaného ustanovení, bez zajištění dostatečné provázanosti se stávající úpravou tohoto zákona. Stávající právní režim zákona o veřejných rejstřících byl koncipován s ohledem na dosavadní rozsah zapisovaných údajů a případná specifika zápisu údajů o skutečných majitelích v něm logicky nemohla být zohledněna. Proto Rada doporučuje předkladateli znovu zvážit potřebnost provedení dalších souvisejících úprav zákona o veřejných rejstřících, ať již v podobě doplnění odchylek od obecného režimu (v míře, v jaké to popř. odůvodňuje odlišnost údajů o skutečných majitelích od ostatních zapisovaných údajů), či doplnění ustanovení obsahujících konkretizaci obecné úpravy ve vztahu k údajům o skutečných majitelích (v míře, v jaké je popř. obdobná konkretizace ve vztahu k jiným údajům v zákoně již obsažena). Pro případ, že je záměrem předkladatele úplné podřazení zápisu údajů o skutečných majitelích obecnému režimu zákona o veřejných rejstřících, bez jakýchkoli zvláštních úprav, resp. že shledává navrhovanou úpravu v tomto kontextu dostatečně funkční, požaduje Rada, aby tato skutečnost byla objasněna v důvodové zprávě, včetně podrobného popisu, jak budou vybrané instituty stávající úpravy přesně aplikovány na zápis údajů o skutečných majitelích. V tomto směru by se doplněná důvodová zpráva měla zaměřit například na upřesnění typu listin, jimiž má být doložen návrh na zápis (jakýchkoli požadovaných) údajů o skutečných majitelích podle § 19 zákona o veřejných rejstřících, nebo na důsledky nezískání souhlasu skutečného majitele právnické osoby se zápisem požadovaného § 12 zákona o veřejných rejstřících.

Pokud jde o legislativně technické nedostatky navrhované novely zákona o veřejných rejstřících, Rada dále upozorňuje, že zakotvení povinnosti právnické osoby znát svého skutečného majitele do tohoto zákona je z hlediska systematiky a přehlednosti právního řádu naprosto nevhodné. Daná povinnost je koncipována obecně, mimo oblast problematiky samotného zápisu do veřejného rejstříku upravené tímto zákonem, a měla by tudíž být logicky zařazena do právního předpisu obsahujícího obecnou úpravu právnických osob, tj. občanského zákoníku.

5. Rada požaduje definici politicky exponovaných osob zobecnit, tak jak je uvedena ve IV. AML směrnici, tj. aby byla z definice vypuštěna slova „s celostátní působností“.

V.

Závěr

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí **doporučuje** vládě v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí **schválit** materiál „*Návrh 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“ za předpokladu jeho dopracování ve smyslu stanoviska Rady ve fázi legislativního procesu předcházející jeho projednání vládou.

Jiří D i e n s t b i e r v. r.
ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí