



Sine 39/2015-OKK

V Praze 9. června 2015

Výtisk č.:

## St a n o v i s k o

### Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí

#### k úkolu definovat věcné zadání problematiky rozkrývání nejasné vlastnické struktury obchodních korporací a zákazu státu obchodovat s těmito subjekty

---

#### I.

##### K celkovému zaměření materiálu

Cílem předkládaného materiálu je zanalyzovat problematiku rozkrývání nejasné vlastnické struktury obchodních korporací a zákazu státu obchodovat s těmito subjekty a navrhnout další postup, jak tento úkol zpracovat.

#### II.

##### Vztah k vládní protikorupční politice

V Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015 je úkol stanoven takto: „*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 vlády pro koordinaci boje s korupcí. Vzhledem k provázanosti rozkrývání 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. V této souvislosti je nezbytné vyhodnotit i úzce související otázku anonymity svěřenských fondů, možnost tzv. blankoindosace (anonymizace) smlouvy dle občanského zákoníku a nedůsledné dodržování povinnosti zveřejňování účetní závěrky povinnými subjekty v případech, kdy jsou smluvní stranou veřejnoprávní korporace.*“

#### III.

##### Způsob projednání návrhu

Problematika rozkrývání konečných vlastníků byla předmětem diskuse při přípravě návrhu **zákona o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností**, který byl vyhlášen pod č. 134/2013 Sb., a to jak z hlediska věcného řešení, tak určení gestora, který by měl tento úkol splnit. Předmětná problematika však v předmětném zákoně vyřešena není. Při schvalování návrhu zákona vládou bylo usnesením vlády ze dne 30. května 2012 č. 378 uloženo *ministru spravedlnosti zpracovat ve spolupráci s místopředsedkyní vlády a předsedkyní Legislativní rady vlády a ministrem pro místní rozvoj a vládě do 31. prosince 2012 předložit návrh*

navazujícího legislativního řešení úpravy povinnosti subjektů vstupujících do smluvních vztahů se státem nebo územními samosprávnými celky, jimž vznikne oprávnění na plnění z veřejných prostředků v určité výši, odhalit konečného vlastníka a konečného vlastníka subdodavatele a třetích osob, které benefitují na veřejných zdrojích, prostřednictvím kterého chtějí své závazky plnit včetně zavedení soukromoprávní a veřejnoprávní sankce za jejich nedodržování. Výstupem bylo zpracování **Tezí k zavedení nové informační povinnosti právnických osob, které vstupují do smluvních vztahů s veřejným sektorem** (čj. 1223/12), které vláda vzala na vědomí svým usnesením ze dne 5. prosince 2012 č. 892. Tímto usnesením byl předchozí úkol zrušen a byl uložen úkol nový: *ministru pro místní rozvoj bylo uloženo do implementační novely zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, transponující nové zadávací směrnice, zapracovat úpravu rozkrývání konečných vlastníků právnických osob, které jsou vybranými uchazeči o veřejnou zakázku či koncesi.* Tento úkol pak byl převzat (současně byl pro duplicitu zrušen úkol stanovený v usnesení vlády ze dne 5. prosince 2012 č. 892) do Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, schválené usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39, a to jako úkol č. 1.4 (rozkrývání konečných vlastníků), jehož gestorem bylo stanoveno MMR: *do 31. prosince 2013 předložit vládě novelu zákona o veřejných zakázkách a novelu koncesního zákona, které zajistí rozkrývání konečných vlastníků právnických osob, které jsou vybranými uchazeči o veřejnou zakázku či koncesi.*

Odůvodnění úkolu bylo následující: „Dne 31. 5. 2013 byl ve Sbírce zákonů ČR vyhlášen zákon č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů. Cílem této právní úpravy je transformace akciových společností s listinnými akciemi na majitele takovým způsobem, aby byl vždy identifikovatelný vlastník akciové společnosti. Přijetím zákona byl nastartován proces zrušení „anonymních akcií“. Problémem je skutečnost, že akcionář nemusí být vždy skutečným vlastníkem akciové společnosti, tedy ani příjemcem veřejných prostředků v rámci zadávání veřejných zakázek či koncesního řízení. Jeví se jako vhodné navrhnout právní úpravu, která by zakotvila informační povinnost všech právnických osob vstupujících do vytypovaných vztahů (veřejné zakázky a koncesní řízení) s orgány veřejné moci rozkrývat své konečné vlastníky. Při určování, kdo je konečným (tzv. ultimátním) vlastníkem, lze vycházet z již dnes užívaných standardů AML, které jsou praxi známé a zakotvené v zákoně č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.“

Termín, který byl usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39 stanoven na 31. prosinec 2013, dodržen nebyl. Usnesením vlády ze dne 13. listopadu 2013 č. 851 byl prodloužen do 31. prosince 2014. Avšak ani v tomto termínu nebyl úkol splněn, přičemž uvedená problematika byla přenesena do Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015, neboť i Programové prohlášení vlády deklaruje mj. zasazování se o *zákaz pro stát obchodovat s firmami s nejasným vlastníkem.*

Aktuální stav je takový, že Plán legislativních prací vlády na rok 2015 obsahuje úkol Ministerstva financí č. 28 (ve spolupředkladatelství s Ministerstvem spravedlnosti) předložit **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 kterým se mění některé další zákony v souvislosti se zajištěním transparentnosti vlastnictví společností usilujících o veřejné zakázky nebo jiné veřejné zdroje** (MPŘ 3/2015, předložení vládě 6/2015). V poznámce pod čarou je uvedeno: „*Předpokládá se, že právní úprava obou*

*problematik bude předložena společně za předpokladu, že nedojde ke zpoždění při přijímání novely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu. V opačném případě bude úkol zajistit transparentnost vlastnictví společností usilujících o veřejné zakázky nebo jiné veřejné zdroje plněn samostatně a Ministerstvo financí v takovém případě nebude předkladatelem návrhu tohoto zákona.“*

Za účelem přípravy podkladu pro jednání Rady byla vytvořena **pracovní skupina pro splnění úkolu přípravy věcného zadání řešení problematiky zákazu obchodování státu s obchodními korporacemi s nejasnou vlastnickou strukturou a rozkrývání konečných vlastníků**, která se sešla ve dnech 9. března 2015 a 21. dubna 2015. Jejími členy jsou zástupci Oddělení boje s korupcí Úřadu vlády ČR, Ministerstva financí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva spravedlnosti a Finančního analytického útvaru.

#### IV.

##### Podstata věcného řešení úkolu

Problematiku **rozkrývání skutečných vlastníků** právnických osob i svěřenských fondů řeší návrh nové směrnice EP a Rady, kterou bude nahrazena směrnice EP a Rady 2005/60/ES o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu a která by měla být přijata v květnu 2015. Finanční analytický útvar již připravil *novelu zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (AML)*, avšak oproti Plánu legislativních prací vlády pro rok 2015 bude opožděno předložení novely do mezirezortního připomínkového řízení (namísto března je plánován květen), přičemž termín předložení vládě a Legislativní radě vlády k projednání (červen 2015) by mohl být dodržen, popřípadě prodloužen o několik málo dnů či týdnů. Součástí návrhu novelizačního zákona bude i návrh novely zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, který bude řešit evidenci skutečných vlastníků právnických osob. Vedle toho je aktuálně samostatnou novelou (připravenou Ministerstvem spravedlnosti v souvislosti s novelou občanského zákoníku a dalších souvisejících předpisů) řešena problematika odanonymizování svěřenských fondů (povinnost je zapisovat do rejstříku, včetně jejich skutečných vlastníků), a to prostřednictvím *novely zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob*. Z uvedeného důvodu **není proto třeba věcné zadání formulovat**, neboť Česká republika musí implementovat předmětnou směrnici EU. Poznámka: Řešení problematiky odanonymizování svěřenských fondů má vlastní genezi. Iniciátorem této změny nebyla pouze nová směrnice. Novela občanského zákoníku a na ni navazující novela zákona č. 304/2013 Sb. novou (budoucí) spíše směrnici zohlednila, nebyla připravena jako reakce na její přijetí.

Novelou AML však již nelze řešit druhý úkol, a to **zákaz státu obchodovat se subjekty s nejasnou vlastnickou strukturou**. Dle Ministerstva pro místní rozvoj tento úkol v současné době naplnit ani nelze, neboť zadávací směrnice EP a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (zejména čl. 57) nepřipouští možnost vyloučit účast dodavatelů, pokud nerozkryjí vlastnickou strukturu. Je sice možné požadovat rozkrytí vlastnické struktury až na konečného majitele – fyzickou osobu, avšak v případě nedodržení tohoto požadavku nelze uchazeče pro nesplnění této povinnosti ze zadávacího řízení vyloučit.

EU se však hodlá tímto problémem zabývat a přijmout k danému problému směrnici, kterou však lze očekávat až v roce 2018. Z uvedeného důvodu **není možné předmětný úkol** ve vztahu k zadáváním veřejných zakázek **naplnit**, aniž by Česká republika neporušila závazky vyplývající z členství v EU.

## V.

### Stanovisko Rady

1. Problematiku rozkrývání skutečných vlastníků právnických osob je nutné řešit v souladu s novou směrnicí, která nahradí směrnici EP a Rady 2005/60/ES o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, a to prostřednictvím novely zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, spojené s novelou zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů, kterou připravuje Finanční analytický útvar MF.
2. Otázky související s anonymitou svěrenských fondů a rozkrýváním jejich skutečných vlastníků musejí být rovněž řešeny mimo jiné v souvislosti s přijetím nové směrnice nahrazující směrnici EP a Rady 2005/60/ES o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, a to prostřednictvím novely zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, kterou připravuje Ministerstvo spravedlnosti jako jeden ze změnových zákonů spojených s novelou nového občanského zákoníku.
3. Zákaz státu obchodovat se subjekty s nejasnou vlastnickou strukturou není vhodné v současné době legislativně řešit ve vztahu k veřejným zakázkám (pro potenciální rozpor s právem EU) a ve vztahu k jiným typům právních jednání (prodej, nájem) je vhodné vyčkat na přijetí směrnice EU, která bude tento problém řešit pro všechny členské státy.

## VI.

### Závěr

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě:

- a) problematiku rozkrývání skutečných vlastníků právnických osob řešit v návaznosti na novou směrnici, která nahradí směrnici EP a Rady 2005/60/ES, o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, a to prostřednictvím novely zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, spojené s novelou zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů, jež má být vládě předložena k projednání do 30. června 2015;
- b) problematiku zákazu státu obchodovat se subjekty s nejasnou vlastnickou strukturou řešit v návaznosti na přijetí směrnice EP a Rady, která bude tento problém řešit pro všechny členské státy, a do té doby uložit ministryni pro místní rozvoj a ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu zpracovat společné stanovisko pro komunikaci s Evropskou komisí z hlediska výkladu článků 24 a 57 směrnice EP a Rady 2014/24/EU do 30. 6. 2015;
- c) problematiku zákazu státu obchodovat se subjekty s nejasnou vlastnickou strukturou předložit k zaujetí stanoviska Legislativní radě vlády do 31. 8. 2015;

- d) problematiku odanonymizování svěrenských fondů a jejich skutečných vlastníků řešit v návaznosti na novou směrnici, která nahradí směrnici EP a Rady 2005/60/ES, o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, a to především prostřednictvím novely zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, a uložit ministru spravedlnosti předložit novelu vládě k projednání do 30. června 2015 jako změnový zákon k zákonu, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a některé další zákony.

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