



Analýza kvality evidence skutečných majitelů

Obsah

1. Úvod.....	2
2. Předmět analýzy	3
3. Zdroje informací.....	3
4. Analýza obsahu evidence skutečných majitelů	4
4.1. Obecně k požadavkům na obsah evidence	4
4.2. Naplněnost evidence.....	6
4.3. Úplnost údajů v evidenci.....	10
4.4. Přesnost (věcná správnost) údajů v evidenci.....	13
4.5. Aktuálnost údajů v evidenci	15
4.6. Dílčí závěry k obsahu evidence.....	16
5. Analýza využití a funkcionalit evidence	17
5.1. Použití obsluhujícími uživateli.....	17
5.2. Použití externími uživateli.....	20
5.3. Dílčí závěry k využívání a uživatelským funkcionalitám evidence	24
6. Analýza existujících nástrojů posilujících kvalitu údajů v evidenci	25
6.1. Vstupní zajištění kvality – zápisy do evidence.....	26
6.2. Průběžné zajištění aktuálnosti údajů – automatické průpisy	32
6.3. Průběžné externí kontroly a konsekvence	35
6.4. Nepřímé zajištění kvality – soukromoprávní následky	38
6.5. Následná aktivita evidenčního soudu a sankce.....	40
6.6. Dílčí závěry ke stávajícím nástrojům posilujícím kvalitu evidence	45
7. Návrhy a vyhodnocení potenciálních opatření k posílení kvality evidence	47
7.1. Rozvoj funkcionalit návrhových formulářů	48
7.2. Rozvoj mechanismu automatického průpisu.....	50
7.3. Rozvoj soudní a notářské aplikace	52
7.4. Rozvoj přístupu k datům pro vybrané externí subjekty.....	55
7.5. Aktivní role státu při zajištění kvality údajů	59
7.6. Úpravy v zákonných požadavcích na evidující subjekty.....	63
7.7. Úpravy v sankcionování.....	66
8. Závěr.....	68
9. Kontakt na zpracovatele	69

1. Úvod

Evidence skutečných majitelů (dále také „evidence“) má představovat spolehlivý zdroj informací, službu pro široké spektrum uživatelů. Evidence v současnosti funguje především jako jedno z podpůrných opatření v boji proti praní špinavých peněz a financování terorismu. Evidence je také využívána při zadávání veřejných zakázek a poskytování některých dotací, jakož i v dalších oblastech. Využití evidence je významné i v soukromoprávních vztazích. Obecně evidování skutečných majitelů podporuje transparentnost právnických osob a právních uspořádání. Evidence posiluje průhlednost organizační a personální struktury právnických osob, tj. jak je právnická osoba řízená a kdo z ní profituje.

S ohledem na široké využití a význam evidence skutečných majitelů je žádoucí, aby obsahovala maximálně přesné, úplné a aktuální informace. Je třeba, aby existovaly efektivní a funkční mechanismy, které by ke kvalitě údajů v evidenci přispívaly. Přínos evidence by dále měl spočívat v její efektivní obslužnosti a využitelnosti evidovaných dat.

Cílem tohoto dokumentu je analyzovat aktuální stav fungování, efektivitu a kvalitu evidence skutečných majitelů. Materiál se předně zaměřuje na vyhodnocení kvality údajů v evidenci a stávajících kontrolních mechanismů. Dále jsou analyzovány mechanismy využívání vlastních dat. V návaznosti na tato zjištění jsou zkoumány důvody stávajícího stavu a jsou předložena a analyzována možná opatření, která by mohla přispět k dalšímu zvýšení kvality evidence.

Materiál představuje výstup, kterým se plní závazek č. 4.8 z Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023–2024 (schválený usnesením vlády č. 117 z 15 února 2023), dále „Akční plán“. Ministerstvo spravedlnosti bylo pověřeno zpracováním analýzy fungování a efektivitu evidence skutečných majitelů.

Kromě plnění závazku z Akčního plánu materiál také zohledňuje vývoj v oblasti mezinárodních standardů FATF¹ pro transparentnost právnických osob a právních uspořádání² a doporučení, která Česká republika obdržela v rámci mezinárodních hodnocení.³

¹ Financial Action Task Force, česky Finanční akční výbor.

² FATF: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, 2023; dostupné online [zde](#). Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Handbook for Peer Reviews on Transparency and Exchange of Information on Request: Second Round, OECD, 2023; dostupné online [zde](#).

³ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Czech Republic 2023 (Second Round), OECD, 2023; dostupné online [zde](#).

Hodnocení České republiky Výborem expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu Rady Evropy (Moneyval). Jedná se mimo jiné o Moneyval: Czech Republic – Fifth Round Mutual Evaluation Report, Moneyval, 2018; dostupné online [zde](#).

Dokument zpracovalo v letech 2023 a 2024 Ministerstvo spravedlnosti. Dokument byl konzultován se zástupci Ministerstva financí, Finančního analytického úřadu, České národní banky a Ministerstva pro místní rozvoj. V souladu s Akčním plánem byl materiál také předložen ke konzultaci nestátním neziskovým organizacím zastoupeným v Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí a jejích pracovních komisích a také se zástupci Parlamentu České republiky.

2. Předmět analýzy

Vyhodnocení kvality evidence skutečných majitelů spočívá jednak v posouzení obsahu evidence, jednak v posouzení fungování a funkcí evidence jako takové. Obě tyto oblasti se přirozeně ovlivňují. Lepší obsah evidence zvyšuje poptávku uživatelů, a tím i klade nároky na lepší funkčnost a využitelnost evidence. Na druhé straně i lepší funkce a technická vybavenost evidence pro její uživatele napomáhají ke zvyšování kvality dat. Analýza je rozdělena do čtyř hlavních částí, které se týkají (1) obsahu evidence, (2) stávajícího využití a funkcionalit evidence, (3) existujících opatření posilujících kvalitu evidence a konečně (4) možných opatření k posílení kvality evidence.

- Obsah evidence je třeba analyzovat jak po stránce kvantitativní (naplněnost), tak kvalitativní (úplnost, aktuálnost a správnost). Především se předkládaná analýza zaměřuje na to, jaké a jak kvalitní údaje evidence obsahuje.
- Druhou analyzovanou oblastí jsou využití a funkcionality evidence, tj. vyhodnocení její praktické použitelnosti, přínosu a uživatelských funkcí. V tomto směru je cílem analyzovat, jak je evidence využívána různými skupinami uživatelů, jaké nástroje mají k dispozici a zda je způsob využití a práce s evidencí přínosný a efektivní.
- Třetí část analýzy se věnuje představení a vyhodnocení stávajících opatření a mechanismů, které přispívají ke kvalitě údajů v evidenci. Jsou analyzována opatření vstupního, průběžného i následného zajištění kvality.
- V poslední části jsou představena a zkoumána možná opatření, která by mohla stávající fungování evidence a její kvalitu zlepšit. Jsou navrhována opatření reagující na zjištění v předešlých kapitolách.

3. Zdroje informací

Zdrojem informací pro analýzu jsou především statistická data z informačního systému skutečných majitelů a z veřejných rejstříků. Není-li dále uvedeno jinak, vychází se z dat ke dni 1. února 2023.

Dále jsou zohledňovány zkušenosti primárních uživatelů evidence, tj. bank jakožto tzv. povinných osob podle zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále „AML⁴ zákon“). Banky jsou z hlediska četnosti oznamování podezřelých

⁴ Z anglického Anti-Money Laundering.

obchodů (§ 18 AML zákona) nejvýznamnějšími povinnými osobami, jelikož jejich oznámení stabilně činí více jak tři čtvrtiny všech oznámení.⁵ Anonymizované dotazníkové šetření zaměřující se na zkušenosti bank s evidencí skutečných majitelů bylo provedeno Ministerstvem spravedlnosti v březnu 2023 prostřednictvím České bankovní asociace. Účastnilo se jej 10 českých bank.

Analýza také vychází z údajů poskytnutých k vedení evidence příslušnými soudy. Dotazníkové šetření bylo provedeno v první polovině června 2023.

Vychází se konečně také z dat o veřejných zadavatelích poskytnutých Ministerstvem pro místní rozvoj, a také dat od Finančního analytického úřadu, České národní banky a Magistrátu hlavního města Prahy.

4. Analýza obsahu evidence skutečných majitelů

Aby bylo možné posoudit kvalitu evidence skutečných majitelů, je třeba nejprve analyzovat, jaké údaje vlastně má obsahovat a jaké reálně obsahuje.

4.1. Obecně k požadavkům na obsah evidence

Evidence skutečných majitelů je informačním systémem veřejné správy a slouží k evidování zákonem stanovených údajů o tzv. skutečných majitelích právnických osob se sídlem v České republice a tzv. právních uspořádání (typicky typu svěřenských fondů) se vztahem k území České republiky (pro zjednodušení se v dalším textu o právnických osobách i právních uspořádáních hovoří také jako o „subjektech“). Evidence je také z uživatelského hlediska strukturována jako evidence příslušných subjektů, u nichž jsou uvedeny údaje o jejich skutečných majitelích. Skutečným majitelem je obecně fyzická osoba, která v konečném důsledku subjekt vlastní nebo kontroluje.

Obsahem zápisu ve vztahu k určitému subjektu jsou zákonem vymezené údaje o jeho skutečném majiteli a související skutečnosti. V § 13 zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů (dále „zákon o ESM“) je upraven relativně rozsáhlý seznam povinně zapisovaných údajů. Jde o (1) údaje identifikující osobu skutečného majitele (2) údaje objasňující, na čem je postavení skutečného majitele založeno, včetně údajů o případné struktuře vztahů, (3) údaje o trvání postavení skutečného majitele a (4) údaje o právnické osobě nebo právním uspořádání, o jejichž skutečného majitele jde. V evidenci jsou dále vedeny i (5) údaje týkající se procedurálních aspektů zápisu jednotlivých údajů (kdy byly provedeny, respektive zpřístupněny). Konečně se zapisují (6) údaje v rámci tzv. poznámky nesrovnalosti.

⁵ Dle statistik Finančního analytického úřadu v roce 2021 podaly banky 75 % z celkového počtu 6 145 oznámení podezřelého obchodu, v roce 2022 pak podaly dokonce 81 % z celkových 5 693 oznámení.

Povahou postavení je v rámci zapisovaných údajů evidence třeba rozumět to, jak daný člověk v základní rovině naplňuje vymezení skutečného majitele. Skutečný majitel je předně buď přímý, nebo nepřímý.⁶ Dále se specifikuje, zda jde o skutečného majitele podle § 4 nebo 5a zákona o ESM (tzv. materiálního), v případě korporací případně podle § 5 zákona o ESM (tzv. náhradního) nebo v případě fondací a právních uspořádání podle § 6 zákona o ESM (tzv. formálního). Je-li postavení skutečného majitele založeno jeho přímým či nepřímým podílem, je třeba zapsat vždy velikost takového podílu. Pokud postavení není založeno podílem, je třeba do evidence zapsat, jaká skutečnost postavení skutečného majitele zakládá.

V případě nepřímého postavení skutečného majitele je nutné zapsat do evidence popis struktury vztahů. V rámci popisu struktury vztahů se zapisují jednak jednotlivé články struktury (vliv zprostředkující osoby), jednak údaje o vztazích mezi články – typicky velikost vliv zprostředkujících podílů. Struktura vztahů není nezbytně ohraničena skutečným majitelem, ale může končit také právními osobami. I když právní osoba sama materiálního skutečného majitele nemá, může být posouzena jako ten, kdo uplatňuje rozhodující vliv nebo disponuje relevantním podílem (větším než 25 %) právě ona. Pak je třeba takovou právní osobu uvést v rámci popisu struktury vztahů.

Právní osoby a svěřenští správci právních uspořádání (dále „evidující subjekty“) mají povinnost zaznamenávat v evidenci úplné, přesné a aktuální údaje o svých skutečných majitelích (§ 8 odst. 1 a § 9 odst. 1 zákona o ESM). Z požadavků na evidující subjekty lze odvodit cílový, ideální stav údajů v evidenci. Tzn. účelem je, aby v evidenci byly údaje úplné, přesné a aktuální. Vyhodnocení kvality údajů v evidenci lze rozdělit na analýzu těchto vlastností. Předpokladem zkoumání přitom je, že v evidenci vůbec nějaké údaje jsou, tzn., že evidence je určitými údaji naplněná.

Obecné požadavky na úplnost, přesnost a aktuálnost lze rozvést do konkrétnějších nároků.

- **Naplňenost** evidence představuje stav, kdy jsou o všech povinných subjektech vedeny údaje o skutečných majitelích.
- **Úplnost** představuje stav, kdy jsou vedeni v evidenci všichni skuteční majitelé a všechny požadované údaje o nich.
- **Přesnost** představuje stav, kdy jsou o skutečných majitelích vedeny údaje odpovídající skutečnosti a současně nejsou vedeny jiné (nesprávné) údaje.
- **Aktuálnost** představuje stav, kdy jsou o skutečných majitelích vedeny současné skutečnosti odpovídající údaje.

⁶ Skutečný majitel je přímý, pokud mezi ním a evidujícím subjektem není žádný prostředník. Jeho pozice je založena přímo. Skutečný majitel je naopak nepřímý, pokud je mezi ním a evidujícím subjektem jeden nebo více zprostředkujících článků (osob).

4.2. Naplněnost evidence

Primární otázkou obsahu evidence skutečných majitelů je míra její naplněnosti, tj. v jaké míře subjekty plní svou evidenční povinnost. Evidenční povinnosti podléhá většina tuzemských právnických osob a dále tzv. právních uspořádání. Následující tabulka ukazuje, kolik subjektů s evidenční povinností, rozdělených dle právní formy, má v evidenci skutečných majitelů veden nějaký údaj.

Právní forma	Počet subjektů s evidenční povinností	Počet subjektů se zapsaným skutečným majitelem v evidenci	Podíl naplněnosti evidence v %
Veřejná obchodní společnost	5 529	4 479	81,0
Společnost s ručením omezeným	522 468	487 278	93,3
Společnost komanditní	626	244	39,0
Nadace	596	591	99,2
Nadační fond	2 598	2 573	99,0
Akciová společnost	26 933	21 427	79,6
Obecně prospěšná společnost	2477	2 471	99,8
Společenství vlastníků jednotek	74 778	73 390	98,1
Ústav	1 513	1 513	100,0
Družstvo	12 587	9 235	73,4
Školská právnická osoba	385	282	73,2
Spolek	63 866	62 717	98,2
Odborová organizace	7 273	3 066	42,2
Organizace zaměstnavatelů	79	43	54,4
Politická strana, politické hnutí	289	273	94,5
Církevní organizace	44	44	100,0
Evidované církevní právnické osoby	3 983	3 980	99,9
Svazy církví a náboženských společností	2	2	100,0
Pobočný spolek	22 667	22 434	99,0
Komora (s výjimkou profesních komor)	215	210	97,7
Zájmové sdružení právnických osob	3	0	0,0
Honební společenstvo	4 246	4 023	94,7
Evropská společnost	2 264	1 467	64,8
Evropská družstevní společnost	2	1	50,0
Svěřenský fond	4 695	4 695	100
Zahraniční svěřenský fond	4	3	75,0
CELKEM	760 122	706 484	92,9

V tabulce nejsou v případě právních forem spolku a pobočného spolku započteny ty subjekty, který jsou tzv. neaktivní ve smyslu § 125a zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů (dále „rejstříkový zákon“). Neaktivních spolků je 35 231, neaktivních pobočných spolků je 3 340. Jde o původní občanská sdružení vzniklá před 1. 1. 2014, která dosud nepřizpůsobila zápis ve spolkovém rejstříku požadavkům rejstříkového zákona. Tak je tomu zpravidla proto, že tyto subjekty dlouhodobě nefungují. Nemají zapsány ani členy svého statutárního orgánu. V případě těchto neaktivních spolků současně § 62 zákona o ESM stanovuje, že se s nimi ani nevede řízení o nesrovnalosti. Neplnění jejich evidenční povinnosti je důsledkem jejich formálně identifikované neaktivity, nefunkčnosti. Splnění evidenční povinnosti u nich současně ani nelze reálně dosáhnout, protože je nelze kontaktovat (nejsou známy osoby za ně jednající, resp. takové osoby ani nejsou).

V tabulce dále nejsou započteny subjekty, vůči kterým se uplatní výjimka z evidenční povinnosti podle § 7 zákona o ESM. Počet těchto subjektů však není velký. Celkem jich je 1 199.

4.2.1. Důvody absence některých zápisů

Z údajů uvedených v tabulce se ukazuje, že evidenční povinnost neplní více než 50 000 subjektů, tedy přibližně 7 % ze všech evidujících subjektů. Podobnou míru absence údajů v evidenci u svých klientů odhadují i banky. Z dotazníkového šetření plyne, že úplná absence údajů je v praxi dána u 7,5 % klientů bank (medián odpovědí).

Nejčastěji povinnost neplní společnosti s ručením omezeným, akciové, odborové organizace a družstva.

Právní forma	Počet subjektů neplnících evidenční povinností
Společnost s ručením omezeným	35 190
Akciová společnost	5 506
Odborová organizace	4 207
Družstvo	3 352

Jedná se o různé právní formy právnických osob, u kterých lze také identifikovat různé důvody.

4.2.1.1. Družstva

V případě družstev je menší míra naplněnosti evidence dána tím, že ne u všech je obecně upraven režim automatického průpisu údajů z obchodního rejstříku. U družstev je upraven automatický průpis pouze pro ta sociální a bytová. Právě u ostatních družstev, u nichž není výchozím režimem automatický průpis, údaje o skutečném majiteli nejčastěji chybí. Ostatní družstva sice mohou požádat o automatický průpis

členů statutárního orgánu, lze-li u nich určit pouze náhradního skutečného majitele podle § 5 zákona o ESM (tak tomu ve většině případů také bude). Tato možnost však existuje až od 1. 10. 2022.

Obecně je neplnění evidenční povinnosti ze strany družstev způsobeno zřejmě jejich neznalostí či laxností. Typicky jsou tyto subjekty transparentní již z obchodního rejstříku a nemají důvod ve vztahu k evidenci cokoli skrývat. Pokud by byly vyzvány ke splnění povinnosti, lze předpokládat, že by uposlechly.

4.2.1.2. Odborové organizace

Odborové organizace, u nichž není veden skutečný majitel, současně nemají ani vedeny členy svého statutárního orgánu ve veřejném rejstříku. Proto také nedochází k automatickému průpisu těchto skutečných majitelů. Podobně jako u spolků je skutečným majitelem odborové organizace zpravidla člen jejího statutárního orgánu. Absence údajů o skutečných majitelích je důsledkem neplnění povinnosti odborových organizací vůči veřejnému rejstříku.

4.2.1.3. Kapitálové společnosti (SRO a AS)

Nejčastěji neplní své evidenční povinnosti kapitálové společnosti. Důvodem četnosti je jednoduše to, že jde o nejpočetnější skupiny právnických osob. Z hlediska poměru plnění evidenční povinnosti při porovnání s ostatními právními formami povinných subjektů zásadně nevyčnívají. Na druhou stranu právě v případě kapitálových společností je obecně důležitost údajů o skutečných majitelích vyšší.

Nemalá část kapitálových společností, které neplní evidenční povinnost, jsou v likvidaci nebo s největší pravděpodobností neaktivní. Neaktivitu dovozuje tato analýza na základě toho, zda má subjekt ve sbírce listin uloženu účetní závěrku. Jde o hledisko vycházející z úpravy rušení neaktivních obchodních korporací podle § 105a rejstříkového zákona.

Právní forma	Počet subjektů neplnících evidenční povinností	z toho nemá založenou účetní závěrku za rok					
		2019		2020		2021	
Společnost s ručením omezeným	35 190	29 643	84,2 %	30 099	85,5 %	29 234	83 %
Akciová společnost	5 506	3 998	72,6 %	4 212	76,5 %	4 361	79,2 %

Právní forma	Počet subjektů neplnících evidenční povinností	z toho v likvidaci		z toho subjektů s jednatelem nebo společníkem cizincem	
Společnost s ručením omezeným	35 190	11 223	31,9 %	18 849	53,4 %
Akciová společnost	5 506	1 131	20,5 %	1 188	21,6 %

Ze zjištěných dat plyne, že neplnění evidenční povinnosti v relevantní části případů koreluje s příznaky nefunkčnosti právnické osoby. Pokud je právnická osoba nefunkční, neplní logicky povinnosti ani vůči evidenci skutečných majitelů. V případě likvidovaných subjektů je často motivace plnit evidenční povinnost malá. V případně společnosti s ručením omezeným v nadpoloviční míře koreluje neplnění povinnosti se skutečností, že v subjektu je zahraniční jednatel či společník. Zahraniční prvek lze v tomto případě vnímat jako typickým příznak neplnění povinnosti. Z praktického hlediska je v případě cizinců problematictější jakékoli povinnosti vymáhat.

Důvody neplnění povinností vůči sbírce listin veřejného rejstříku jsou různé. Sama skutečnost, že kapitálová společnost nemá ve sbírce listin uloženy účetní závěrky, bez dalšího neznámá, že je neaktivní. Dle odhadů rejstříkových soudů je však neplnění povinnosti dokládat účetní závěrku ve většině případů (přibližně 60 %) způsobeno právě faktickou neaktivitou zapsaných osob. Ve zbytku je dle soudů důvodem především laxnost či neznalost (35 %) a v omezené míře záměrné porušení (5 %).⁷

Uvedený předpoklad v zásadě potvrdilo i dotazníkové šetření mezi soudy. Dle odhadů soudů je i v praxi právě neaktivita, nefunkčnost právnických osob jedním z předních důvodů existence nesrovnalostí v evidenci. Některé soudy odhadují, že tento důvod se podílí až na třetině nesrovnalostí (v podrobnostech viz kapitolu 4.4.), což odpovídá přibližně 14 500 subjektům (obchodním korporacím).

4.2.1.4. Řešení obecnější problematiky neaktivních společností

Neaktivita obchodních korporací představuje samostatnou otázku, které se dlouhodobě věnuje pozornost. Ke snížení počtu neaktivních subjektů lze relativně nově využívat rušení bez likvidace podle § 105a rejstříkového zákona.

Podle zmíněné úpravy je obchodní korporaci možné zrušit bez likvidace, jestliže (1) nezaloží do sbírky listin účetní závěrky za dvě po sobě jdoucí účetní období a (2) není-li zároveň možné jí doručit výzvu ke splnění povinnosti založit chybějící účetní závěrky do sbírky listin (obchodní korporace je nekontaktní). Za splnění uvedených podmínek rejstříkový soud bez návrhu zahájí řízení o zrušení obchodní korporace; údaj o zahájení řízení o zrušení obchodní korporace se zapíše do obchodního rejstříku. Nevyjde-li ve lhůtě 1 roku od zahájení řízení najevo, že obchodní korporace vlastní majetek postačující na úhradu nákladů likvidace, rozhodne soud o zrušení obchodní korporace bez likvidace; v opačném případě rozhodne o jejím zrušení s likvidací.

Shora popsaná právní úprava zrušení obchodních korporací je relativně nová. Ke zrušení společnosti může dojít také až po jednom roce od zápisu údaje o zahájení řízení o zrušení bez likvidace do obchodního rejstříku. Reálně ke zrušení a výmazu na základě popsaného režimu mohlo tudíž docházet

⁷ Dotazníkové šetření související s řešením nedostatečné naplněnosti sbírky listin veřejného rejstříku Ministerstvo spravedlnosti provedlo v roce 2018.

až v roce 2022, respektive v jeho druhé polovině. Dopady se však zatím zásadně neprojeví, jelikož v roce 2022 nebylo zrušeno rozhodnutím soudu výrazně více obchodních korporací než v roce 2021.⁸

Danou úpravu bude možné komplexně vyhodnotit až v budoucnu. I přes aktivitu rejstříkových soudů, které neaktivní subjekty ruší, je však třeba vnímat, že založení a vznik obchodní korporace jsou procesy nepoměrně jednodušší než jejich zrušení a zánik. Každoročně je založeno přibližně třikrát více kapitálových společností, než jich je zrušeno.⁹

4.3. Úplnost údajů v evidenci

Pokud v evidenci nějaké údaje vedeny jsou, je třeba, aby byly úplné. Požadavek na úplnost spočívá jednak v tom, aby byly vedeny veškeré zákonem vyžadované údaje o určitém skutečném majiteli, jednak v tom, aby byli vedeni všichni skuteční majitelé.

4.3.1. Úplnost údajů o skutečném majiteli

Předmětem evidování jsou zákonem vymezené údaje o skutečném majiteli a související skutečnosti (§ 13 zákona o ESM). Jde o údaje (1) identifikující osobu skutečného majitele, (2) objasňující, co postavení skutečného majitele zakládá, včetně údajů o případné struktuře vztahů, a (3) o trvání postavení skutečného majitele.

V případě identifikačních údajů skutečných majitelů jsou obecně zápisy úplné, jelikož zadání povinných údajů vynucuje přímo návrhový formulář. Bez zadání identifikačních údajů nelze formulář vytvořit, a tedy ani zápis provést. Stejně platí i v případě údaje o vzniku a zániku postavení skutečného majitele.

Neúplnost zápisu může v praxi spočívat v nedostatečné či nesprávné identifikaci skutečností zakládajících postavení skutečného majitele. V tomto směru je značně návodný návrhový formulář, který obsahuje šířkovou nabídku možností pro co nejpřesnější identifikaci postavení skutečného majitele. Formulář přitom vždy vyžaduje zadání určité specifikace či popisu postavení.

Neúplnost zápisů nejčastěji spočívá v absenci řádného popisu struktury vztahů. Strukturu vztahů je třeba popsat pomocí nástrojů v návrhovém formuláři, tzn. popis nelze nahradit např. vlastním diagramem. Strukturu vztahů je obecně třeba zapsat vždy, je-li identifikován nepřímý skutečný majitel.¹⁰ V rámci

⁸ V roce 2021 bylo vydáno 9 615 pravomocných rozhodnutí souvisejících se zrušením obchodních korporací. V roce 2022 bylo vydáno 11 075 takových rozhodnutí. V meziročním srovnání jde o 15% nárůst.

⁹ Např. v roce 2022 bylo 42 805 kapitálových společností založeno a 13 100 vymazáno z obchodního rejstříku.

¹⁰ Struktura vztahů není nezbytně ohraničena skutečným majitelem, ale může končit také právníky osobami. Když právník sama materiálního skutečného majitele nemá nebo jeho pozici neprostředkuje, uplatňuje rozhodující vliv nebo má relevantní podíl (větší než 25 %) právě ona. Pak je třeba takovou právník osobu uvést v rámci popisu struktury vztahů.

popisu struktury vztahů se zapisují jednak jednotlivé články struktury (prostředkující osoby), jednak údaje o vztazích mezi články – typicky velikost prostředkujících podílů.

Následující tabulka u vybraných právních forem ukazuje, kolik subjektů se zapsaným nepřímým skutečným majitelem má v evidenci také zapsán popis struktury vztahů.

Právní forma	Počet subjektů s nepřímým skutečným majitelem	Počet subjektů se zapsanou strukturou vztahů	Podíl subjektů se zapsanou strukturou vztahů v %
Věřejná obchodní společnost	238	198	83,2
Společnost s ručením omezeným	55 253	46 903	84,9
Nadace	154	150	97,4
Akciová společnost	8 104	6 183	76,3
Družstvo	597	99	16,6
Svěřenský fond	113	105	92,9

Z dat plyne, že ve většině případů je struktura vztahů zapsána. Popis struktury vztahů nejčastěji chybí u starších zápisů z období před 1. 6. 2021, kdy nebyl vyžadován a ani jej nebylo možné zapsat. V menší míře lze absenci popisu struktury vztahů přisuzovat neznalosti právní úpravy ze strany evidujících subjektů. V současnosti návrhový formulář na nevyplnění struktury vztahů uživatele upozorňuje.

Obecně lze konstatovat, že u většiny subjektů je dle zapsaných údajů struktura vztahů jednoduchá. Většina subjektů má pouze přímé skutečné majitele. Nejvyšší podíl nepřímých skutečných majitelů je u akciových a komanditních společností.

Právní forma	Počet subjektů se zapsaným skutečným majitelem	Počet subjektů s nepřímým skutečným majitelem	Podíl subjektů s nepřímým skutečným majitelem v %
Věřejná obchodní společnost	4 479	238	5,3
Společnost s ručením omezeným	487 278	55 253	11,3
Společnost komanditní	244	147	60,2
Nadace	591	154	26,0
Nadační fond	2 573	458	17,8
Akciová společnost	21 427	8 104	37,8
Obecně prospěšná společnost	2 471	571	19,0
Ústav	1 513	300	19,8
Družstvo	9 235	597	6,5

Spolek	62 717	999	1,6
Odborová organizace	3 066	0	0,0
Svěřenský fond	4 695	113	2,4
CELKEM	600 289	66 934	11,2

Při bližší analýze složitosti zapsaných struktur vztahů u kapitálových společností se ukazuje, že skutečně komplikovaných struktur je poměrně málo. Málo je také struktur se zahraničním prvkem.

		Společnost s ručením omezeným	Akciová společnost
Počet subjektů, které mají ve struktuře vztahů	1 až 2 články	40 879 84 %	4 878 76,1 %
	3 až 5 článků	5 849 12 %	1 150 17,8 %
	5 až 8 článků	1 592 3,3	334 5,4 %
	9 až 19 článků	317 0,65 %	46 0,7 %
	20 a více článků	8 0,02%	0 0 %
	Počet subjektů, které mají ve struktuře vztahů zahraniční subjekt	3597 7,4 %	764 11,9 %

4.3.2. Úplnost skutečných majitelů

Zápisy v evidenci musí být úplné i v tom směru, že obsahují všechny skutečné majitele. Pokud je např. zapsán jeden skutečný majitel, ale subjekt má dva skutečné majitele, je zápis neúplný.

Z dostupných statistických dat nelze říci, v jaké míře jsou zápisy neúplné v tom smyslu, že by chyběli určití skuteční majitelé. Pro takové zjištění je obecně nezbytné analyzovat konkrétní případ. Dle zkušeností bank při provádění kontroly klienta je absence zápisu určitého skutečného majitele v průměru třetí nečastější chybou. Typicky určitý skutečný majitel chybí proto, že při zjišťování nebylo zohledněno jednání ve shodě.

Z dostupných dat plyne, že subjekty mají v průměru 1,7 skutečného majitele. Následující tabulka ukazuje průměrný počet skutečných majitelů u vybraných právních forem.

Právní forma	Počet subjektů s evidenční povinností	Celkový počet skutečných majitelů	Průměrný počet skutečných majitelů
Veřejná obchodní společnost	5 529	8 981	2,0
Společnost s ručením omezeným	522 468	660 431	1,4
Společnost komanditní	626	488	2,0

Nadace	596	4 626	7,8
Nadační fond	2 598	14 557	5,7
Akciová společnost	26 933	36 893	1,7
Obecně prospěšná společnost	2477	21 628	8,8
Společenství vlastníků jednotek	74 778	188 127	2,6
Ústav	1 513	8 671	5,7
Družstvo	12 587	26 735	2,9
Spolek	63 866	130 210	2,1
Svěřenský fond	4 695	12563	2,7

Více skutečných majitelů figuruje u subjektů, u nichž se určuje tzv. formální skutečný majitel podle § 6 zákona o ESM (např. nadace). V případě obchodních korporací jsou v průměru zapsáni jeden až dva skuteční majitelé.

4.4. Přesnost (věcná správnost) údajů v evidenci

Přesnost a správnost údajů zapsaných v evidenci lze v zásadě vyhodnocovat pouze analýzou konkrétních případů. Obecně mohou kvalitu údajů posuzovat sami uživatelé, kteří s evidencí nejčastěji pracují. Z tohoto hlediska je relevantní zkušenost bank jakožto nejvýznamnějších představitelů tzn. povinných osob¹¹ podle AML zákona.

Dle odhadů bank údaje v evidenci skutečných majitelů odpovídají jim zjištěným skutečnostem v 75 % případů (medián odpovědí). V případě klientů, jejichž skutečný majitel je evidován na základě automatického průpisu, je spolehlivost bankami odhadována dokonce na 90 %.

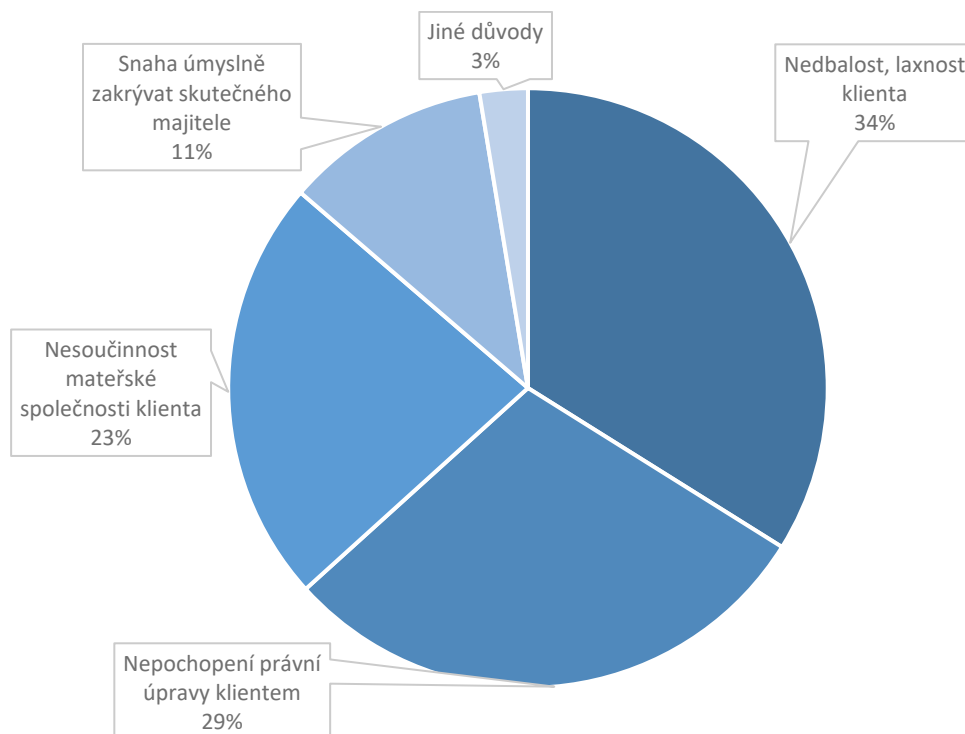
Zkušenosti bank vypovídají o relativně vysoké spolehlivosti údajů (v průměru 86,7 %). Jde přitom o kvalitu údajů ve vztahu ke klientům bank, kterými jsou právnické osoby v zásadě všech právních forem, s jednoduchou i složitou strukturou, s vazbami na zahraniční i bez nich. Byť kvalita údajů je obecně na dobré úrovni, v případě specifických vzorků subjektů může být velmi malá. V tomto směru lze okázat na analýzu¹² provedenou organizací Datalab institut z.s., která se zaměřila na spolehlivost evidence v případě právnických osob, u kterých byla identifikována vysoká pravděpodobnost vlastnického napojení na Ruskou federaci, respektive její občany (vzorek 18 585 subjektů). Dle zjištění je v těchto případech správnost údajů velmi malá, když zápisy byly vyhodnoceny jako vyhovující pouze v 35,5 % zkoumaných případů.

¹¹ Banky jsou nevýznamnějšími povinnými osobami v tom smyslu, že ohlašují většinu podezřelých obchodů podle AML zákona.

¹² Analýza spolehlivosti Evidence skutečných majitelů; Datlab, 2022; dostupné online [zde](#).

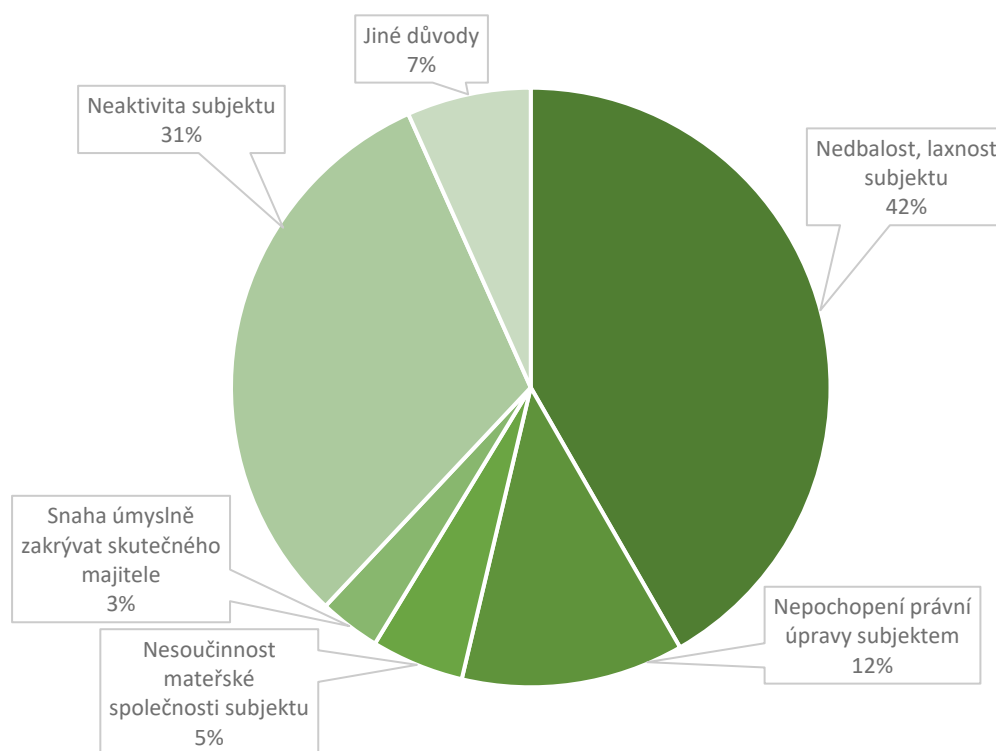
Dle zkušeností bank nesprávnost údaje nejčastěji spočívá v neaktuálnosti zapsaných údajů o skutečných majitelích a v neaktuální struktuře vztahů. Dalšími častými chybami jsou nezohlednění jednání ve shodě, absence některého ze skutečných majitelů či zcela chybějící struktura vztahů.

Podle bank jsou obvykle nepřesné a nesprávné údaje v evidenci způsobeny nedbalostí, laxností klientů, nepochopením právní úpravy ze strany klientů, ale také nesoučinností mateřské korporace (viz následující graf).



Dle odhadů bank jsou nesprávné údaje v evidenci v nikoli zanedbatelné míře zadány záměrně, když snaha úmyslně zakrýt skutečného majitele je patrná u více než desetiny pochybení. Evidující subjekty tedy v řadě případů cíleně nevidují své skutečné majitele, přičemž důvody tohoto mohou být různé. Uvažovat lze např. o snaze vyhnout se publicitě údajů o skutečném majiteli.

Uvedené zkušenosti bank do značné míry korelují s tím, jak situaci vnímají příslušné evidující soudy při řešení nesrovnalostí. Vedle uvedených důvodů navíc soudy spatřují původ chyb v neaktivitě, nefunkčnosti společností (viz následující graf).



4.5. Aktuálnost údajů v evidenci

Aktuálnost lze vnímat jako specifickou kategorii přesnosti či správnosti dat. Jsou-li data neaktuální, znamená to, že sice odpovídají skutečnosti, ale té již minulé. Z hlediska současnosti jde o údaje nesprávné.

Jak bylo uvedeno v předcházející kapitole, dle zkušeností bank je neaktuálnost zápisů jedním z nečastějších nedostatků zapsaných údajů. Tato chyba přirozeně postihuje více ty subjekty, u nichž není nastaven automatický průpis. Současně je třeba zdůraznit, že z informací od bank nelze dovozovat, že by třetina údajů v evidenci byla neaktuální. V důsledku kontroly klienta a upozornění od banky zpravidla dochází k nápravě, tzn. subjekt údaje aktualizuje (viz dále kapitola 6.3.1.).

Právní úprava požaduje, aby subjekty údaje v evidenci aktualizovaly bez zbytečného odkladu po vzniku rozhodné skutečnosti (§ 9 odst. 1 zákona o ESM). V případě prvozápisu je to z povahy věci vznik právnické osoby. Změnu skutečného majitele typicky vyvolá změna v majetkové struktuře (změna v osobě společníka) či změna člena statutárního orgánu.

Obecně lze konstatovat, že údaje v evidenci nejsou statické a podléhají změnám. To je dáno zejména tím, že u 78,3 % subjektů je skutečný majitel evidován pomocí automatického průpisu, který mimo jiné maximalizuje soulad s údaji ve veřejných rejstřících. Např. v roce 2022 došlo u 552 854 subjektů alespoň k jednomu automatickému průpisu údajů.

V evidenci je stále nemalá část údajů, které byly zapsány do předchozí evidence údajů o skutečných majitelích (podle rejstříkového zákona) a na základě § 59 odst. 1 zákona o ESM byly do stávající evidence převedeny. Údaje zapsané před 1. 6. 2021 jsou v současnosti vedeny u 16,3 % subjektů (přibližně 116 000). U těchto subjektů v posledních dvou letech nedošlo k aktualizaci údajů v evidenci. To nutně neznamená, že jde o neaktuální data; ve většině případů spíše nedošlo ke změně skutečného majitele.

V případech, kdy je skutečný majitel evidován manuálně¹³, tj. u přibližně 5,4 % subjektů (přibližně 39 000), dochází ke změnám. To lze dovozovat ze skutečnosti, že v roce 2022 proběhlo více než 23 000 manuálních zápisů do evidence.

	2021			2022		
	Prvozápisy	Změny	Celkem	Prvozápisy	Změny	Celkem
Soudy	14 640	8 500	23 140	2 461	5 076	7 537
Notáři	8 303	8 465	16 768	6 131	9 720	15 881
Celkem	22 943	16 965	39 908	8 592	14 796	23 418

V kontextu uvedených dat je třeba také vnímat, že u mnohých povinných subjektů z povahy věci nedochází často k jakýmkoli změnám. Majetková struktura zejména u menších rodinných společností může být často stabilní. Ke změnám v obsazení statutárních orgánů také dochází spíše jednou za několik let. Pokles manuálních zápisů mezi roky 2021 a 2022 lze mít za přirozený, jelikož v roce 2021 subjekty reagovaly na novou legislativu (zákon o ESM je účinný od 1. 6. 2021). Rok 2022 tak lépe ilustruje běžný režim úpravy dat v evidenci, byť stále jde o relativně brzké období po účinnosti nové právní úpravy.

4.6. Dílčí závěry k obsahu evidence

Evidence skutečných majitelů je v současnosti naplněna velkým množstvím dobře strukturovaných dat. V evropském srovnání patří česká evidence skutečných majitelů k těm nejnaplněnějším.¹⁴ Velká část dat je úplná, přesná, aktuální a v důsledku důvěryhodná. To se týká především těch dat, která jsou výsledkem automatického průpisu.

V případě specifického vzorku rizikových subjektů však údaje v evidenci spolehlivé být nemusí. Jak bylo uvedeno v kapitole 4.4. nespolehlivé jsou údaje v případě právnických osob s vazbami na Rusou federaci. Ačkoli právě v těchto případech lze z povahy věci předpokládat větší míru snahy zastřít

¹³ Manuálním zápisem se rozumí zápis provedený po 1. 6. 2021 na návrh prostřednictvím soudu nebo na žádost prostřednictvím notáře.

¹⁴ Dle informací prezentovaných zástupci Evropské komise (FISMA) na symposiu k AML registrům konaném online 31. ledna 2023 pouze u 8 národních registrů skutečných majitelů přesahuje naplněnost 90 %. V 6 případech se naplněnost pohybuje mezi 75 a 89 %. Ve zbylých 13 případech nejsou registry naplněny ani ze 75 %.

skutečného majitele, měla by právě z tohoto důvodu být na tyto situace zaměřena větší pozornost v rámci zajištění kontroly, respektive případného hodnocení rizik (viz dále kapitolu 7.5.).

Obecně by bylo vhodné snížit poměr subjektů, u nichž dlouhodobě nedochází k aktualizaci údajů. Aktuálně je téměř u pětiny subjektů zapsán skutečný majitel ještě z období před 1. 6. 2021. Jak bylo však uvedeno, skutečný majitel se v praxi často měnit nemusí. Z evidence však nelze jednoznačně určit, kdy jde o situace dlouhodobě neměnných skutečných majitelů a situace, kdy jsou data neaktuální.

Z dostupných dat a výsledků šetření dále plyne, že existuje stále relevantní část subjektů, které povinnosti vůči evidenci neplní nebo je zanedbávají, aniž by šlo o subjekty neaktivní. Jde především o obchodní, respektive kapitálové společnosti, u nichž není skutečný majitel snadno zjištělný, a stávají se objektivně netransparentními. Lze velmi přibližně odhadovat, že existuje 10 000 až 20 000 kapitálových společností, které jsou aktivní, ale nevidují své skutečné majitele. Ačkoli to představuje pouze malý podíl vůči celkovému počtu evidujících subjektů (kolem 2 %), právě u těchto právních forem je zájem na transparentnosti významný.

Dále lze shrnout, že byť jsou údaje v evidenci ve větší míře úplné, přesné a aktuální, stále existuje nezanedbatelná část zápisů, které spolehlivé nejsou. Podobně jako v případě absence údajů se tyto problémy budou týkat především kapitálových společností, u nichž je otázka transparency ohledně údajů o skutečném majiteli nejpodstatnější.

5. Analýza využití a funkcionalit evidence

Evidence slouží především jako zdroj informací pro různé skupiny subjektů. Evidenci lze také vnímat jako nástroj pro evidující subjekty, jak zajistit a manifestovat svoji transparentnost. Základními funkcemi evidence je shromažďování, zprostředkování a zpřístupnění evidovaných údajů.

Uživatele evidence lze pomyslně rozdělit na externí a obsluhující. Obsluhujícími uživateli jsou zejména notáři a příslušné soudy provádějící zápisy do evidence. Soudy také řeší zjištěné nesrovnalosti.

5.1. Použití obsluhujícími uživateli

Obsluhujícím uživatelem je i Ministerstvo spravedlnosti (dále také „Ministerstvo“), které na základě podaných žádostí zřizuje dálkové přístupy do evidence (podle § 16 odst. 2 zákona o ESM). Ministerstvo také odpovídá za fungování technické podpory, kterou však fakticky zajišťuje smluvní dodavatel informačního systému. Soudy, notáři i pracovníci ministerstva plní své úkoly vůči evidenci s využitím příslušných rozhraní informačního systému. Lze hovořit o (1) soudní aplikaci, (2) notářské aplikaci a (3) rozhraní pro správu uživatelů dálkového přístupu.

5.1.1. Soudy

Soudy prostřednictvím soudní aplikace administrují řízení o zápisech a řízení o nesrovnalostech. Jedná se o relativně komplexní nástroj, který technicky navazuje na soudní aplikaci veřejných rejstříků. V aplikaci je upravena řada interních procesů, rolí a funkcí, které napomáhají administraci konkrétních řízení.

V rámci administrace zápisů aplikace umožňuje především zpracování podání (návrhů). Při zpracování podání dochází v soudní aplikaci k načtení dat z návrhového formuláře (pomocí unikátního kódu formuláře). Soud může jednoduše navržená data kontrolovat a částečně editovat. Dále se v aplikaci podání evidují, zakládají se jednotlivá řízení. Aplikace umožňuje vyhledávání v databázi a také vydávání výpisů. Aplikace umožňuje generování některých usnesení či vyrozumění, které soud expeduje a také hlídá běh procesních lhůt. Aplikace hlídá, zda u stejného subjektu neprobíhá zápis notářem, aby nedošlo k duplicitnímu zápisu. Prostřednictvím aplikace probíhá vlastní zápis údajů do evidence.

Součástí aplikace je také úložiště dokumentů, které byly navrhovatelem spolu s návrhem podány nebo s ním jinak souvisí. Jde zpravidla o podkladové dokumenty dokládající zapisované skutečnosti. K těmto dokumentům však mají přístup vždy pouze pracovníci příslušného soudu.

Podobné funkcionality aplikace nabízí i ve vztahu k řízení o nesrovnalostech. Soud zpracovává v rámci aplikace jednotlivá oznámení o nesrovnalostech, generuje výzvy k jejich odstranění a administruje vlastní řízení. Pomocí aplikace dochází k zápisu poznámek o nesrovnalostech.

Obecně soudy hodnotí fungování soudní aplikace jako vyhovující. Jakkoli aplikace napomáhá k vedení řízení, řízení je stále převážně závislé na manuálních úkonech referentů. Aplikace neumožňuje např. vypravení hromadných podání.

Soud v rámci aplikace ani jinak nedisponuje nástroji, pomocí kterých by mohl provádět vlastní datová šetření či analýzy evidovaných dat. Bez ohledu na absenci technických nástrojů, soud ani není vybaven kapacitně ani personálně příslušným odborným aparátem (datoví analytici). Blíže ke kontrolní úloze soudu v kapitole 6.5.1.

5.1.2. Notáři

V současnosti je v České republice zřízeno 439 notářských úřadů. Každý z těchto úřadů může poskytovat službu spočívající v provádění zápisu skutečných majitelů. Dosud alespoň jeden zápis provedlo 345 notářů, tzn. 78,6 %. Obecně zápisy do evidence notáři provádí často v návaznosti na služby spojené se zakládáním právnických osob nebo osvědčování valných hromad. Jak je uvedeno v kapitole 6.1., notářské zápisy jsou v praxi významně využívanější než zápisy prováděné soudem.

Notářská aplikace je i s ohledem na to, že notář nevede řízení, jednodušší než aplikace soudní. Notář má k dispozici zápisový formulář obdobný tomu, se kterým pracuje veřejnost, tj. se stejnými funkcionalitami. Notář také může pomocí návratového kódu načíst obsah formuláře, který předtím vyplnil klient.

Notář má v aplikaci přehled zápisů, které provedl nebo které má rozpracované. V rámci aplikace dochází přímo k zápisu údajů do evidence. Notář může generovat výpis. Aplikace hlídá, zda u stejného subjektu neprobíhá zápis jiným notářem nebo soudem, aby nedošlo k duplicitnímu zápisu. Notář však pomocí aplikace nemůže vyhledávat v celé evidenci.

Prostřednictvím aplikace notář předává soudu podkladové listiny, které od žadatele obdržel (§ 35 odst. 1 zákona o ESM). Veškeré listiny dokládající zapisované údaje jsou tak dostupné soudu. Notář však k listinám, které jsou centrálně vedeny u soudu, přístup nemá. To se jeví nepraktické, protože pokud v průběhu času u subjektu provádějí zápisy různí notáři nebo i soud, musí žadatel předkládat opakovaně dokumenty, které již přeložil.

5.1.3. Ministerstvo spravedlnosti při zajišťování dálkových přístupů

Agendu přidělování dálkových přístupů na Ministerstvu spravedlnosti zajišťuje odbor střetu zájmů a boje proti korupci. Rozhraní aplikace pro správu přístupů je velmi jednoduché. Umožňuje spravovat žádosti, přidávat a odebírat osoby s právem dálkového přístupu a základní vyhledávání v žadatelích a oprávněných osobách. Při zpracování žádosti dochází prostřednictvím systému ke ztotožnění uživatelů, aby mohli následně již sami přistupovat do evidence s využitím prostředku elektronické identifikace.

5.1.4. Ministerstvo spravedlnosti při zajištění technické podpory

Technickou podporu zajišťuje Ministerstvo prostřednictvím externího dodavatele, který je současně dodavatelem celého informačního systému, včetně informačního systému veřejných rejstříků. Technická podpora je určena výhradně pro řešení technických potíží fungování informačního systému. Podpora slouží všem interním i externím uživatelům. Na podporu se lze obracet prostřednictvím emailové adresy.

V období dubna 2022 až dubna 2023 došlo na technickou podporu celkem 5401 požadavků. Požadavků týkajících se evidence skutečných majitelů bylo přibližně 70 %, tedy asi 3 780. Na technickou podporu se nejčastěji obrací veřejnost, a to zpravidla ve věci fungování automatických průpisů nebo pomoci s používáním internetové aplikace a návrhového formuláře. V průměru byly požadavky zadány v 59,1 % případech veřejností, v 34,2 % případech soudy a v 6,7 % případech notáři.

Jednotlivé požadavky jsou řešeny co možná nejrychleji, v závislosti na obtížnosti zadání. Jednodušší požadavky a dotazy jsou řešeny v rámci desítek minut (vysvětlení fungování automatických průpisů,

vysvětlení, proč nedošlo k automatickému průpisu aj.). Složitější úkony, které vyžadují servisní zásah (technickou opravu) jsou obvykle vyřízeny v rámci hodin. Snahou je většinu požadavků vyřešit v den, kdy došlo k jejich zadání, maximálně pak do druhého dne. Ojediněle si řešení požadavků vyžádá několik dnů, a to v případech, kdy jde o nové, dosud neřešené problémy, u nichž je třeba provést analýzu, případně simulace dané situace na testovacím prostředí nebo globální úprava a nasazení do aplikace.

5.2. Použití externími uživateli

Externími uživateli jsou jednak všichni, kdo mají do evidence přístup a mohou či musí z ní zjišťovat údaje, jednak samy evidující subjekty, které údaje do evidence nechávají zapsat.

Primárně využívání evidence spočívá v získávání dat. S ohledem na typy uživatelů je upraveno několik režimů přístupů k údajům v evidenci. Obecně jsou data přístupná online prostřednictvím webového rozhraní. Část údajů je zcela veřejná, bez potřeby registrace. Jednotlivé způsoby přístupu jsou popsány v dalších částech.

5.2.1. Evidující subjekty a skuteční majitelé

Evidující subjekty využívají evidenci jednak k zápisu vlastních údajů (blíže kapitola 6.1.), jednak při získávání vlastního výpisu. Evidující subjekt může výpis (aktuální i historický) získat přímo z webové stránky evidence, a to po její autentizaci a autorizaci prostřednictvím informačního systému datových schránek nebo na základě žádosti adresované příslušnému soudu. Vzhledem k tomu, že všechny právnické osoby mají datové schránky, je získání výpisu v praxi velmi jednoduché.

Výpis může získat i každý skutečný majitel, a to ve vztahu k subjektu, vůči němuž je evidován. V současnosti může skutečný majitel výpis získat pouze na základě žádosti soudu. Do budoucna se počítá s možností získání výpisu přímo z webové stránky evidence s využitím prostředků elektronické identifikace. Tato funkce evidence však prozatím není k dispozici.

Jako funkcionalitu sloužící evidujícím subjektům lze také vnímat automatické průpisy, kterými dochází k zápisu bez nutnosti aktivity ze strany dotčených subjektů. Automatický průpis je podrobně popsán v kapitole 6.2.

5.2.2. Orgány veřejné moci

Orgány veřejné moci uvedené v širokém výčtu § 16 odst. 2 zákona o ESM mají přístup ke všem evidovaným údajům, včetně těch historických, a to prostřednictvím tzv. dálkového přístupu. Zjišťování skutečného majitele musí v praxi provádět řada veřejnoprávních subjektů. Vedle orgánů činných v trestním řízení je nejčastěji evidence využívána zadavateli veřejných zakázek podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, a poskytovateli některých dotací.

Způsob využití evidence se mezi širokou škálou oprávněných orgánů různí. Např. Finanční analytický úřad data z evidence skutečných majitelů využívá na denní bázi. Způsob práce s daty je vázaný na konkrétní činnost a potřeby, které s sebou nese. To jsou zpravidla rychlost, objem a struktura, a okamžik, kdy jsou zpracovávány. Finanční analytický úřad pracuje s daty jak automatizovaně, tak jednorázově, kdy jsou získávány dálkovým přístupem do evidence. S daty Finanční analytický úřad pracuje jak pro účely analýzy, tak pro účely vedených správních řízení.

V praxi ze strany orgánů veřejné moci (např. veřejných zadavatelů) probíhá ve většině případů pouze formální kontrola vůči evidenci skutečných majitelů, tzn. zadavatel ověří, zda v evidenci nějaký zápis je. Materiální zkoumání, zda jsou evidované údaje správné, jsou obvykle mimo možnosti a schopnosti většiny zadavatelů. Děje se tak spíše výjimečně v případě poskytování některých dotací. O tom, že k materiální kontrole v zásadě nedochází, svědčí i to, že soudy dosud zaznamenaly zcela minimální počet oznámení o nesrovnalosti podle § 42 zákona o ESM od orgánů veřejné moci (pouhé jednotky případů).

Dálkovým přístupem se rozumí specifický způsob přístupu do evidence prostřednictvím internetu při současném ověření totožnosti a oprávněnosti přistupující osoby. Konkrétní uživatelé (fyzické osoby) spadající pod orgány veřejné moci mohou do evidence skutečných majitelů přistupovat prostřednictvím přihlášení do jednotného identitního prostoru (tzv. JIP); viz § 17 odst. 1 zákona o ESM. Jedná se o zabezpečený adresář orgánů veřejné moci a uživatelských účtů úředníků, který je součástí systému Czech POINT. Zřízení přístupu je v tomto režimu otázkou několika okamžiků; není zásadně závislé na součinnosti správce informačního systému evidence skutečných majitelů. Konkrétní uživatelé následně mohou do evidence volně a kdykoli přistupovat. Dálkový přístup je okamžitý. Uživatelé v režimu dálkového přístupu mohou v evidenci vyhledávat podle právnických osob i podle skutečných majitelů a následně prohlížet a stahovat jednotlivé výpisy.

Aktuálně je v registru práv a povinností k agendě skutečných majitelů s právem nahlížet do evidence registrováno 7 297 orgánů veřejné moci.¹⁵ V současnosti již z registru práv a povinností nelze seznat počet konkrétních uživatelů; na konci roku 2021 jich však bylo 34 899. S ohledem na pouze mírný nárůst počtu orgánů registrovaných k dané agendě od roku 2021¹⁶ lze odhadovat, že v současnosti dálkově přistupuje přes jednotný identitní prostor kolem 36 000 uživatelů.

Lze odhadovat, že nemalá část orgánů veřejné moci, zejména z řad menších veřejných zadavatelů, vychází primárně z veřejně dostupných údajů a dálkový přístup zřízen nemá, případně jen v omezené

¹⁵ Údaj k 1. 6. 2023.

¹⁶ Koncem roku 2021 bylo k agendě evidence skutečných majitelů přihlášeno 6955 orgánů veřejné moci.

míře. Orgány veřejné moci si mohou dálkový přístup nechat zřídit i prostřednictvím žádosti podané Ministerstvu spravedlnosti.

Ministerstvo současně nad rámec zákonných požadavků umožňuje některým orgánům také získávat část údajů z evidence pomocí webové služby. To je dáno potřebou těchto orgánů pracovat s údaji z evidence v rámci svých vlastních interních databází. Jednoduše řešeno, pomocí webové služby dochází k napojení evidence do systémů jiných úřadů, ovšem pouze v omezeném rozsahu. Poskytovány jsou tímto způsobem pouze údaje o jméně a příjmení, datu narození a státní příslušnosti skutečného majitele, dnech vzniku a zániku jeho postavení a povaze jeho postavení. Služba je poskytována výhradně orgánům veřejné správy, které mají nárok na dálkový přístup.¹⁷

5.2.3. Povinné osoby podle AML zákona

Evidence představuje jeden z podstatných nástrojů předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a její vznik byl motivován také tímto cílem. Jednou z jejích hlavních funkcí je poskytovat povinným osobám podle AML zákona relevantní zdroj informací o skutečných majitelích klientů. Evidence je pro povinné osoby obligatorním zdrojem, nikoli však výhradním, který musí v rámci kontroly klienta ověřit. Tento proces současně slouží jako nástroj zvyšování kvality údajů v evidenci (viz kapitola 6.3.1.).

Povinné osoby mají přístup ke všem evidovaným údajům, včetně těch historických, a to prostřednictvím dálkového přístupu. Dálkový přístup povinné osoby nemusí využívat povinně. Na rozdíl od orgánů veřejné moci musí být povinné osoby nejprve k dálkovému přístupu zaregistrovány na základě žádosti (§ 17 odst. 1 zákona o ESM). Žádost vyřizuje Ministerstvo spravedlnosti. Dálkový přístup i vyřízení žádosti o dálkový přístup jsou bezplatné.

Zřízení dálkového přístupu je relativně jednoduché. Ministerstvo ověří, zda je žadatel oprávněn ke zřízení přístupu (zda jde o osobu podle § 16 odst. 2 zákona o ESM, respektive zda jde o povinnou osobu podle AML zákona) a následně vůči registru osob ztotožní fyzické osoby, které za žadatele mají dálkově přistupovat. Ministerstvo následně vyrozumí žadatele o výsledku posouzení žádosti. Ministerstvo má na vyřízení žádosti standardní lhůtu 30 dnů; v praxi se však postupuje tak, aby byly žádosti vyřízeny co nejrychleji. Celková doba administrace žádosti zpravidla nepřesahuje 5 pracovních dní. Pokud je žádost vyřízena kladně, konkrétní žadatelem nahlášení (registrovaní) uživatelé již následně mohou do evidence volně a kdykoli přistupovat. Individuální přístupy platí 2 roky, poté mohou být obnoveny. Uživatelé dálkově přistupují s využitím některého z identifikačních prostředků s úrovní záruky „značná“. Dálkový přístup probíhá v reálném čase. Uživatelé v režimu dálkového přístupu mohou v evidenci vyhledávat

¹⁷ V současnosti službu využívá Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo kultury, Ministerstvo pro místní rozvoj, Státní zemědělský intervenční fond, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, a Ministerstvo zdravotnictví.

jak podle právnických osob, tak podle skutečných majitelů a mohou prohlížet a stahovat jednotlivé výpisy.

Aktuálně je prostřednictvím registrace provedené Ministerstvem spravedlnosti přihlášeno k dálkovému přístupu do evidence skutečných majitelů 2058 subjektů, přičemž přibližně 90 % tvoří povinné osoby (ve zbytku jde o orgány veřejné správy a veřejné zadavatele). Celkový počet oprávněných uživatelů dálkově přistupujících za tyto osoby je aktuálně 5027.¹⁸

Dálkový přístup mají dle dat z informačního systému evidence zřízen všechny banky se sídlem v České republice. Počet uživatelů přistupujících za banky je 1 254. Jde o čtvrtinu všech uživatelů.

Přístupy k využívání dálkového přístupu jsou u bank dle výsledků dotazníkového šetření různé. U části bank představuje dálkový přístup primární nástroj při kontrole skutečného majitele z evidence; takto se vyjádřila polovina respondentů. Část bank naopak primárně vychází z veřejně dostupných dat, přičemž dálkový přístup obecně mají zřízen jen někteří zaměstnanci, typicky pracovníci AML oddělení. Bankéři standardně využívají veřejně dostupná data. Banky vycházejí z veřejných dat v jednoduchých případech. Ověření všech zapsaných údajů přes dálkový přístup je využíváno v případě subjektů se složitější strukturou vztahů nebo při pochybnosti o správnosti základních identifikačních údajů skutečného majitele.

Jak vyplynulo z dotazníkového šetření, banky jsou obecně s funkcemi a fungováním evidence spokojené. Hodnocení shrnuje následující tabulka:

Hodnocený aspekt evidence	Mediánový průměr bankami uděleného hodnocení
Přehlednost a srozumitelnost údajů	8/10
Vyhledávací funkce	9/10
Celková funkčnost a praktičnost	9/10

I přes uvedené banky indikovaly, že by v rámci evidence ocenily více funkcionalit. Za nejpřínosnější by banky považovaly možnost nastavení notifikací u svých klientů s cílem sledování aktualizace údajů nebo vývoje ze strany soudu řešených nesrovnalostí, vytvoření webové služby pro čerpání veškerých dat z evidence nebo možnost generování a podávání oznámení o nesrovnalosti přímo v internetovém rozhraní evidence. Banky pak vnímají jako nedostatek, že nemají přístup k dokumentům, kterými byly skutečnosti zapsané v evidenci doloženy (ať už soudu nebo notáři).

¹⁸ Údaj k 7. 6. 2023.

5.2.4. Veřejnost

V případě veřejnosti je evidence přístupná zdarma na internetu, bez požadavku registrace. Veřejnosti je umožněn přístup k údajům o jménu, státu bydliště, roce a měsíci narození a státním občanství skutečného majitele právnické osoby a o povaze postavení skutečného majitele a velikosti podílu skutečného majitele, zakládá-li podíl jeho postavení. Veřejné jsou také veškeré údaje, které jsou výsledkem automatického průpisu, pokud jsou ve zdrojovém registru také veřejné.

Veřejnost může vyhledávat v evidenci pouze podle názvu nebo identifikátoru evidujícího subjektu. Veřejnost si může prohlížet a stáhnout částečné výpisy. Využití veřejné části evidence skutečných majitelů lze ilustrovat na počtu zobrazení subjektů v evidenci, kterých je každý den v průměru přibližně 100 000 až 130 000.

Data z evidence skutečných majitelů jsou také dostupná ve formátu otevřených dat spolu s údaji z veřejných rejstříků (na webu <https://dataor.justice.cz/>).

5.3. Dílčí závěry k využívání a uživatelským funkcionalitám evidence

Evidence z hlediska obslužnosti obsahuje spíše základní funkcionality zaměřené na administrativní a formální aspekty. Obecně je soudům a notářům poskytováno spolehlivě fungující aplikační vybavení. V řadě ohledů je však prostor pro zdokonalení funkcí pro obsluhující uživatele, a tím i zefektivnění jejich práce. Rezervy lze spatřovat především ve využití automatizovaných procesů a hromadných úkonů. Velká část repetitivní a šablonovité práce je ze strany uživatelů vykonávána manuálně.

Nedostatkem ve využívání evidence je absence nástrojů, jakož i koncepce interní analýzy dat. Ačkoli evidence obsahuje množství strukturovaných dat, jejich interní analýza v zásadě neprobíhá. K tomuto jednak nejsou dostupné příslušné nástroje, jednak ale tento úkol ani nikomu gesčně nepřipadá. K tomu blíže v kapitole 6.6.

Za nejpropracovanější lze považovat funkcionality evidence pro evidující subjekty, zejména automatické průpisy a funkce návrhového formuláře. Formulář umožňuje strukturovaně zapisovat veškeré údaje o skutečném majiteli, uživatele navádí a nabízí mu relevantní možnosti. Velmi praktická je možnost grafického zobrazení struktury vztahů. I přes dobrou úroveň elektronického formuláře lze v tomto směru uvažovat o dalších posunech, které by přispěly k uživatelskému komfortu a vyšší efektivitě a ke kvalitnějšímu obsahu evidence. V podrobnostech viz kapitoly 7.1. a 7.2.

V současnosti je evidence nejvíce využívána především ze strany povinných osob. Bylo zjištěno, že zejména některé banky přistupují k nástroji evidence komplexně a inovativně a snaží se ji využít s ohledem na technické limity maximálně. Vlastní funkce evidence pro tyto uživatele jsou však spíše základní, tj. pouze zobrazování evidovaných dat. Nemožnost napojení na databázi pomocí webové

služby snižuje využitelnost a potenciální analýzu dat v evidenci jako celku. Kontrolní činnost povinných osob je tak limitována, respektive není pro ni k dispozici adekvátní služba. Potenciál evidence jako užitečného nástroje v boji s praním peněz a financováním terorismu není plně naplněn.

Není také diferencováno mezi různými kategoriemi povinných osob vzhledem k tomu, v jaké míře evidenci využívají a jaké jsou jejich technické možnosti. Stávající dálkový přístup je vhodným řešením pro menší povinné osoby, nikoli pro velké subjekty typu bank, které musí provádět kontroly velkého množství klientů.

Další externí uživatelé z řad orgánů veřejné moci využívají evidenci převážně formálně. Kontroluje se, zda nějaké údaje v evidenci jsou. Vlastní materiální využití dat je spíše okrajové.

6. Analýza existujících nástrojů posilujících kvalitu údajů v evidenci

K posílení kvality obsahu evidence slouží několik institutů, které působí v různých situacích a v různé intenzitě. Tyto nástroje lze rozdělovat podle toho, kdy působí. Lze hovořit o opatřeních primárního (vstupního), průběžného a následného zajišťování kvality.

Primární zajištění kvality údajů je zajišťováno procesem zápisu a nastavením návrhových formulářů. Při vstupu údajů do evidence údaje podléhají ověření registrující autoritou. Těmi jsou buď příslušné soudy, nebo evidující notáři. Ke kvalitě návrhů a minimalizaci chyb přispívá mechanismus interaktivního online formuláře, jehož prostřednictvím lze výhradně návrh na zápis vytvořit. Obdobný formulář vyplňují na základě podkladů od žadatele notáři.

Průběžné zajištění kvality se děje jednak prostřednictvím tzv. automatických průpisů, jednak aktivitou osob, které jsou povinny evidenci využívat a skutečné majitele zjišťovat, zejména tzv. povinných osob podle AML zákona. Jako opatření přispívající k plnění evidenční povinnosti a kvalitě údajů lze též vnímat širokou veřejnost a bezplatný přístup do evidence skutečných majitelů.

K primárnímu i průběžnému zajištění kvality údajů dále přispívají soukromoprávní následky upravené v § 52 a násl. zákona o ESM.

Následné zajištění kvality je úkolem příslušných evidenčních soudů. Ty mohou vyzývat evidující subjekty k nápravě či doplnění údajů a vést řízení o nesrovnalostech. V návaznosti na výsledek soudního řízení se mohou evidující subjekty (a další subjekty) dopustit přestupků, které následně projednávají správní orgány.

Obecně je koncepce zajištění kvality údajů v evidenci postavena především na motivaci evidujících subjektů k dobrovolnému plnění evidenční povinnosti. Neplnění evidenční povinnosti sice není vždy spojeno s přímou sankcí, ale i tak má pro subjekty zásadní negativní důsledky, které na ně dopadají

v rámci specifických procesů (uzavření obchodu s povinnou osobou, možnost získání veřejné zakázky atp.). Neplnění evidenční povinnosti je primárně postihováno právě v situacích, kdy je zjištění skutečného majitele důležité a nezbytné. Přímé sankční mechanismy přitom stále existují, avšak představují spíše nástroj doplňkový.

Je třeba zdůraznit, že z povahy věci nikdy nemůže být žádným nástrojem zajištěna absolutní spolehlivost údajů v evidenci. To je dáno povahou evidence jako takové i evidovaných dat. V evidenci se určité skutečnosti zaznamenávají, tzn. zápis tyto skutečnosti nevytváří, nekonstituuje, ale jen deklaruje. Skutečnosti se pak jednak mohou proměňovat v čase, jednak může být v praxi velmi složité se jich dobrat (ať už pro pouhou komplikovanost vztahů nebo proto, že skutečný majitel nechce být znám). Proto i při detailním zkoumání skutečného majitele v rámci procesu zápisu se nelze vyvarovat toho, že skutečnost se brzy poté může změnit a zápis se stane neaktuálním. Nástroje primární, průběžné a následné kontroly by měly tuto definiční povahu evidovaných údajů reflektovat a působit ve vzájemné rovnováze.

Stávající mechanismy zajišťující kvalitu údajů v evidenci nebo k ní přispívající jsou v dalších částech podrobněji představeny.

6.1. Vstupní zajištění kvality – zápisy do evidence

Zápis skutečného majitele lze provést prostřednictvím jednak soudu (v soudním řízení), jednak notáře. Notář a soud jsou z hlediska zápisu údajů do evidence skutečných majitelů zásadně rovnocennými autoritami. Notářské zápisy nepodléhají kontrole či revizi soudu. Soudu je vyhrazeno vést řízení o nesrovnalostech (viz kapitola 6.5.1.).

S ohledem na rychlost, neformálnost a finanční výhodnost notářských zápisů je jejich obliba větší. V roce 2022 bylo 67,8 % zápisů do evidence provedeno notáři.¹⁹ Trend provádění zápisů notáři pokračuje i v roce 2023, kdy bylo prozatím provedeno 73,4 % zápisů notáři.²⁰

6.1.1. Předpoklady zápisu

Soud nebo notář provedou navrhovaný nebo požadovaný zápis za předpokladu, že návrh či žádost jsou doloženy písemnostmi o skutečnostech, které mají být do evidence skutečných majitelů zapsány (§ 23 odst. 1 zákona o ESM). Jinak řečeno, zapisované skutečnosti musí z něčeho plynout, být nějak podloženy, nikoli pouze tvrzeny. Soud a notář nezkontrolují, zda jsou navrhované údaje skutečně pravdivé, ale to, zda jsou něčím podloženy.

¹⁹ Z 23 418 manuálních zápisů bylo v roce 2022 provedeno 15 881 notáři a 7 537 soudy.

²⁰ Z 9 152 manuálních zápisů bylo prozatím provedeno 6 722 notáři a 2430 soudy. Údaj k 30. 5. 2023.

V právní úpravě je specifikováno, jakými dokumenty lze žádost či návrh na zápis zejména doložit (§ 23 zákona o ESM). Zapisované skutečnosti musí mít v něčem oporu, musí z něčeho plynout. Dokládat není třeba informace, které jsou soudu a notáři dostupné z jiných informačních systému veřejné správy (např. z veřejného rejstříku). Je třeba zdůraznit, že je omezena možnost dokládat zapisované skutečnosti pouze čestným prohlášením. To připadá v úvahu pouze ve specifických případech, v zásadě tehdy, nelze-li skutečnost doložit jinak. Prohlášeními ve smyslu § 23 odst. 3 písm. f) a g) zákona o ESM se prohlašuje o skutečnostech zakládajících postavení skutečného majitele, nikoli přímo o tom, že někdo je skutečným majitelem.

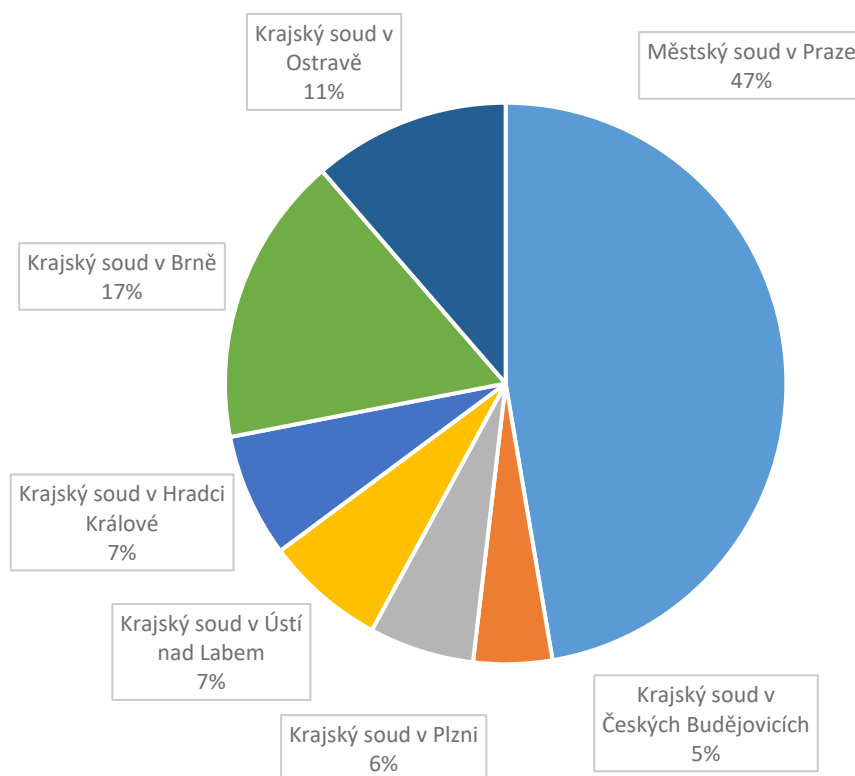
Obecně platí, že za správnost údajů v evidenci odpovídají evidující subjekty. Na nich je také břemeno zapisované skutečnosti nějak doložit. Doložit je třeba jak osoby skutečných majitelů, tak důvody jejich postavení a také vztahy v rámci struktury vztahů. Tyto skutečnosti a vztahy nepostačuje pouze oznámit či tvrdit. Pokud soud nebo notář neshledají, že jsou skutečnosti dostatečně doloženy, zápis neprovedou. V případě soudu je vydáno zamítavé rozhodnutí, proti kterému se lze odvolat. Notář může odmítnout zápis provést.

V případě identifikačních údajů tuzemských skutečných majitelů dochází vždy ke ztotožnění vůči registru obyvatel. V případě cizinců je třeba identifikační údaje doložit typicky dokladem totožnosti.

6.1.2. Zápis soudem

Soudní řízení o zápisu skutečného majitele je značně standardizované, rychlé, preferující elektronickou komunikaci. Může být zahájeno pouze na návrh. Výsledkem řízení je provedení zápisu, případně rozhodnutí o odmítnutí nebo zamítnutí návrhu.

K agendě skutečných majitelů jsou příslušné krajské soudy, s výjimkou Krajského soudu v Praze, neboť Městský soud v Praze rozhoduje jako soud prvního stupně ve věcech evidence skutečných majitelů jak ze svého obvodu, tak rovněž Krajského soudu v Praze. Jedná se celkem o sedm evidenčních soudů (a tři jejich pobočky) příslušných k zápisu skutečných majitelů těch subjektů, které mají sídlo v jejich obvodu. Z tohoto hlediska je agenda rozložena nerovnoměrně, kdy téměř polovina subjektů (téměř 360 000) spadá do obvodu Městského soudu v Praze. Poměr subjektů, které spadají do obvodu příslušných soudů, zobrazuje následující graf.

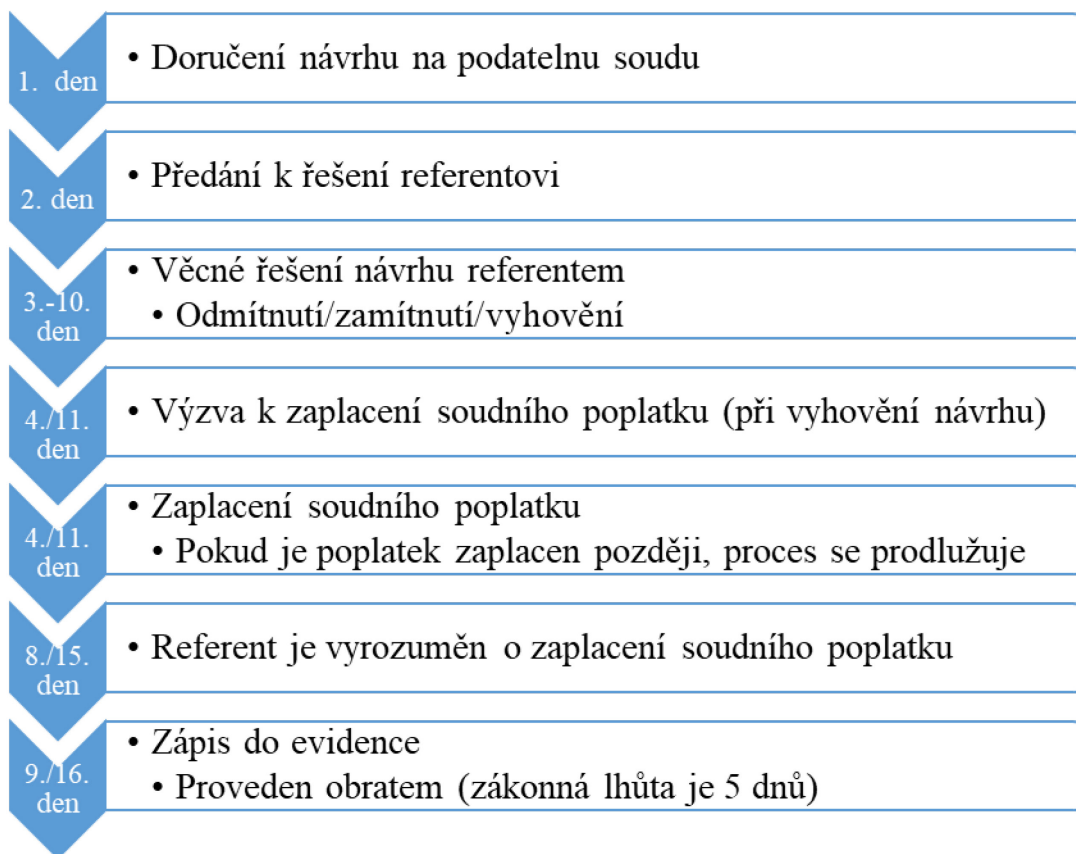


Uvedený poměr odpovídá i tomu, v jaké míře soudy prováděly zápisy do evidence v letech 2021 a 2022.

Řízení o zápisu do evidence je speciálním soudním řízením, které se řídí zákonem o ESM a subsidiárně zákonem č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Návrh se povinně podává v elektronické podobě, což znamená prostřednictvím datové schránky navrhovatele nebo s uznávaným elektronickým podpisem.²¹

Dle sdělení oslovených soudů řízení o zápisu do evidence trvá v průměru 10 až 15 dní. Přibližnou časovou osu řešení návrhu lze nastínit následovně:

²¹ Pouze v případě právnické osoby jiné než obchodní korporace a u právního uspořádání je možné podat návrh i v listinné podobě; pak musí být podpis navrhovatele úředně ověřen.



Obecně lze prostřednictvím soudu dosáhnout zápisu zpravidla během 9 až 16 pracovních dnů. To však za předpokladu, že soud návrhu v úplnosti vyhoví a že navrhovatel obratem zaplatil soudní poplatek. V praxi záleží nejvíce na rychlosti věcného posouzení návrhu ze strany referenta. Délka posouzení se liší s ohledem na vytíženost referenta a komplikovanost návrhu. Část soudů referovala, že tato doba obvykle nepřesáhne 3 až 5 dní. Pokud je návrh v pořádku, je navrhovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku. Poplatek se v případě evidence platí výhradně převodem na bankovní účet soudu. Administrace spojená s platbou poplatku na straně soudu řízení prodlužuje o 3 až 4 dny.²² Jakmile je poplatek zaplacen, dochází obratem k zápisu údajů do evidence.

Soud při vyhovění návrhu v celém rozsahu nevydává rozhodnutí, ale pouze o zápisu navrhovatele vyrozumí. Ve vyzoomění uvede, jaké údaje byly zapsány. Spolu s vyzooměním zasílá také aktuální výpis z evidence.

Dle statistik a odhadů jednotlivých soudů dochází ve většině případů k vyhovění návrhu.

Soud	Poměr výsledků řízení o zápisu (v %)		
	Vyhovění	Odmítnutí	Zamítnutí
Městský soud v Praze	69,7	26,8	3,5

²² V současnosti nelze soudní poplatky platit pomocí platební brány online. Systém také negeneruje navrhovateli variabilní symbol. Ten stanovuje až účtárna soudu. Navrhovatel pro zjištění příslušných platebních údajů musí vyčkat výzvy soudu.

Krajský soud v Českých Budějovicích	94	6	
Krajský soud v Plzni	65	35	
Krajský soud v Ústí nad Labem	63,6	19,3	17,1
Krajský soud v Hradci Králové	77,5	7,5	15
Krajský soud v Brně	70	25	5
Krajský soud v Ostravě	80	18	2
PRŮMĚR	74,3	16,7	9

V dotazníkovém šetření soudy identifikovaly nejčastější nedostatky návrhů na zápis velmi podobně. Nejčastějším nedostatkem je nedoložení tvrzených skutečností (navrhovaných k zápisu), tzn. nedoložení listin prokazujících postavení skutečného majitele, případně vztahy ve struktuře vztahů. Dále neúplné údaje týkající se postavení skutečného majitele (zejména struktura vztahů) a nesprávně vypočtené výše nepřímých podílů.

Návrh na zápis posuzují ze strany soudu vyšší soudní úředníci.²³ Agendě se věnuje celkem 106 vyšších soudních úředníků, přičemž jejich poměr mezi soudy v zásadě odpovídá poměru velikosti nápadu. Vedle toho mají soudy k dispozici administrativní pracovníky (zapisovatelé).

Agenda je na všech soudech vykonávána spolu s agendou veřejných rejstříků. To je dáno historicky, částečnou podobností a souvislostí agend a také technickou provázaností veřejných rejstříků a evidence. Fungování veřejného rejstříku i evidence, včetně obslužné soudní aplikace, je zajišťováno stejným informačním systémem.

Soudy prozatím evidují pouze minimum odvolání proti rozhodnutím v řízení o zápisu.²⁴

6.1.3. Zápis notářem

Jak bylo uvedeno výše, obliba notářských zápisů do evidence je značná. Na rozdíl od soudu musí notář provést zápis do 3 dnů od podání žádosti (§ 34 odst. 4 zákona o ESM). V praxi však jsou notáři schopni zápisy provádět v zásadě obratem, dle okolností a individuálně nastaveného přístupu ke klientům. Vlastní zápis notářem je také levnější než zápis provedený soudem.²⁵

²³ Jde o pracovníky soudu s rozhodovací pravomocí. Musí mít ukončené studium vyšších soudních úředníků (na Justiční akademii v Kroměříži), případně také vysokoškolské vzdělání v oblasti práva.

²⁴ Městský soud v Praze uvádí přibližně 5 odvolání, Krajský soud v Brně 1 odvolání, přičemž následně bylo řízení zastaveno.

²⁵ Např. v případě obchodních společností je zápis skutečného majitelem provedený soudem zpoplatněn 4 000 Kč. Stejný zápis provedený notářem stojí 2 500 nebo 1 000 Kč s ohledem na složitost zapisovaných vztahů. Srov. položku 11 přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a položky S a ZA vyhlášky č. 196/2001 Sb., o odměnách a náhradách notářů, správců pozůstalosti a Notářské komory České republiky (notářský tarif).

Ačkoli zákon nevyžaduje pro podání žádosti notáři využití formuláře, v praxi je návrhový formulář využíván i zde. Žadatel nejprve vyplní online formulář a uloží jej. Následně může notář pomocí speciálního kódu generovaného ke každému formuláři obsah formuláře převzít do notářské aplikace, ve které žádost zpracovává a následně také dálkově provádí zápis do evidence. Proces zápisu se tím zrychluje.

Notář nevede o zápisu do evidence řízení, ale vydává osvědčení pro zápis. Osvědčení představuje typ veřejné listiny sepisované notářem. Osvědčení lze připodobnit k rozhodnutí soudu. Notář osvědčuje, že předložené či zjištěné skutečnosti, které se zapisují do evidence, vyplývají z doložených písemností nebo jemu přístupných informačních systémů veřejné správy. Notář zároveň osvědčením potvrzuje, že žadatel je oprávněn k podání žádosti. Jinak řečeno notář osvědčuje, že provedl formální přezkum žádosti, včetně zkoumání, zda existuje podklad pro zapisované skutečnosti.

Doklady, kterými žadatel osvědčil vůči notáři údaje požadované k zápisu, musí notář uchovávat v elektronické podobě a po provedení zápisu je elektronicky zaslat příslušnému soudu (§ 35 odst. 1 zákona o ESM). Tento proces se děje mimo informační systém evidence.

Žádosti o zápis posuzují standardně sami notáři či pracovníci notářské kanceláře, vždy jde o osoby s vysokoškolským vzděláním v oblasti práva.

Ačkoli soud i notáři využívají při zápisu stejný informační systém, soudní aplikace a její obsah nejsou notářům přístupné. To platí i ve vztahu k dokladům, kterými si osvědčují zapisované skutečnosti. Pokud je návrh na změnu údajů podáván k notáři a prvozápis byl učiněn u soudu (nebo u jiného notáře), je nezbytné opětovně dokládat veškeré dokumenty. V současnosti není technicky zajištěno sdílení předložených osvědčujících dokumentů mezi evidujícími autoritami.

6.1.4. Funkce inteligentního formuláře

Pro podání návrhu na zápis skutečného majitele je nezbytné využít předepsaný formulář. Formulář je třeba vyplňovat online na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti. V praxi je vyplnění formuláře využíváno i při zápisech prostřednictvím notářů.

Formulář především minimalizuje možnost vzniku formálních i věcných chyb podání. S ohledem na komplikovanost pojmu skutečného majitele je i formulář propracovaný a komplexní. Formulář v reálném čase reaguje na zadávané údaje a variabilně nabízí příslušné možnosti, upozorňuje na chybějící údaje a některé údaje umožňuje převzít z jiných zdrojů. Ve formuláři je třeba v případě tuzemské adresy provést identifikaci vůči registru územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN). Formulář vyžaduje vyplnit veškeré identifikační údaje tak, aby následně mohlo být provedeno ztotožnění ze strany soudu nebo notáře vůči registru obyvatel.

V hlavní části formuláře se v souladu se zákonnými požadavky (§ 13 zákona o ESM) identifikují skuteční majitelé, jejich postavení, skutečnosti zakládající jejich postavení a také se popisuje struktura vztahu. Strukturu vztahu, včetně identifikace osob v ní vystupujících, je nezbytné popsat s využitím funkcionalit formuláře; není tak možné např. strukturu doložit jako přílohu podání. Je třeba v příslušné části formuláře uvést všechny řetězce vedoucí ke skutečnému majiteli, všechny články těchto řetězců a také vztahy mezi jednotlivými články. Jelikož mohou být struktury často značně komplikované, umožňuje formulář zadané údaje v reálném čase převést na grafické znázornění. Díky tomu může návrhovač lépe kontrolovat, zda zadané údaje odpovídají jeho záměru.

Ačkoli formulář obsahuje několik sofistikovaných funkcionalit, stále je prostor pro jeho zdokonalení. V ideálním případě by formulář mohl také sám sjednocovat a propočítávat postavení skutečného majitele na základě údajů zadaných do části pro popis struktury vztahů. V současnosti musí tento proces provádět sám uživatel, čímž vzniká prostor pro chyby.

Formulář by také mohl více vést k řádnému doložení skutečností, které se mají zapsat. Aktuálně formulář sice umožňuje specifikovat k němu přikládané přílohy, ale nikoli ve vazbě na konkrétní zapisované skutečnosti. Formulář by proto mohl vyžadovat u každého zapisovaného vztahu (v rámci struktury vztahů) uvést specifikaci, jakým dokumentem je tato skutečnost doložena. Pro uživatele i pro evidující autoritu by tak bylo jednoduše seznatelné a přehledné, zda a jak je skutečnost dokládána.

6.2. Průběžné zajištění aktuálnosti údajů – automatické průpisy

Automatický průpis je funkcionalitou informačního systému evidence skutečných majitelů. Je to mechanismus přebírání některých údajů z veřejných rejstříků, evidence svěřenských fondů a registru osob do evidence skutečných majitelů. Systém také přebírá údaje v rámci evidence samé, tzn. propisuje údaje od jednoho (mateřského) subjektu k druhému (dceřinému).

Použití průpisů reflektuje skutečnost, že u velké části právnických osob jsou jejich skuteční majitelé obecně určitelní na základě informací zapsaných ve veřejném rejstříku (popř. jiné obdobné tuzemské evidenci). Dle § 4 odst. 1 zákona o ESM postavení skutečného majitele zakládá (mimo jiné) podíl v korporaci v relevantní výši (větší než 25 %). Společníci společností s ručením omezeným a jejich podíly jsou přitom údaje povinně zapisované do obchodního rejstříku. Skuteční majitelé nebo alespoň jejich část je tak přímo zjistitelná z veřejného rejstříku.

U společností s ručením omezeným lze alespoň jednoho skutečného majitele zjistit z veřejného rejstříku v 75 % případů. U 70 % společností s ručením omezeným je zcela jednoduchá vlastnická struktura

jednoho nebo dvou společníků – fyzických osob. Z údajů vyplývá, že 22 % akciových společností má pouze jediného akcionáře – fyzickou osobu.²⁶

Počet společností s ručením omezeným	522 468	
Počet SRO s alespoň 1 společníkem (FO), který má více jak 25% podíl	385 045	74,5 %
Počet SRO s 1 společníkem (FO)	297 469	56,9 %
Počet SRO s 2 společníky (FO), kteří mají 50% podíl	68 804	13,2 %
Počet SRO s 3 společníky (FO), kteří mají 1/3 podíl	5030	0,9 %

V případech jiných právnických osob než obchodních korporací jsou osoby skutečnými majiteli typicky na základě svého členství ve statutárním nebo jiném voleném orgánu, a lze je proto také jednoduše propstat z veřejného rejstříku. Průpisy především míří na subjekty s jednoduchou strukturou, které tvoří ve veřejném rejstříku drtivou většinu.

Průpis je zásadně nezávislý na aktivitě evidujícího subjektu a nastává automaticky, odpovídá-li situace v evidenci skutečných majitelů, veřejném rejstříku, evidenci svěřenských fondů nebo základním registru zákonným předpokladům.²⁷ Průpis není jednorázový, ale představuje dynamické propojení stavu zápisu ve zdrojovém registru s evidencí skutečných majitelů. Dojde-li ke změně ve zdrojovém registru v rámci zákonem stanovených kritérií, které mají vliv na postavení skutečného majitele, projeví se změna i evidenci skutečných majitelů.

Automatické průpisy údajů do evidence skutečných majitelů jsou hlavním nástrojem zajišťujícím naplněnost evidence a aktuálnost a koherenci vedených údajů. Zápisy v evidenci jsou ze 78,3 % výsledkem automatických průpisů. Podíl automatického průpisu u jednotlivých právních forem ilustruje následující tabulka²⁸.

Právní forma	Podíl zápisů v evidenci, které jsou výsledkem automatického průpisu v %
Veřejná obchodní společnost	82,3
Společnost s ručením omezeným	74,3
Společnost komanditní	0,0
Nadace	99,7
Nadační fond	99,5

²⁶ Z celkového počtu 26 933 akciových společností jich 5 894 má jediného akcionáře – fyzickou osobu.

²⁷ Pokud evidující subjekt aktivně zajistí zápis (přes soud nebo notáře), automatický průpis podle § 38 zákona o ESM se u ní neprosadí (deaktivuje se). Pokud je u evidujícího subjektu průpis blokován existencí manuálního zápisu, lze jej opět aktivovat, a to jednoduchým návrhem soudu nebo žádostí notářů.

²⁸ U školských právnických osob automatický průpis není možný, proto nejsou v tabulce uvedeny.

Akciová společnost	23,9
Obecně prospěšná společnost	99,5
Společenství vlastníků jednotek	99,4
Ústav	99,0
Družstvo	62,8
Spolek	93,7
Odborová organizace	100,0
Organizace zaměstnavatelů	100,0
Politická strana, politické hnutí	100,0
Církevní organizace	100,0
Evidované církevní právnické osoby	100,0
Svazy církví a náboženských společností	100,0
Pobočný spolek	93,0
Komora (s výjimkou profesních komor)	100,0
Zájmové sdružení právnických osob	94,5
Honební společenstvo	99,8
Evropská společnost	24,7
Evropská družstevní společnost	0,0
Svěřenský fond	98,3
Zahraniční svěřenský fond	75,0

Vedle přebírání údajů z jiných zdrojů do evidence automatický průpis také zajišťuje koherentní zápisy nepřímých skutečných majitelů. Skutečné majitele mateřské korporace je tak systém schopen automaticky propstat k jejím dceřiným korporacím, přičemž zohledňuje zákonné předpoklady postavení skutečného majitele a propočítává výši nepřímého podílu. Systém také sám zapisuje strukturu vztahů.

V praxi nejsou výjimkou situace, kdy je tuzemská korporace společníkem desítek, a i více dceřiných korporací. Je-li přitom u mateřské tuzemské společnosti (manuálně) zapsána relativně komplikovaná struktura vztahů se zahraničními prostředkujícími články a několika skutečnými majiteli, představuje automatický průpis těchto údajů k dceřiným korporacím (při kontrole a propočtu nepřímých vztahů) velkou úsporu pro všechny zúčastněné a umožňuje udržovat obsah zápisů aktuální a provázaný.

Průpisy zásadně zjednodušují administrativu jak evidujícím subjektům, tak registrujícím autoritám (soudu a notářům).

Je třeba zdůraznit, že automatický průpis nezavazuje evidující subjekt povinnosti zapsat správné údaje, pokud průpis neodpovídá skutečnému stavu nebo je neúplný. Z povahy věci některé vztahy a některé skutečné majitele automatický průpis reflektovat nedokáže.

Dle zkušeností bank údaje o skutečných majitelích, které jsou výsledkem automatického průpisu, v 90 % případů (medián odpovědí) odpovídají jimi zjištěným skutečnostem. Pokud zápis, který je výsledkem automatického průpisu, není správný, je tomu podle bank nejčastěji proto, že není zohledněno jednání ve shodě skutečných majitelů, respektive domněnky jednání ve shodě. Stávající mechanismus automatického průpisu totiž jednání ve shodě vyhodnocovat nedokáže.

Správnost a úplnost informací, které jsou předmětem automatického průpisu, byly předmětem doporučení ze strany OECD.²⁹ Hodnotitelé vyjádřili pochyby o jednoznačné kvalitě automaticky propisovaných informací a navrhli mimo jiné zlepšení kvality propisovaných informací, např. prostřednictvím periodického potvrzení ze strany evidujících subjektů (srov. kapitolu 7.6.1.).

S ohledem na efektivitu automatického průpisu lze uvažovat o jeho dalším rozvoji a zdokonalování.

6.3. Průběžné externí kontroly a konsekvence

Povinné využívání evidence skutečných majitelů ze strany externích uživatelů významně přispívá ke zkvalitnění obsahu evidence. Proces zjišťování či kontroly skutečného majitele typicky podnítl evidující subjekt k řádnému splnění evidenční povinnosti. To platí zejména v případě kontroly klientů prováděné povinnými osobami. Nedostatky v evidenci totiž mohou vést i k neuskutečnění obchodu (např. nesjednání úvěru). Podobně tomu je i v případě veřejné zakázky nebo poskytování dotace. Tlak na zjištění a zápis řádných údajů je vyvíjen obecně i ze strany subjektů a orgánů, které při své činnosti evidence využívají.

V případě postupu podle AML zákona je upraven i formalizovaný postup řešení a ohlašování nesrovnalostí, které povinné osoby v evidenci skutečných majitelů objeví.

6.3.1. Kontrola povinnými osobami podle AML zákona

Povinná osoba podle AML zákona musí v rámci kontroly klienta v konkrétních případech zjistit a zaznamenat údaje k ověření totožnosti skutečného majitele a postup při jeho zjišťování (§ 9 AML zákona). Pokud nelze provést identifikaci anebo kontrolu klienta, povinná osoba odmítne uskutečnění obchodu (§ 15 odst. 1 AML zákona).

Kontrolu klienta provádí povinná osoba v rozsahu potřebném k posouzení možného rizika legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v závislosti na typu klienta, obchodního vztahu, produktu nebo obchodu (§ 9 odst. 3 AML zákona). Pro posouzení rizikovosti ve všech případech, kdy je nutné provádět kontrolu klienta, však musí povinná osoba znát jak smysl a účel transakce, tak i vlastnickou strukturu a skutečného majitele klienta. Povinné osoby musí vždy skutečného majitele

²⁹ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Czech Republic 2023 (Second Round), OECD, 2023, str. 32 a 56–60; dostupné online [zde](#).

zjišťovat z evidence skutečných majitelů nebo obdobného registru (obchodní rejstříky či registry skutečných majitelů) a dále alespoň z jednoho dalšího zdroje [§ 9 odst. 2 písm. b) AML zákona]. Nepostačí tak pouhé prohlášení klienta nebo jeho zástupce, kdo je skutečným majitelem. Výběr těchto dalších zdrojů závisí na potencionální rizikovosti klienta a budou jím např. komerční databáze³⁰, prohlášení třetích stran (externí právník, účetní, auditor), případně prohlášení klienta. Je třeba zdůraznit, že povinné osoby nesmějí skutečného majitele zjistit pouze formálně a na údaje v evidenci bez dalšího spoléhat. Evidence je pro povinné osoby jedním ze zdrojů informací, které musí dále konfrontovat s dalšími zdroji.

Dle vyjádření bank vedle údajů dostupných v evidenci po klientech vyžadují i další dokumenty, které pro ně prostřednictvím evidence dostupné nejsou. Nejčastěji se jedná o doklady osvědčující postavení skutečného majitele, doklady osvědčující vztahy ve struktuře vztahů (mezi vliv zprostředkujícími články), specifikaci toho, proč byl určen náhradní skutečný majitel a doklady o totožnosti skutečného majitele.

V případě, že povinná osoba detekuje při identifikaci a kontrole klienta v evidenci nesrovnalost, musí postupovat v souladu s § 15a AML zákona. Povinná osoba nejprve klienta na zjištěnou nesrovnalost upozorňuje. Klient se následně může pokusit povinné osobě vysvětlit, proč považuje zápis v evidenci za správný, případně nesrovnalost uzná a iniciuje změnu zapsaných údajů v evidenci. Dle zkušeností bank na výzvu od banky reaguje 90 % klientů (medián odpovědí). Nesrovnalost se pak podaří vyřešit či odstranit v 95 % případů. Pokud však klient nesrovnalost relativně rychle nevyvrátí nebo neodstraní, musí povinná osoba nesrovnalost oznámit příslušnému soudu. Ten může přistoupit k zahájení řízení o nesrovnalosti (viz kapitola 6.5.1.). Pokud by povinná osoba nesplnila povinnosti ve vztahu řešení nesrovnalostí v evidenci, dopustila by se přestupku, za který ji může být uložena pokuta až 1 milion Kč (§ 44a AML zákona).

Jak plyne ze statistik soudů, v roce 2022 jim došlo přibližně 1 500 oznámení o nesrovnalostech (viz kapitola 6.5.1.1.). Dle bank se pak většinu nesrovnalostí (90 %) podaří vyřešit bez nutnosti je hlásit soudu. Lze pak předpokládat, že podobnou zkušenost budou mít i ostatní povinné osoby. Přitom platí, že banky jsou i dle soudů nejčastějšími ohlašovatelí. Soudům tak je hlášeno pouze 10 % všech objevených nesrovnalostí, k jejichž nápravě nedojde v rámci komunikace s klientem. V roce 2022 tak mohlo být povinnými osobami řešeno přibližně 15 000 nesrovnalostí.

Z dotazníkového šetření plyne, že v rámci své vnitřní organizace jednotlivé banky přistupují k řešení a hlášení nesrovnalostí různě. U některých bank jsou nesrovnalosti řešeny a hlášeny centrálně prostřednictvím specializovaného oddělení či pracovníka. V jiných případech speciální oddělení dozoruje či schvaluje řešení nesrovnalostí ze strany obchodních oddělení, která přímo komunikují

³⁰ V dotazníkovém šetření banky uváděly např. Dun&Breadstreet, Lexis Nexis nebo Kyckr.

s klienty. Obecně však banky mají nastaveny komplexní procesy řešení nesrovnalostí. Dle vyjádření bank je řešení nesrovnalostí s klienty, případně hlášení nesrovnalostí soudům, standardně prováděno ve spolupráci více oddělení (obchodní oddělení, právní oddělení, AML či Compliance oddělení).

Většina bank účastnících se šetření uvedla, že aktivně provádí analýzy či komparace dat s cílem nalezení nesrovnalostí v evidenci. Obecně banky provádějí v rámci pravidelných kontrol i kontroly majetkových struktur a tedy i zjišťování nesrovnalostí. U části bank fungují i sofistikovanější datová srovnání. Jedna banka uvedla, že v rámci interního systému vytvořili vlastní algoritmus určování skutečného majitele, který přihlíží například i k možnému jednání ve shodě (hlídání shody příjmení); výsledky interní analýzy dat jsou následně porovnávány s údaji v evidenci a jsou zjišťovány nesrovnalosti.

Je třeba si uvědomit, že povinné osoby, zejména banky, mají značné množství klientů, přičemž v případě právnických osob u všech probíhá kontrola skutečného majitele. Drtivá většina právnických osob má např. zřízení bankovní účet. V centrální evidenci účtů vedené Českou národní bankou má jeden nebo více účtů celkem 693 654 tuzemských právnických osob a 495 svěřenských fondů.³¹ U drtivé většiny těchto subjektů musí probíhat zjišťování skutečného majitele, včetně jeho ověření z evidence.³²

6.3.2. Zjišťování zadavatelem v zadávacím řízení

Některé další zákony využívají institut skutečného majitele při zjišťování potenciálního střetu zájmů. V tomto směru lze zmínit zejména § 122 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Zadavatel je povinen zjistit údaje o skutečném majiteli vybraného dodavatele, je-li českou právnickou osobou (s výjimkou právnických osob, které skutečného majitele nemají), přímo z evidence skutečných majitelů. Údaje zjištěné z evidence údajů o skutečných majitelích je pak zadavatel povinen uvést v dokumentaci o veřejné zakázce. Pokud dodavatel nesplnil svou evidenční povinnost vůči evidenci, má zadavatel povinnost vybraného dodavatele, který je českou právnickou osobou, ze zadávacího řízení vyloučit.

Zadavatel může také ověřovat věrohodnost poskytnutých údajů, a to zejména v situaci, kdy nabyde podezření, že údaje uvedené v evidenci skutečných majitelů neodpovídají skutečnosti. V takovém případě může po dodavateli požadovat další informace či doklady, nebo si je opatřit sám. V případě, že by dodavatel objasnění nebo doplnění zadavateli na výzvu neposkytl, byl by zadavatel oprávněn dodavatele vyloučit ze zadávacího řízení. Pokud by zadavatel při nahlížení do evidence skutečných majitelů zjistil nesrovnalost, měl by ji oznámit soudu. Jak však již bylo uvedeno v kapitole 5.2.2.,

³¹ Údaj k 26. 5. 2023.

³² Jsou zahrnuty i právnické osoby bez skutečného majitele, přičemž ty představují pouze malou část.

ve většině případů probíhá čistě formální kontrola vůči evidenci skutečných majitelů, tzn. zadavatel ověří, zda v evidenci nějaký zápis je. K materiálnímu zkoumání nedochází.

Za roky 2021 a 2022 bylo ve věstníku veřejných zakázek vedeném Ministerstvem pro místní rozvoj uveřejněno 35 587 veřejných zakázek, jejichž dodavatelem byly právnické osoby. Celkem šlo o 10 955 českých právnických osob, přičemž u všech mělo dojít ze strany zadavatele ke kontrole skutečného majitele vůči evidenci.

6.3.3. Zjišťování poskytovatelem dotace

Zjišťování skutečného majitele probíhá také u některých příjemců dotací ze strany poskytovatelů. Nezbytnou součástí žádosti o poskytnutí dotace je výpis z evidence skutečných majitelů údaje o skutečných majitelích [§ 14 odst. 3 písm. e) bod 2. zákona 218/2000 Sb. a § 10a odst. 3 písm. f) bod 2. zákona č. 250/2000 Sb.]. Nepředložení údajů o skutečném majiteli znemožňuje poskytnout dotaci.

V případě poskytovatelů dotací také obecně převládá formální kontrola toho, zda žadatel má v evidenci vedené nějaké údaje. Materiální zkoumání správnosti a aktuálnosti údajů lze mít za účelné s ohledem na poskytované plnění a v případech, kdy takové zkoumání umožňují kapacity poskytovatele dotace.

6.3.4. Kontrola veřejnosti

Nezanedbatelnou kontrolní úlohu hraje také veřejnost. Značná část údajů je v evidenci skutečných majitelů přístupná veřejně, zdarma a bez potřeby registrace. K posílení kvality může proto přispívat i široká veřejnost, respektive soukromé subjekty. Ty mohou případně také upozorňovat na zjištěné nesrovnalosti. Podněty může veřejnost adresovat příslušnému soudu obdobným postupem, jaký je stanoven v § 42 zákona o ESM. Je však na rozhodnutí soudu, jak s danými podněty naloží. Soud má možnost, je-li podnět dostatečně konkrétní a doložen nesrovnalost osvědčujícími skutečностями, v návaznosti na takto získané informace zahájit řízení o nesrovnalosti (§ 44 zákona o ESM). Ohlašovatel však o případném navazujícím postupu již není vyrozumívám. Nedostatek informací o osudu podnětu snižuje efektivitu veřejné kontory a může na veřejnost působit demotivujícím efektem.

S přístupem veřejnosti souvisí možnost nestátních subjektů provádět datové analýzy veřejně dostupných dat. Data z evidence skutečných majitelů jsou dostupná ve formátu otevřených dat.

6.4. Nepřímé zajištění kvality – soukromoprávní následky

Vedle úpravy aktivních externích kontrol jsou subjekty k řádnému plnění evidenční povinnosti motivovány snahou vyhnout se negativním soukromoprávním následkům. Následky se odvíjí jednak od toho, že nebyla zapsána správná osoba, a jednak od toho, že nebyl zapsán vůbec žádný údaj. Tyto následky nastávají přímo ze zákona, nejsou závislé na soudním či správním rozhodnutí. Z tohoto hlediska jsou potenciálně značně efektivní, na druhou stranu je však nesnadné tuto efektivitu

kvantifikovat. Evidující subjekty se totiž snaží zásadním negativním následkům vyhnout, a proto evidenční povinnost plní.

Cílem právní úpravy je postihovat ta práva, které jsou pro skutečné majitele podstatná. Jsou upraveny tři následky, a to nevymahatelnost tzv. zastírajících smluv (§ 52 zákon o ESM), nemožnost výplaty zisku (§ 53 zákona o ESM) a zákaz hlasování (§ 54 zákona o ESM) na schůzi nejvyššího orgánu (valné hromadě, členské schůzi) obchodní korporace. Tyto následky mají zásadní vliv na smluvní vztahy mezi obchodními korporacemi a jejich společníky.

6.4.1. Nevymahatelnost smluv

Podle § 52 zákona o ESM nelze vymáhat práva a povinnosti ze smluv zastírajících osobu skutečného majitele vzniklé v době, kdy skutečný majitel nebyl zapsán v evidenci skutečných majitelů. Účelem úpravy je znemožnění či znesnadnění činnosti tzv. profesionálních fiktivních majitelů, jejichž cílem je obcházení zákonných povinností nebo usnadnění majetkové trestné činnosti.

Zastírající smlouvou je třeba rozumět zejména smlouvu příkazního typu, jejímž cílem je řídit právnickou osobu nebo jiné právní uspořádání podle pokynů určité osoby, která přitom z formálního hlediska nemá žádný vztah ke struktuře právnické osoby nebo právního uspořádání a která zároveň není nikde evidována. Tyto zastírající smlouvy fakticky představují zakotvení třetí osoby jako člena korporace (tzv. bílý kůň či *nominee shareholder*, *nominee director*). Fiktivní majitel (např. smluvně vázaný společník nebo jednatel) je ovšem zavázán ze všech právních vztahů vyplývajících z jeho postavení v právnické osobě nebo právním uspořádání.

Platná právní úprava v důsledku vytváří určitou nejistotu vyplývající z přesunu podobných zastírajících smluv do mimosoudní sféry. Nevymahatelnost závazků ze zastírajících smluv však znemožňuje nebo alespoň výrazně ztěžuje profesionální poskytování služeb ryze formálních majitelů. Vzhledem k neosobní povaze těchto služeb se formální majitelé již nebudou moci spolehnout, že jim za službu bude zapláceno. Klienti se naopak nebudou moci spolehnout, že služby budou poskytnuty, případně že jim bude předán prospěch z formálního výkonu práv orgánu právnické osoby.

6.4.2. Zákaz výplaty zisku a výkonu hlasovacích práv

Zákaz výplaty (zejména) zisku (§ 53 zákona o ESM) a zákaz výkonu hlasovacích práv (§ 54 zákona o ESM) postihují skutečné majitele obchodních korporací, kteří nejsou zapsáni v evidenci skutečných majitelů. Stejně důsledky stíhají také právnické osoby, jejichž jsou tyto osoby rovněž skutečnými majiteli. Konečně jsou pak dotčeny i právnické osoby, které nemají zapsaného žádného skutečného majitele v rozporu s požadavkem zákona.

Obchodní korporace nesmí vyplatit podíl na prospěchu (typicky zisku) skutečnému majiteli nezapsanému v evidenci, ani právnické osobě nebo právnímu uspořádání, jejichž je rovněž skutečným

majitelem. Obchodní korporace nesmí vyplatit podíl na prospěchu také právnické osobě nebo právnímu uspořádání, jež nemá v evidenci zapsaného žádného skutečného majitele.

Nezapsaný skutečný majitel nesmí při rozhodování nejvyššího orgánu této obchodní korporace vykonávat hlasovací práva. Hlasovací práva nesmí vykonávat ani subjekt, jehož je nezapsaný skutečný majitel také skutečným majitelem. Obecně pak nemůže vykonávat hlasovací práva právnická osoba nebo zástupce právního uspořádání, jež nemá v evidenci skutečných majitelů zapsaného žádného skutečného majitele.

Zákaz výplaty podílu na zisku i nemožnost výkonu hlasovacích práv (tzv. sistace) jsou specifickými a zásadními soukromoprávními následky nezapsání skutečného majitele. Nezákonné výplaty zisku, o kterých rozhodl statutární orgán nebo valná hromada v důsledku neplatného hlasování, v praxi mohou napadat (menšinová) společníci nebo akcionáři nebo např. insolvenční správci v případě úpadku společnosti. Tito tak do rukou získávají nástroj, kterým lze např. napadat netransparentní vyvážení vlastních zdrojů z korporace. V občanskoprávních řízeních mohou soudy následně určitá jednání prohlásit za neplatná nebo např. prohlásit člena statutárního orgánu za odpovědného za případnou újmu způsobenou korporací protiprávní výplatou zisku. V případě neoprávněného vyplacení zisku je důležitý primárně fakt, že vzniká závazek z bezdůvodného obohacení mezi společností a příjemcem zisku.

6.5. Následná aktivita evidenčního soudu a sankce

Případné nesrovnalosti v evidenci skutečných majitelů mají za úkol řešit příslušné soudy. Pro tyto účely slouží tzv. řízení o nesrovnalostech (§ 42 a násl. zákona o ESM). Cílem řízení je primárně z evidence vymazat nesprávné údaje.

Nesrovnalostí se rozumí stav, kdy údaje v evidenci neodpovídají skutečnosti (aktuální či historické) nebo kdy v ní zcela chybí. V souvislosti s potřebou detekování možných nesrovnalostí je zavedena oznamovací povinnost pro orgány veřejné moci (v § 42 zákona o ESM) a povinné osoby (v § 15a AML zákona).

6.5.1. Řízení o nesrovnalostech

Řízení o nesrovnalostech je beznávrhové, soud jej může zahájit na základě oznámení ze strany kvalifikovaných subjektů, ale i z vlastního podnětu. Soud zahajuje řízení tehdy, je-li to vhodné k ochraně práv třetích osob.

Zákonná úprava primárně preferuje, aby osoba zjištěnou nesrovnalost napravila. Soud tak zásadně nejdříve vyzývá k odstranění či vysvětlení nesrovnalosti. Až pokud je výzva neúspěšná, přistupuje soud k řízení o nesrovnalosti. Výsledek řízení o nesrovnalosti je v určitých případech podkladem pro udělení pokuty za přešůpek ze strany příslušné obce s rozšířenou působností.

Spolu s řízením o nesrovnalosti je též upravena tzv. poznámka o nesrovnalosti (§ 45 zákona o ESM), která umožňuje rychlé zapsání informace o potenciální nesprávnosti, jakož i o výsledku řízení (§ 49 zákona o ESM). Smyslem tohoto institutu je včas a relativně rychle zprostředkovat pochybnost o správnosti údajů v evidenci těm, kdo ji využívají.

6.5.1.1. Postup před zahájením řízení o nesrovnalosti

Řízení o nesrovnalosti zpravidla předchází informování soudu o existenci možné nesrovnalosti. Byť soudy mohou řízení zahájit i z vlastního podnětu, v praxi tak nečiní. To je dáno především omezenou kapacitou soudního aparátu a dostupnými administrativními nástroji. Zahájení řízení z vlastního podnětu indikovaly v dotazníkovém šetření jen dva soudy, přičemž i v jejich případech se jednalo o výjimečný postup.

Dle statistik a odhadů jednotlivých soudů v roce 2022 došlo soudům nejméně 1 543 oznámení o nesrovnalostech.³³ 70 % těchto oznámení směřovalo k Městskému soudu v Praze. V jeho obvodu se tak více soustředí subjekty neplnící řádně evidenční povinnost.

Dle vyjádření soudů oznámení činí v zásadě pouze povinné osoby, v největší míře pak banky, leasingové společnosti a daňoví poradci. Oznámení ze strany orgánů veřejné moci indikovaly pouze větší soudy, přičemž jsou zcela výjimečná, v jednotkách případů. Stejně tak podněty veřejnosti osvědčující nesrovnalost.

V praxi soudy postupují tak, že v zásadě automaticky v návaznosti na došlé oznámení vyzývají příslušný subjekt k nápravě podle § 43 zákona o ESM. K nápravě poskytují soudy přiměřenou lhůtu, přičemž v praxi jde zpravidla o 30 dnů. K nápravě nevyzývají tehdy, pokud v mezidobí (tzn. v období mezi odesláním oznámení a jeho zpracováním na soudě) dojde k doplnění či úpravě zápisu. Z tohoto důvodu také je počet výzev nižší než počet došlých oznámení. V roce 2022 soudy vydaly nejméně 1 100 výzev k odstranění nesrovnalostí.³⁴ Výzvy na všech soudech vydávají vyšší soudní úředníci. Jde o stejné pracovníky, kteří se zabývají agendou zápisů do evidence (viz kapitola 6.1.2.).

Dle dotazníkového šetření se značná část nesrovnalostí podaří pomocí výzvy vyřešit, takže není třeba přistupovat k vlastnímu řízení o nesrovnalosti. V průměru evidující subjekty údaje v evidenci v reakci na výzvu soudu doplní či opraví průměrně v 60 % případů.

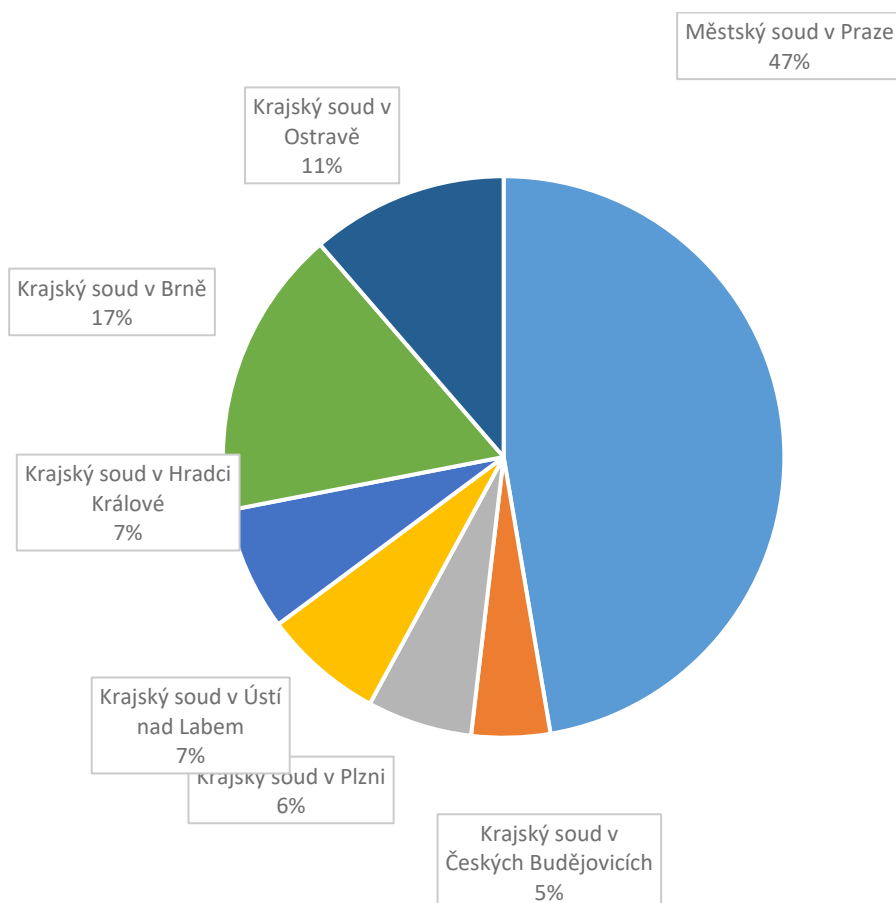
Velká část nesrovnalostí, k jejichž nápravě soudy vyzývají, spočívá v úplné absenci zápisu. Dle soudů jde v průměru až o 65 % všech nesrovnalostí.

³³ Dle některých soudů malá část oznámení nebyla pro účely statistiky dohledatelná.

³⁴ Některé soudy byly schopny počet pouze odhadnout; byl započítán nižší odhad.

6.5.1.2. Vedení řízení o nesrovnalosti

Dosud bylo nebo je vedeno 1 132 řízení o nesrovnalostech.³⁵ Poměr řízení dle jednotlivých soudů zobrazuje následující graf.



Ze statistiky plyne, že Městský soud v Praze řeší výrazně více nesrovnalostí než ostatní soudy. Důsledkem přitom není jen to, že by měl větší agendu. Do obvodu Městského soudu v Praze spadá přibližně polovina všech evidovaných osob (viz graf v kapitole 6.1.2.), avšak přitom řeší téměř dvě třetiny všech nesrovnalostí. To je dáno tím, že na Městský soud v Praze směřuje většina oznámení o nesrovnalostech.

Řízení o nesrovnalostech jsou ve většině případů vedena s obchodními korporacemi, jak ilustruje následující tabulka:

³⁵ Jde o počet všech řízení o nerovnostech zahájených od 1. 6. 2021.

Právní forma	Počet řízení o nesrovnalosti
Veřejná obchodní společnost	14
Společnost s ručením omezeným	775
Společnost komanditní	3
Nadace	0
Nadační fond	1
Akciová společnost	243
Obecně prospěšná společnost	1
Ústav	2
Družstvo	18
Spolek	14
Odborová organizace	1
Pobočný spolek	0
Svěřenský fond	1

Dle vyjádření soudů v části případů dojde k napravení nesrovnalosti v rámci řízení. Dle průměru odpovědí soudů jde o 30 %, avšak dva soudy indikovaly, že se tak neděje nikdy. Vlastní řízení vedou ve většině případů soudci obchodního úseku soudu; vyšší soudní uředníci v tomto řízení nerozhodují. Řízení obecně netrvá déle než 6 měsíců; v průměru 2 měsíce.

Soud v rozhodnutí specifikuje, které údaje neodpovídají nebo neodpovídaly skutečnému stavu. Uvede také, jaký je skutečný stav, vyšel-li v řízení najevo. Nesprávné údaje následně vymaže z evidence, respektive je nahradí údaji správnými. Výsledek řízení se vykáže v rámci zápisu poznámky nesrovnalosti (§ 49 zákona o ESM).

Rozhodnutí o nesrovnalosti je svou povahou rozhodnutí deklaratorní a nezakládá evidujícímu subjektu žádné povinnosti. Soud rozhodnutím evidujícímu subjektu již neukládá zapsat správné údaje, protože evidenční povinnost plyne přímo ze zákona.

Podle § 51 zákona o ESM v případě, že do evidence skutečných majitelů nebyl evidujícím subjektem zajištěn zápis žádného údaje (po marné výzvě podle § 43 zákona o ESM) nebo, pokud byl ignorován výsledek řízení o nesrovnalosti, soud vyrozumí správní orgán příslušný k projednání přestupků. V roce 2022 bylo soudy zasláno celkem 216 těchto vyrozumění, přičemž 76 % ze strany Městského soudu v Praze.

6.5.2. Přestupky

Za přestupky spočívající v porušení evidenční povinnosti evidujícího subjektu podle § 9 odst. 1 zákona o ESM lze uložit pokutu až do výše 500 000 Kč (§ 55 zákona o ESM). Stejná sankce hrozí osobě, která porušila povinnost poskytnout potřebnou součinnost podle § 10 zákona o ESM. Sankce tak může dopadnout i na nespolupracujícího skutečného majitele či osoby, jejichž prostřednictvím je jeho postavení založeno.

Speciálně se sankcionuje nezapsání žádných údajů do evidence skutečných majitelů po marné výzvě soudu (podle § 43 zákona o ESM). Obecně je přestupkem nezajištění zápisu údajů po řízení, ve kterém byly nesrovnalosti potvrzeny. Spáchání přestupků se odvíjí od procesně významné události v řízení o nesrovnalosti. Věcné posuzování kvality údajů v evidenci je ponecháno na soudu. O přestupcích a uložení sankcí se následně rozhoduje v režimu přestupkového řízení podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Správní uvážení se zaměřuje pouze na posouzení závažnosti přestupku a stanovení sankce. Přestupky projednávají obce s rozšířenou působností.

Z dostupných statistik není možné zjistit, kolik celkem bylo vedeno řízení o přestupcích podle zákona o ESM. Přestupky projednávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v jejichž územním obvodu má sídlo nebo bydliště podezřelý z přestupku (§ 57 zákona o ESM). V případě osob, které mají sídlo či bydliště na území města Prahy, pak přestupky projednává přímo Magistrát hlavního města Prahy.³⁶ V tomto případě tak dochází k určité centralizaci řešení přestupků. Současně bylo možné získat statistické údaje od Magistrátu. S ohledem na to, že dle soudních statistik činí 76 % všech vyrozumění podle § 51 zákona o ESM Městský soud v Praze, řešení přestupků Magistrátem představuje většinu celorepublikové agendy.

V roce 2022 došlo Magistrátu hlavního města Prahy 165 vyrozumění od Městského soudu v Praze. Všechny případy se týkaly přestupků evidujících subjektů, tzn. dosud daným úřadem nebylo řešeno neposkytnutí součinnosti ze strany skutečného majitele nebo osob, které jeho postavení prostředkují.

Magistrát ve 13 případech řešil věc rozhodnutím, ve 124 případech příkazem a v 10 případech příkazem na místě a jednou napomenutím. V 17 případech věc odložil z důvodu, že nedošlo k přestupku a ve 3 případech řízení zastavil. Proti rozhodnutí Magistrátu bylo ve 3 případech podáno odvolání. Odvolacím orgánem je v případě Magistrátu Ministerstvo spravedlnosti, které ve všech případech rozhodnutí potvrdilo.

Magistrát ve většině případů (cca v 90 %) udělil pokutu ve výši 10 000 Kč. V případech, kdy došlo ze strany evidujícího subjektu k nápravě krátce po uplynutí lhůty, se výše pokut pohybovala od 1 000

³⁶ Na základě § 31 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Projednávání daných přestupků totiž prozatím nebylo svěřeno Statutem do působnosti orgánů městských částí ve smyslu § 32 odst. 2 uvedeného zákona.

do 7 000 Kč. Za rok 2022 bylo prozatím Magistrátem na pokutách vybráno celkem 493 500 Kč. Částka 660 000 Kč je v současné době vymáhána na základě exekučního titulu.

Drtivá většina Magistrátem projednávaných přestupků (přibližně 97 %) spočívala v úplné absenci zápisu v evidenci [ve smyslu § 55 odst. 1 písm. a) zákona o ESM]. Ze zkušeností pracovníků Magistrátu plyne, že přibližně v polovině případů, kdy je udělena pokuta, subjekty v návaznosti na správní řízení zápis doplní. V ostatních případech, kdy nedojde k nápravě, je zpravidla také třeba doručovat fikci a pokuta musí být vymáhána. Lze předpokládat, že v těchto případech jde často o neaktivní subjekty.

6.6. Dílčí závěry ke stávajícím nástrojům posilujícím kvalitu evidence

Na základě provedené analýzy lze mít za to, že v současnosti je zaveden komplex opatření vstupní, průběžné i následné kontroly údajů v evidenci skutečných majitelů. Tato opatření působí v různé intenzitě a různým efektem.

Vstupní kontrolu údajů lze mít za dostatečnou. Jak právní úprava, tak praxe vyžaduje doložení zapisovaných skutečností. Stávající režim lze mít za souladný i v kontextu mezinárodních standardů.³⁷ Ke správnosti a úplnosti návrhů a žádostí přispívají funkce online návrhového formuláře. V tomto směru by však bylo možné automatické funkce formuláře rozvinout a zdokonalit a tím proces zápisu a kontroly zefektivnit. Obecně je proces zápisu údajů do evidence v praxi funkční a rychlý. Evidující subjekty mají možnost si vybrat mezi zápisem prostřednictvím soudu, nebo notáře. Obě registrující autority představují dostatečnou záruku kvalitní vstupní kontroly.

Průběžné zajištění kvality údajů stojí na dvou pilířích, kterými jsou automatické průpisy a kontrolní úloha povinných osob. Jde o koncepčně odlišné nástroje s odlišným primárním účelem.

Pomocí automatických průpisů je dosahováno vysoké míry aktuálnosti a koherence evidovaných údajů. Mechanismus průpisů současně zásadním způsobem snižuje administrativu všech dotčených subjektů. Průpisy však z povahy věci nejsou schopny absolutně garantovat věcnou správnost veškerých dat. I přesto lze mít průpisy za pokročilý, funkční a efektivní nástroj, jehož další rozvoj a zdokonalení může pouze přispět k celkové kvalitě evidence a evidovaných údajů.

Průběžné zajišťování a ověřování správnosti údajů v evidenci je především úkolem povinných osob podle AML zákona, které jsou současně hlavním uživatelem evidence. Ačkoli jsou tyto povinné osoby ke kontrole správnosti údajů zavázány zákonem, jde o osoby soukromého práva, které kontrolu údajů

³⁷ Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, 2023, body 55 a násl.; dostupné online [zde](#). Viz také Verification and Quality of Beneficial Ownership Information in the EU; Louise Russell-Prywata IN: Preparatory Action — Capacity Building, Programmatic Development and Communication in the Context of the Fight against Money Laundering and Financial Crimes; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023; str. 14–23; dostupné online [zde](#) nebo [zde](#). Dále srov. Verification of beneficial ownership data; Tymon Kiepe, Open ownership, 2020; str. 4–7; dostupné online [zde](#).

v evidenci provádí (respektive kontrolu svých klientů) v souvislosti se svou podnikatelskou činností. Komplexní a aktivní zajišťování kvality a správnosti údajů v evidenci ze strany orgánů veřejné moci v současnosti chybí. Chybí koordinace zainteresovaných orgánů veřejné moci.

Ačkoli je evidence skutečných majitelů v nemalé míře využívána ze strany veřejných zadavatelů a poskytovatelů veřejné podpory, jejich přístup je v praxi formální. K materiálnímu zkoumání a kontrole obsahu zápisu ve většině případů v praxi nedochází, takže tento způsob využití evidence ke zvýšení spolehlivosti evidovaných přispívá velmi omezeně.

Kontrolní činnost povinných osob podle AML zákona je proto v zásadě jediným měřitelným mechanismem, kterým se zajišťuje faktická správnost údajů v evidenci, proto mechanismem zcela zásadním.³⁸ Jednostrannost a závislost na kontrolní činnosti povinných osob podle AML zákona lze však současně vnímat jako jeden z nedostatků stávajícího fungování evidence. Orgány veřejné moci, konkrétně příslušné soudy, v praxi zajišťují pouze následnou kontrolu až v důsledku identifikace nesrovnalostí povinnými osobami. Nelze přitom mít za to, že by soudy svou úlohu nějak zanedbávaly či agendě skutečných majitelů nevěnovaly dostatečnou pozornost. Naopak ve stávajícím režimu a s ohledem na úroveň dostupných nástrojů plní svou úlohu dobře, s maximálním nasazením.

V kontextu mezinárodního vývoje v oblasti evidování skutečných majitelů je následné řešení nesrovnalostí hlášených povinnými osobami spíše základním prvkem kontroly již evidovaných údajů. Určitou pozitivní úlohu v tomto ohledu představuje veřejnost velké části dat v evidenci, která umožňuje kontrolu ze strany široké veřejnosti. Chybí však mechanismy aktivní a průběžné kontroly ze strany státní autority.

Následné zajištění kvality údajů je svěřeno příslušným soudům. Kontrolní činnost soudů je však závislá na podnětech ze strany povinných osob. S ohledem na kapacitní možnosti soudy nemají prostor pro iniciaci řízení z vlastního podnětu. V praxi řešení nesrovnalostí funguje, byť lze uvažovat nad řadou zefektivnění. Jak bylo uvedeno již v kapitole 5.3., činnost soudu je založena na řadě manuálních úkonů a procesů, které se často opakují a jsou administrativně vytěžující. Přitom stále velká část nesrovnalostí spočívá v úplné absenci údajů, což je skutečnost evidentní a v zásadě zjistitelná automaticky. Přitom až 90 % spáchaných přestupků spočívá právě v absenci údajů.

S ohledem na uvedené je vhodné uvažovat o efektivnějším využití kvalifikovaného soudního aparátu. Nabízí se část manuálních úkonů nahradit či vhodně doplnit s využitím informačních technologií a automatizací v rámci existujícího informačního systému.

³⁸ Soukromoprávní následky jsou pravděpodobně účinné, avšak působí nepřímým, odrazujícím efektem.

Z dostupných údajů lze dovozovat, že stávající sankční mechanismy fungují, byť výše pokut ukládaných v praxi se pohybuje hluboko pod zákonnou hranicí 500 000 Kč (většina pokut byla uložena ve výši 10 000 Kč a méně). Udělování relativně nízkých pokut patrně souvisí s tím, že jde o novou právní úpravu a pro mnohé, zejména menší osobní společnosti, právní úpravu relativně složitou. Je přitom třeba vnímat, že udělování vyšších pokut obecně nic nebrání. Ačkoli je třeba v praxi zohledňovat zákaz udělování likvidačních pokut,³⁹ i s tímto korektivem lze udělovat relativně vysoké a citelné tresty. Praktickou komplikací v případě vyšší pokuty může být pro správní orgán potřeba zkoumat majetkové poměry přestupce, byť nejde o požadavek absolutní.⁴⁰ Dle odborné literatury v případě podnikatelů není obecně třeba majetkové poměry zkoumat v případě pokut do 50 000 Kč.⁴¹ Dle judikatury pak při zjišťování majetkových poměrů, v případě pasivity přestupce, může správní orgán vyjít i ze svého odhadu.⁴²

Komplexní posouzení každopádně bude možné až po delším časovém období aplikace příslušných přestupků. Pozitivně lze hodnotit, že sankcionované subjekty ve velké míře na sankce reagují nápravou. Část sankcionovaných subjektů je pravděpodobně neaktivní, takže u nich k nápravě patrně nedojde. Problematika neaktivních subjektů byla blíže rozebrána v kapitole 4.2.1.4. Jen malá část chybně vedených údajů, jak vyplývá ze zjištění, je způsobena úmyslným jednáním vedeným snahou zakrýt skutečného majitele.

Přímé sankce v rámci správního trestání v současnosti plní spíše doplňkovou úlohu. To je dáno především tím, že závažnost přestupků není velká. Trestána je skutečnost, že nebyly splněny evidenční povinnosti, což samo o sobě nemusí znamenat netransparentnost či poškození či ohrožení zájmů třetích osob či státu.

7. Návrhy a vyhodnocení potenciálních opatření k posílení kvality evidence

V této kapitole jsou představena a vyhodnocena opatření, která by mohla vést k posílení kvality obsahu a fungování evidence skutečných majitelů. Analýza se zaměřuje především na ta opatření, která přímo reagují na nedostatky identifikované v předchozích kapitolách (v případě úpravy sankcí jsou představena i opatření možná, avšak nikoli doporučená).

Jednotlivá opatření lze rozdělit do několika skupin týkajících se (1) návrhových formulářů, (2) mechanismu automatického průpisů, (3) soudní a notářské aplikace, (4) přístupu k datům,

³⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j.1 As 9/2008-133.

⁴⁰ Viz body 22 a 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2022, č.j. 2 As 155/2021-51.

⁴¹ Likvidační povaha pokuty ve správním trestání, Jakub Drápal, Správní právo, roč. 51, č. 7(2018), str. 414–432; dostupné online [zde](#).

⁴² Bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2023, č.j. 10 As 39/2021-41.

(5) aktivnější roli státu a (6) úpravy zákonných požadavků na evidující subjekty a (7) právní úpravy sankcí. Jednotlivá opatření jsou v následujících kapitolách analyzována.

Opatření jsou vždy rámcově představena, je shrnut jejich možný přínos, případně i negativa. U každého opatření je indikováno, zda by vyžadovalo změnu legislativy a také odhadované finanční náklady. Je přitom třeba zdůraznit, že s finančními náklady na rozvoj se aktuálně rozpočtově nepočítá. Jakékoli případné úpravy informačního systému, i za předpokladu zajištění financování, vyžadují vždy také dostatečný čas na přípravu a vytvoření. Je třeba zohledňovat kapacity dodavatele informačního systému a další projekty. Je dále třeba vnímat, že řada níže navržených opatření by mohla narážet na technologické kapacity stávajícího informačního systému. Předpokladem množství nových funkcí by mělo být celkové inovování systému (upgrade), aby nové úpravy neohrožovaly funkčnost a plynulost provozu systému. Zásadnější inovace by byla spojena s investicí odhadem 400 milionů Kč (hardwarový i softwarový upgrade, nové licence, konfigurace a aktualizace zdrojových kódů a modulů).

7.1. Rozvoj funkcionalit návrhových formulářů

Stávající funkce a struktura návrhového online formuláře významně přispívají ke kvalitě podávaných návrhů. Ze soudních statistik (viz kapitola 6.1.2.) však plyne, že stále je více jak 25 % návrhů odmítnuto nebo zamítnuto. K dalšímu zkvalitnění návrhů by mohly napomoci nové uživatelské funkce.

Uvažovat lze zejména o funkcionalitách, které jsou představeny níže. Veškeré uvedené funkcionality lze uvažovat i ve vztahu k formuláři, který pro zápis využívají notáři; to neplatí pro automatické přidělování platebních údajů (7.1.3.), jelikož v případě notářského zápisu se soudní poplatek neplatí.

7.1.1. Automatické doplňování celkového podílu skutečného majitele

Systém by sám na základě údajů zadaných v části pro popis struktury vztahů uživateli předvyplnil údaje v části formuláře pro identifikaci skutečností zakládajících postavení skutečného majitele. Tzn. že by sečetl nepřímé podíly z různých větví, případně by podíly v řetězcích vynásobil. Dle soudů v tomto navrhovatelé v praxi chybují (viz kapitolu 6.1.2.). Uvažovat lze i o tom, že by systém sám předvyplnil i další údaje týkající se postavení nepřímého skutečného majitele, pokud by plynuly z již vyplněné části formuláře pro popis struktury vztahů.

Funkcionalita by zvýšila uživatelský komfort, snížila riziko vzniku chyb v návrzích a zrychlila proces zápisu. Úprava by nevyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 700 000 Kč.

7.1.2. Identifikace dokladových listin ve formuláři

V současnosti formulář umožňuje ve své závěrečné části identifikovat přílohy, které se k návrhu dokládají. Jde o nepovinný údaj, který není provázán s částí pro zápis skutečných majitelů.

Lze uvažovat o tom, že již v rámci části pro zápis skutečného majitele, respektive v části pro popis struktury vztahů, by formulář pro každou zapisovanou skutečnost umožňoval uživateli identifikovat dokument, kterým se tato skutečnost dokládá. Uživatel by mohl jednak vybrat typ dokumentu z nabídky (např. výpis ze zahraničního rejstříku, stanovy, seznam akcionářů atp.), jednak připojit vlastní elektronický dokument. Formulář by prostřednictvím této funkcionality uživatele naváděl k tomu, že zapisované skutečnosti je také nezbytné něčím doložit. Mohlo by tak dojít k snížení počtu případů, kdy navrhovatelé podkladové dokumenty nedoloží, což je v praxi častým nedostatkem (viz kapitolu 6.1.2.). Proces zápisu by se zefektivnil. V případě realizace by bylo třeba dbát na to, aby nová specifikace a přikládání listin nebyly na úkor přehlednosti a funkčnosti formuláře.

Vzhledem k tomu, že identifikace dokladovaných listin v rámci formuláře není zákonným požadavkem, byla by funkcionality pouze nepovinnou možností, upozorněním. Uživatel by mohl formulář vyplnit i bez těchto specifikací a bez vložení konkrétních listin. V této podobě by úprava nevyžadovala změnu legislativy; varianta se změnou legislativy je analyzována v kapitole 7.6.2.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 500 000 Kč.

7.1.3. Automatické přidělování platebních údajů

Praktickou a zápis urychlující funkcionalitou by bylo automatické generování platebních údajů pro platbu soudního poplatku. Jak bylo uvedeno v kapitole 6.1.2., v současnosti pouhé sdělení platebních údajů proces zápisu prodlužuje o několik dní. Navrhovatel musí vyčkat, než mu soud sdělí variabilní symbol dané platby.

Sdělení informace o čísle účtu a variabilním symbolu by mohl provádět automatizovaně sám informační systém. Variabilní symbol by byl vygenerován ihned po přijetí elektronického podání. Následně by došlo k automatickému vygenerování oznámení s platebními údaji, které by se také automaticky navrhovateli zaslalo do datové schránky. V praxi by tak variabilní symbol a další platební údaje byly navrhovateli sděleny obratem poté, co návrh elektronicky odešle.⁴³

⁴³ Využití online platební brány v současnosti není z technických důvodů možné. Jde o komplexní otázku, která přesahuje téma evidence skutečných majitelů.

Uvedené řešení by logicky bylo možné využít i v agendě veřejných rejstříků, kde je právě prodleva a čekání na platební údaje jedním z důvodů, pro které v současnosti není příliš využíváno elektronické podání. Z důvodu rychlosti navrhovatelé paradoxně preferují listinná podání a hrazení poplatků kolkem.

Funkcionalita by zvýšila uživatelský komfort a efektivitu soudní práce. Úprava by nevyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 500 000 Kč.

7.1.4. Propojení s formulářem prvozápisu právnické osoby

V současnosti je zápis skutečného majitele nezávislý na vzniku právnické osoby. Podle § 9 odst. 1 zákona o ESM má dojít k zápisu bez zbytečného odkladu po vzniku rozhodné skutečnosti. V praxi se v řadě případů po vzniku právnické osoby okamžitě uplatní automatický průpis, takže manuální zápis není nezbytný. Avšak v případech, kdy se průpis neuplatí, musí evidující subjekt evidenční povinnost aktivně splnit. Ne vždy si je přítom této skutečnosti vědom.

S ohledem na uvedené lze uvažovat o funkcionalitě formulářů veřejného rejstříku, na základě které by uživatel při vyplnění formuláře byl automaticky upozorněn, zda s ohledem na navržené údaje může počítat s automatickým průpisem, nebo zda je třeba aktivně provést zápis skutečného majitele. Pokud by bylo třeba skutečného majitele zapsat manuálně (např. u akciové společnosti s více akcionáři), odkaz na příslušný formulář by se uživateli ihned nabídnul.

Uvažovanou funkci by bylo možné aplikovat nejen na situace prvozápisu, ale i na případné změny. Pokud např. společnost s ručením omezeným navrhne zápis změny podílů u svých společníků, kdy ani u jednoho nebude velikost podílu převyšovat 25 %, systém by uživatele upozornil na to, že po změně již nebude možné automaticky propisovat skutečné majitele. Předěšlo by se tak vzniku neaktuálních dat již ve fázi zápisu údajů do obchodního rejstříku.

Funkcionalita by pomohla předcházet nepřesnostem v evidenci. Úprava by nevyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 3 000 000 až 6 000 000 Kč.

7.2. Rozvoj mechanismu automatického průpisu

Automatické průpisy se podílí nebo zcela zajišťují převážnou většinu všech zápisů v evidenci. Jsou hlavním prostředkem zajišťujícím aktuálnost a koherenci evidovaných dat. Současně zásadně snižují administrativní zátěž státu i soukromých osob a tím i celkové náklady.

S ohledem na uvedené lze uvažovat o dalším rozvoji mechanismu automatických průpisů, který by jednak mohl postihovat více situací, jednak by mohl reflektovat více vztahů, které mohou být z hlediska skutečného majitelství relevantní.

7.2.1. Čerpání dat z centrální evidence zaknihovaných cenných papírů

V současnosti je u akciových společností možný automatický průpis pouze v případě, kdy má akciová společnost jediného akcionáře, které je zjištělný z obchodního rejstříku. U akciových společností současně existuje značný zájem na zvýšení jejich transparentnosti, jelikož dnes plní evidenční povinnost pouze 80 %, což je pod celkovým průměrem.

Údaje o akcionářích akciových společností, které vydaly akcie jako zaknihovaný cenný papír, však jsou obecně evidované v centrální evidenci zaknihovaných cenných papírů. Lze proto uvažovat o napojení evidence skutečných majitelů na tento informační systém a umožnění automatického přebírání údajů o relevantních akcionářích (splňující podmínku dostatečné velikosti podílu), jak je tomu obdobně dnes např. z veřejného rejstříku.

Je třeba zdůraznit, že případná změna by byla závislá na proveditelnosti a funkčnosti navazujícího technického řešení. Bylo by třeba vyjasnit, jaké údaje a v jaké podobě jsou v centrálním depozitáři dostupné a jak konkrétně by bylo možné je do evidence skutečných majitelů propsat. Pokud by řešení bylo technicky realizovatelné, vyžádalo by si rozsáhlé technické úpravy na straně informačního systému evidence skutečných majitelů i na straně systému centrální evidence zaknihovaných cenných papírů. Pro účely tohoto materiálu nebyla provedena detailní technická ani právní analýza daného opatření.

Úprava by vyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému evidence skutečných majitelů lze odhadovat na 1 500 000 Kč. Náklady na straně centrální evidence zaknihovaných cenných papírů nejsou dosud známy a vyžadují hlubší analýzu ve spolupráci s centrálním depozitářem.

7.2.2. Zohledňování domněnek jednání ve shodě

Na postavení skutečného majitele má v praxi často vliv jednání ve shodě, tzn. jednání dvou nebo více osob nakládajících hlasovacími právy za účelem ovlivnění, ovládnutí nebo jednotného řízení obchodní korporace [§ 78 odst. 1 č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), dále jen „zákon o obchodních korporacích“].

Při zjišťování skutečného majitele obchodní korporace je důležité vyhodnocení, zda nelze aplikovat domněnky jednání ve shodě podle § 78 odst. 2 zákona o obchodních korporacích. Domněnka jednání ve shodě v rámci orgánů společnosti svědčí např. osobám blízkým [podle písmene g) zmíněného

ustanovení] nebo osobám, které jsou spolu společníky v jiné obchodní společnosti [podle písmen d) až f) zmíněného ustanovení].

V současnosti mechanismus automatického průpisu domněnky jednání ve shodě nereflexuje. Jak bylo uvedeno v kapitolách 4.4. a 6.2., nezohlednění jednání ve shodě je jedním z typických nedostatků zápisů v evidenci. Lze proto uvažovat o tom, že minimálně některé z domněnek by do budoucna systém zohledňovat mohl.

Systém by mohl předpokládat příbuzenský vztah na základě shody příjmení, případně by mohl ověřit, zda dané osoby nejsou společníky i v jiných společnostech. Pokud by systém vyhodnotil, že se domněnka prosadí, propsal by následně skutečné majitele.

Je současně třeba vnímat, že domněnky jednání ve shodě mohou být vyvráceny (jde o vyvrátitelné domněnky). Tzn. v praxi např. ne vždy osoby blízké ve skutečnosti jednají ve shodě. To má logicky vliv i na určení skutečného majitele. Nelze přitom dopředu vědět, zda evidující subjekt domněnky jednání ve shodě nezohlednil, nebo naopak vyvrátil. Alternativně lze proto uvažovat také o tom, že by na základě automatického vyhodnocení nedošlo přímo k průpisu, ale pouze k automatickému upozornění evidujícího subjektu na skutečnost, že s ohledem na domněnky jednání ve shodě u něj mohou být údaje neúplné. Evidující subjekt by následně mohl daný automatický průpis sám aktivně umožnit.

Funkcionalita by pomohla předcházet nepřesnostem a neúplnostem v evidenci. Úprava by vyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 3 000 000 Kč.

7.3. Rozvoj soudní a notářské aplikace

Jak bylo shrnuto v kapitole 5.3., funkcionality, které mají k dispozici interní uživatelé evidence jsou spíše základní, resp. jen jednoduché. Informační systém skutečných majitelů je vystavěn na stejných základech jako systém pro veřejné rejstříky. V řadě věcí se však evidence a veřejné rejstříky liší, ať už procesně, či z hlediska účelu. Tyto odlišnosti a praktické nároky by bylo vhodné promítnout do fungování soudní i notářské aplikace.

7.3.1. Hromadné soudní výzvy

Značný efekt na naplněnost a aktuálnost údajů v evidenci by mohla mít možnost příslušných soudů obracet se na větší množství subjektů najednou. V současnosti musí soudy jakýkoli úkon soudy vůči evidujícím subjektům administrovat a vypravovat samostatně.

Evidenční je uvedený problém zejména ve vztahu k subjektům, které jsou aktivní, ale evidenční povinnost neplní. Těchto subjektů může být dle odhadů až 20 000 (viz kapitola 4.6.). Je pak, enormně zatěžující a nákladné, aby příslušné soudy manuálně a individuálně vyzývaly takové množství subjektů k doplnění zápisu v evidenci.

V rámci soudní aplikace by proto bylo vhodné umožnit soudu hromadně vygenerovat a následně automatizovaně rozeslat (do datových schránek) větší množství výzev (ve smyslu § 43 zákona o ESM). Soud by tak prostřednictvím jednoho kroku mohl oslovit množství subjektů, ideálně až stovky. Dané řešení by však předpokládalo více úprav. Předně soudní referenti, kteří výzvu vydávají, nemají k vygenerovaný elektronický podpis a musí v současnosti usnesení vydávat pouze v listinné podobě. Dále by pak byla nutná v nějaké podobě existence elektronického (či hybridního) soudního spisu, což je však komplexnější téma přesahující agendu evidence skutečných majitelů.

Funkcionalita by zvýšila efektivitu soudní práce a pomohla minimalizovat počet chybějících záznamů v evidenci. Úprava by nevyžadovala změnu legislativy, avšak je odvislá od dalšího rozvoje v rezortu justice, konkrétně elektronizace soudního spisu.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému (bez vazby na elektronizaci soudního spisu) lze odhadovat na 700 000 Kč.

7.3.2. Automatická upozornění

V návaznosti na předcházející opatření lze dále uvažovat i o automatizované komunikaci ze strany systému k evidujícím subjektům. Z právního hlediska by nešlo o soudní výzvu, ale pouze neformální upozornění na identifikovaný potenciální nedostatek. Funkcionalita by nebyla závislá na elektronizaci soudního spisu.

Skutečnost, že u subjektu chybí jakýkoli zápis, dokáže odhalit i sám informační systém. Jak bylo uvedeno v kapitole 6.5.1.1., podle soudů až dvě třetiny všech nesrovnalostí spočívají v úplné absenci zápisu. Lze tak uvažovat o tom, že by systém sám těmto subjektům rozesílal obecné upozornění do datové schránky. Po nějaké době by pak mohl soud přistoupit k zaslání výzvy (viz předchozí opatření).

Systém by vedle úplné absence mohl také identifikovat subjekty, u nichž delší dobu nedošlo k aktualizaci údajů. Mohl by tak periodicky zasílat připomenutí, že v případě změn ve skutečném majiteli je třeba je zapsat do evidence.

Funkcionalita by zvýšila povědomí o povinnostech vůči evidenci, pomohla snížit počet chybějících záznamů v evidenci a přispěla k aktuálnosti evidence. Zavedení určité formy periodické komunikace

s evidujícími subjekty za účelem zlepšení kvality evidovaných údajů doporučuje České republice i OECD ve své poslední hodnotící zprávě.⁴⁴ Úprava by nevyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 1 000 000 Kč.

7.3.3. Přístup notářů a soudů k podkladovým dokumentům

Jak bylo uvedeno v kapitole 6.1., notářské zápisy jsou více využívány než ty soudní. Lze proto uvažovat o zvýšení efektivity notářské agendy.

V rámci zápisu notář stejně jako soud hodnotí, zda skutečnosti určené k zápisu mají oporu v předložených listinách. Pokud v současnosti návrhové nejprve zapíše skutečného majitele prostřednictvím soudu a poté chce při změně skutečného majitele využít služeb notáře, musí mu veškeré podkladové dokumenty předkládat znovu. Notář k dokumentům, které byly dříve předloženy soudu, nemá přístup. V řadě případů by přitom pro notáře bylo účelné moci vyjít i z listin, které daný subjekt již dříve předložil soudu. Řada dokumentů totiž může být stále relevantních a využitelných.

Platí, že dokumenty jsou soudu návrhovatelem předkládány v elektronické podobě. Je tak možné uvažovat o jejich zpřístupnění skrze informační systém notářům. V zásadě by šlo o možnost sdílení některých dokumentů z elektronického úložiště aplikace, avšak pouze s jinou evidenční autoritou a pro účely zápisu.

Omezená využitelnost podkladových listin je problémem i v rámci soudů. Soudní referenti nemají skrze soudní aplikaci přístup k podkladovým dokumentům, které byly předloženy při zápisu u jiného soudu. To je problematické zejména v situacích, kdy dceřiná korporace je zapsána u jiného soudu než mateřská korporace. Byť relevantní podkladové dokumenty má evidenční soud, jemuž byly předloženy při zápisu skutečného majitele mateřské korporace, soud příslušný pro zápis skutečných majitelů dceřiné korporace se k nim nedostane. Dávalo by proto smysl umožnit nahlížení do úložiště elektronických listin soudům navzájem.

Funkcionality by zefektivnila zejména činnost notářů a umožnila jim lépe ověřovat skutečnosti požadované k zápisu. Obecně by došlo ke zkvalitnění procesu zápisu a potenciálně i obsahu evidence. Úprava by nevyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na cca 500 000 Kč.

⁴⁴ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Czech Republic 2023 (Second Round), OECD, 2023, str. 69–71; dostupné online [zde](#).

7.3.4. Formuláře pro oznámení nesrovnalostí

V současnosti probíhá hlášení nesrovnalostí vůči soudu volnou formou. Oznamovatelé musí podle § 42 zákona o ESM, respektive povinné osoby podle § 15a AML zákona, v oznámení identifikovat sebe, uvést čeho a koho se nesrovnalost týká a doložit skutečnost nebo písemnosti, které nesrovnalost osvědčují. Neexistuje žádný předepsaný ani doporučený vzor oznámení, takže se v praxi mohou lišit. Logicky také oznámení nejsou navázána na soudní aplikaci. Lze mít proto za vhodné standardizovat nástroj pro oznámení nesrovnalostí a implementovat jej přímo do informačního systému.

Řešení může spočívat v tom, že uživatelům bude k dispozici online formulář pro oznámení, a to přímo v rozhraní evidence. Formulář by bylo možné vyplnit přímo ve vazbě na konkrétní subjekt v rozhraní dálkového přístupu. Uživatel by v detailu subjektu zvolil možnost „oznámit nesrovnalost“ a následně by mu byl zobrazen příslušný formulář s předvyplněnými údaji o subjektu. Ve formuláři by současně bylo možné přímo označit zapsané údaje, které dle oznamovatele nejsou správné. Formulář by umožňoval připojení příloh, aby bylo možné nesrovnalost osvědčit.

Uživatel by si následně mohl formulář stáhnout v podobě PDF, případně rovnou v rámci uživatelského rozhraní nesrovnalost oznámit. Informační systém může rozeznat, za kterou povinnou osobu konkrétní uživatel dálkového přístupu přistupuje. Lze tak zajistit identifikaci oznamovatele.

Formulář by byl využitelný i pro podávání podnětů ze strany veřejnosti (viz kapitolu 6.3.4.).

Výhodou navrženého řešení je kromě standardizace podání i zefektivnění a zrychlení práce soudu, jelikož podání by mohla být zpracovávána přímo v soudní aplikaci. Na podání by mohly navazovat další existující procesy a funkcionality, např. zápis poznámky o nesrovnalosti.

Dalším přínosem funkcionality by byla možnost automaticky prostřednictvím informačního systému informovat oznamovatele o stavu řešení nesrovnalosti. Oznamovatel by mohl sledovat nebo být notifikován, zda soud zahájil řízení o nesrovnalosti a jak v něm případně rozhodl.

Sjednocení formy oznámení o nesrovnalostech a jejich provázání se soudní aplikací by mohlo vést zefektivnění a urychlení práce jak na straně oznamovatelů, tak především soudu. Úprava by nevyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 100 000 Kč.

7.4. Rozvoj přístupu k datům pro vybrané externí subjekty

Jak bylo uvedeno v kapitole 5.3., ačkoli evidence obsahuje množství údajů ve strojově čitelné kvalitě, jejich praktické využití je relativně omezené. Přitom větší a sofistikovanější využívání evidence by

mohlo vést i recipročně ke zkvalitnění jejího obsahu. Lze proto uvažovat o úpravě režimu přístupu do evidence, respektive k datům informačního systému s cílem jejich větší uživatelnosti, pro některé významné uživatele.

7.4.1. Webová služba pro čerpání dat z evidence

V současnosti existuje pouze velmi omezená možnost čerpání údajů z evidence pomocí webové služby, tj. možnost napojit obsah evidence na externí systém, který z něj může v reálném čase čerpat data. Tato možnost je určena pro úzký okruh vybraných orgánů státní správy, u nichž jsou splněny záruky kybernetické bezpečnosti. Využití webové služby je však potenciálně širší, zejména pro potřeby velkých povinných osob nebo provádění datové analýzy ze strany státních orgánů (viz kapitola 7.5.2.). Banky i orgány veřejné moci by s využitím tohoto nástroje mohly nezávisle na funkcionalitách evidence provádět vlastní datovou analýzu a pracovat s daty automatizovaně. Proces a kvalita kontroly klienta by se tím významně zefektivnily. Využití webové služby banky hodnotily v dotazníkovém šetření jako velmi přínosné. Z hlediska státních orgánů by mohlo docházet ke komplexnímu a sofistikovanému využití dat.

Obecně lze uvažovat o dvou sadách údajů poskytovaných webovou službou – veřejných a neveřejných.

- V případě údajů, které jsou dnes veřejně dostupné, lze webovou službu poskytovat v zásadě beze změny legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze v tomto případě odhadovat na 300 000 Kč.

- Pokud by mělo docházet k poskytování i neveřejných údajů, bylo by patrně nutné změnit právní úpravu. Přístup k neveřejným údajům (jak pro povinné osoby, tak státní orgány) je upraven v § 17 zákona o ESM, přičemž je založen na prokázání totožnosti fyzické osoby, které k údajům přistupuje. Tento princip však při využívání webové služby z povahy věci zachovat nelze. Další otázkou by bylo, jakým osobám by webová služba měla být k dispozici a jak by měly být stanoveny podmínky jejího poskytování s ohledem na ochranu vedených údajů. Lze přitom předpokládat, že tato webová služba by byla k dispozici pouze pro některé povinné osoby a některé státní orgány. Bližší rozbor této otázky přesahuje rámec této analýzy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti lze v tomto případě odhadovat na 800 000 Kč.

7.4.2. Notifikace o nesrovnalostech a změnách pro uživatele dálkového přístupu

V současnosti oznamovatel nesrovnalosti (typicky povinná osoba podle AML zákona) nemá formálně zajištěnou zpětnou vazbu ve vztahu k oznámení, které učinila. Může toliko hlídat v evidenci, zda se u subjektu neobjeví poznámka o nesrovnalosti. Stejně tak povinná osoba nemůže hromadně zjistit, zda u jejích klientů nedošlo k zahájení řízení o nesrovnalosti nebo ke změně v údajích. Zvláště v případě

velkých povinných osob s množstvím klientů, jako jsou banky, je manuální či namátkové ověřování evidence neefektivní. Přitom skutečnost, že u klienta je vedeno řízení o nesrovnalosti nebo došlo ke změně v zápisu, může být z hlediska posouzení rizikovosti klienta významná.

S ohledem na účel evidence v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu by se jevilo přínosné, kdyby informační systém umožňoval povinné osobě nastavení notifikací u jí identifikovaných subjektů (klientů). Uvedené by bylo v souladu i s doporučeními Finančního akčního výboru⁴⁵ (dále „FATF“).⁴⁶

Lze uvažovat o řešení, kdy by konkrétní uživatel dálkového přístupu v tomto rozhraní jednoduše aktivoval ve vztahu k určitému subjektu notifikaci (či hromadně u více subjektů). Následně by byl prostřednictvím dálkového přístupu informován o události, jejíž notifikaci nastavil (např. změna údajů nebo zahájení řízení o nesrovnalosti). Systém by fakultativně mohl uživatele notifikovat také emailem, přičemž však vlastní událost by byla zjevná až při přihlášení se dálkovým přístupem do aplikace.

Funkcionalitu lze vnímat jako částečnou alternativu k vytvoření webové služby, jejímž prostřednictvím by povinné osoby mohly čerpat veškerá data z evidence (popsáno v předchozí kapitole 7.4.1.).

Zavedení přímých automatických notifikací z evidence k určitému subjektu banky hodnotily v dotazníkovém šetření jako nejpřínosnější z chybějících funkcí. Funkcionalita by zvýšila efektivitu kontrolní činnosti ze strany povinných osob podle AML zákona a tím sekundárně přispěla ke zkvalitnění obsahu evidence. Úprava by nevyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 1 500 000 až 2 500 000 Kč.

7.4.3. Přístup vybraných subjektů k podkladovým dokumentům

Jak bylo uvedeno v kapitole 5.2.3., banky vnímají jako nedostatek evidence to, že nemají přístup k dokumentům, kterými byly zapsané skutečnosti osvědčeny. Povinné osoby by tyto dokumenty mohly využívat v rámci kontroly klienta jako relevantní zdroj informací. Z hlediska bank a jejich klientů je nekomfortní a administrativně náročné vyžadovat při kontrole klienty stejné dokumenty, které již byly jednou předloženy evidující autoritě. Jak bylo již vysvětleno v kapitole 7.3.3., tyto dokumenty přitom jsou elektronicky v informačním systému dostupné, avšak nyní pouze pro příslušný soud.

Přístup povinných osob k relevantním dokumentům v evidenci lze mít za souladný i s doporučeními FATF.⁴⁷ Povinné osoby by měly mít přístup k dostatečnému množství informací, aby je mohly porovnat

⁴⁵ Finanční akční výbor (*Financial Action Task Force*) je mezinárodní mezivládní organizací, která je obecně považována za nejvýznamnějšího tvůrce globálních standardů boje proti praní špinavých peněz.

⁴⁶ Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, 2023, bod 70; dostupné online [zde](#).

⁴⁷ Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, 2023, bod 70; dostupné online [zde](#).

s podklady získanými od svých klientů. Přístup k těmto dokumentům by mohl být vhodný i pro některé státní orgány, např. některé poskytovatele dotací, byť tato otázka by si vyžadovala detailnější analýzu.

Lze proto uvažovat o funkcionalitě pro povinné osoby (případně další subjekty) po vzoru té, která je popisována v kapitole 7.3.3. (přístup notářů a soudů k podkladovým dokumentům). Bylo by možné hovořit o jakési době sbírky listin, byť neveřejné. Bližší popis řešení by si vyžadoval podrobnější právní a věcný rozbor.

Bylo by třeba zabývat se ochranou a povahou údajů uvedených v dokumentech a podmínkami přístupu. Podkladové dokumenty by se staly fakticky obsahem evidence (byť nikoli nutně z právního hlediska). Zásadní otázkou by bylo, jakým povinným osobám a jiným subjektům by přístup k dokumentům měl být umožněn a jak technicky takový přístup zabezpečit. Technicky by bylo nutné ošetřit, aby v úložišti byly pouze dokumenty, které byly předloženy jako doklady zapisovaných skutečností, nikoli další listiny související se soudním řízením (plné moci, soudní písemnosti atp.).

Úprava by vyžadovala relativně komplexní změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 800 000 Kč.

7.4.4. Propojení dat v evidenci se sankčními seznamy

Významná část uživatelů evidence, kteří mají povinnost zjišťovat skutečné majitele, také ověřuje, zda nejde současně o osoby, které jsou vedeny na relevantních sankčních seznamech. Skutečnost, že je osoba vedena na sankčním seznamu (ať už mezinárodním či tuzemským), má typicky vést k tomu, že s ní nebo se subjekty, jejichž je skutečným majitelem, nelze dále jednat (obchodovat).

Na uplatňování sankcí se mají podílet mimo jiné i soukromé subjekty, tj. veřejnost. Zvýšený zájem je však na tom, aby se sankcionovanými osobami, respektive s na ně napojenými evidujícími subjekty, nekontrahovaly orgány veřejné moci (typicky veřejní zadavatelé) a také povinné osoby dle AML zákona.

K efektivnímu uplatňování sankcí by přispělo, pokud by údaje ze sankčních seznamů byly propojeny s údaji o skutečných majitelích. Přínosným by byl nástroj, který by umožnil automatizovaně porovnat evidované skutečné majitele vůči sankčnímu seznamu, respektive sankčním seznamům.

Technickým předpokladem propojení obecně je, že data ze sankčních seznamů jsou dostupná ve strojově čitelné podobě, a existence webových služeb umožňující čerpání dat. I tak však jakékoli řešení bude svou povahou pomocné. V praxi je totiž třeba počítat s tím, že ne vždy bude možné jednoznačně určitou osobu jednoznačně ztotožnit vůči druhému zdroji, a to typicky z důvodu různého způsobu zápisu jména a příjmení či z důvodu rozdílné vedené adresy.

Vlastní údaj, zda je skutečný majitel veden na sankčním seznamu, přitom nemusí být součástí evidence skutečných majitelů. Je třeba vnímat, že údaje vedené v evidenci jsou taxativně stanoveny zákonem. Z hlediska zákona není účelem evidence identifikace sankcionovaných osob. Pokud by mělo jít o údaj (příznak) vedený přímo v evidenci, bylo by třeba upravit legislativu.

Pokud by měl být údaj o přítomnosti na sankčním seznamu dostupný přímo v evidenci a porovnávání vůči seznamům by bylo zajišťováno v rámci informačního systému evidence skutečných majitelů, finanční náklady na rozvoj (včetně vytvoření nezbytné webové služby) na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 750 000 Kč.

Pokud by údaj o přítomnosti na sankčním seznamu nebyl zapisován do evidence, mohl by být uživatelům prostředkován externě, tzn. mimo informační systém evidence. V takovém případě by bylo třeba stanovit, kdo má aplikaci pro prověřování přítomnosti (skutečných majitelů) na sankčním seznamu zajistit a provozovat.

7.5. Aktivní role státu při zajištění kvality údajů

Jak bylo uvedeno v kapitole 6.6., stávající nastavení průběžné kontroly kvality údajů v evidenci je založeno na aktivitě povinných osob. Chybí prvek aktivního zapojení ze strany státního orgánu při zjišťování nesrovnalostí. Tento aspekt přitom zmiňují jako podstatný i materiály FATF⁴⁸, jakož i další odborné materiály.⁴⁹ Zlepšení v tomto směru doporučuje České republice i OECD ve své nedávné hodnotící zprávě.⁵⁰ Nutno podotknout, že uvedený nedostatek lze identifikovat i u některých ostatních členských států Evropské unie. Aktivní přístup k průběžnému zajištění kvality údajů ze strany státu je v zahraničí pojímán velmi různorodě. Možná řešení a opatření se odvíjejí především od národních specifik a zvolené koncepce evidování skutečných majitelů.

Absence aktivního průběžného zajišťování kontroly a kvality údajů ze strany je riziková také s ohledem na to, že orgány státní správy údaje z evidence v řadě situací využívají. Jak bylo uvedeno v kapitolách 6.3.2. a 6.3.3., velká část uživatelů údaje pouze formálně nahlíží, aniž by je materiálně přezkoumávali. V případě veřejných zakázek a značné části dotací tak státní správa implicitně spoléhá na to, že údaje

⁴⁸ Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, 2023, bod 89; dostupné online [zde](#). Dále srov. Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, 2019, body 35 a násl. a body 63; dostupné online [zde](#).

⁴⁹ Verification and Quality of Beneficial Ownership Information in the EU; Louise Russell-Prywata IN: Preparatory Action — Capacity Building, Programmatic Development and Communication in the Context of the Fight against Money Laundering and Financial Crimes; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023; str. 43; dostupné online [zde](#) nebo [zde](#). Dále srov. Verification of beneficial ownership data; Tymon Kiepe, Open ownership, 2020; str. 7–9; dostupné online [zde](#).

⁵⁰ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Czech Republic 2023 (Second Round), OECD, 2023, str. 16; dostupné online [zde](#).

jsou důvěryhodné, aniž by stát aktivně kvalitu a spolehlivost evidence zajišťoval. Přitom právě ve vztahu k veřejným zakázkám a dotacím je přitom vysoce žádoucí, aby byla evidence spolehlivá a kvalitní.

Otázce podoby supervize ze strany státu předchází zásadnější úvaha, a to, co přesně má být předmětem aktivní kontroly. S ohledem na množství subjektů a dat nelze v praxi komplexně kontrolovat vše. Kontrolu je třeba efektivně zaměřit podle potenciálních rizik.

7.5.1. Identifikace rizik v jednotlivých oblastech využití evidence

V oblasti boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu je jedním z významných principů tzv. přístup na základě vyhodnocení rizik (*risk based approach*).⁵¹ Podle něj je třeba kontrolu a obecně pozornost věnovat v různé míře těm subjektům, podle toho, jak jsou rizikové. Stejný přístup by měl být aplikován i ve vztahu k evidování skutečných majitelů. Tzn. případná zesílená kontrola údajů v evidenci a analýza ze strany státu, které je standardně kapacitně omezená, se má zaměřovat na rizikové situace a rizikové faktory.

Byť je na přístupu vyhodnocení rizik postavena regulace boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu, stejnou úvahu lze vést i vzhledem k dalším oblastem, v nichž je evidence využívána. Aby mohla být prováděna aktivní a cílená kontrola, je třeba nejprve definovat, co je z hlediska různých účelů rizikové. Rizikovost je třeba posuzovat jinak v oblastech boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu, zadávání veřejných zakázek (předcházení střetu zájmů), poskytování dotací a dalších. Každá z těchto oblastí gesčně přísluší jiným orgánům, které mohou kvalifikované hodnocení rizik poskytnout.

Předpokladem aktivního a cíleného zkvalitňování dat ze strany státu je primárně identifikace z hlediska rizika významných subjektů a situací. Tím dojde k zúžení předmětu zájmu, a tedy i případné praktické realizovatelnosti kontroly kvality. Aktivní role státu při zajištění kontroly údajů v evidenci tak spočívá ve dvou krocích. Zjednodušeně řečeno je nejprve třeba klasifikovat, jaké situace a jaké subjekty jsou z hlediska různých účelů evidence rizikové a případně i míru rizika odstupňovat. Nejde přitom o jednorázový úkon, ale spíše o kontinuální proces spolupráce mezi gestory jednotlivých oblastí (primárních uživatelů) a vlastní kontrolní autoritou. Následně je v druhém kroku možné provádět vyhodnocení těchto rizik a z něj odvozovat kontrolní činnost.

Mezi subjekty, které by se měly věnovat analýze rizikovosti z hlediska transparentnosti skutečných majitelů, patří zejména:

- Finanční analytický úřad za oblast praní špinavých peněz a financování terorismu,
- Ministerstvo pro místní rozvoj za oblast veřejných zakázek,

⁵¹ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, 2012–2023, viz zejména doporučení č. 1 a č. 10.

- Ministerstvo financí za oblast dotací, a
- Ministerstvo spravedlnosti jako gestor právní úpravy evidence skutečných majitelů a správce informačního systému.

Uvažovat lze i o dalších institucích, pro které jsou kvalitní a spolehlivá data z evidence podstatná, např. Česká národní banka.

V tuto chvíli v dané věci není mezi úřady nastavena žádná formální spolupráce ani strategie využívání evidence. Povinnost či závazek takové činnosti pro úřady z ničeho neplyne, byť minimálně v oblasti boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu lze tento koncepční přístup opřít o doporučení FATF. Provedení komplexní analýzy rizik bylo ostatně České republice doporučeno ze strany Moneyval v rámci posledního hodnocení.⁵²

Lze mít za vhodné určitým způsobem formalizovat to, jaké nároky různí uživatelé na evidenci mají a jak vnímají rizika. Identifikace rizik by měla být ideálně koordinována ve spolupráci dotčených úřadů. Jedná se o analytickou a koncepční činnost, kterou by uvedené úřady měly být schopny poskytnout.

Obecně dané opatření nezbytně nevyžaduje legislativní změny ani není spojeno s finančními náklady, avšak spočívá na součinnosti řady úřadů. K případné formalizaci aktivního přístupu v této věci lze využít např. usnesení vlády.

7.5.2. Datová analýza

Jako efektivní mechanismus aktivního zajištění kvality údajů ze strany státu lze uvažovat provádění analýzy dat (včetně údajů o struktuře vztahů) s cílem odhalení podezřelých či neprůhledných struktur a nesrovnalostí (tzv. *red-flagging*). Sofistikovaná datová analýza je důležitým nástrojem, který v současnosti chybí. Datová analýza by se neměla zaměřovat pouze na obsah evidence, ale také konfrontovat evidované údaje s jinými tuzemskými a zahraničními informačními zdroji.

Jak bylo uvedeno v předcházející kapitole 7.5.1, předpokladem datové analýzy je vymezení toho, co má být zjištěno, respektive co je z hlediska účelů evidence relevantní a rizikové. Je třeba si uvědomit, že v různých oblastech jsou různá rizika. Z hlediska praní špinavých peněz a financování terorismu mohou být rizikovými faktory různé zahraniční vazby či specifické a komplikované vlastnické struktury, přičemž relevantní je i další kontext ve vztahu k prováděnému obchodu s povinnou osobou. Z hlediska střetu zájmů (tzn. v oblasti veřejných zakázek) mohou být rizikové např. rodinné a přátelské vazby (nepřiznané jednání ve shodě), přičemž relevantní budou i povaha a objem zakázky. Některá rizika samozřejmě mohou být společná více oblastem, tzn. např. vazby na osoby zanesené na sankčních

⁵² Moneyval: Czech Republic – Fifth Round Mutual Evaluation Report, Moneyval, 2018, str. 138; dostupné online [zde](#).

seznamech či vazby na území určitého státu. Jak bylo pak uvedeno v kapitole 4.4., v případě právnických osob, u nichž existuje napojení na Ruskou federaci, je kvalita evidovaných údajů malá. Zvolený rizikový faktor tak skutečně vede k identifikaci množství nesrovnalostí.

Pomocí analýzy dat je tedy možné identifikovat konkrétní případy relevantních nesrovnalostí, které lze dále řešit, a to za využití mechanismů stávajících (prostřednictvím soudu a řízení nesrovnalosti) nebo i těch nově navrhovaných. Data v evidenci skutečných majitelů jsou dobře strukturovaná a strojově čitelná, což jejich analýzu zjednodušuje.

Vlastní datovou analýzu mohou provádět jak jednotlivé orgány ve vztahu k vlastním účelům, které sledují, tak lze uvažovat o jakési centralizované analýze. Předpokladem úsekové datové analýzy (např. pouze z hlediska rizik praní špinavých peněz a financování terorismu) je dostupnost dat prostřednictvím webové služby (viz kapitolu 7.4.1.). Vlastní provádění analýzy by se odvíjelo od vůle a politiky jednotlivých státních orgánů.

S případnou centralizovanou analýzou by byla spojena řada otázek. Předně by bylo problematické určit orgán, který by se této činnosti měl věnovat. Ačkoli evidenci vedou soudy, nelze dost dobře uvažovat o tom, že by jim byla svěřena i proaktivní úloha vyhodnocování rizik a datové analýzy. Úloha soudů ve stávajícím systému je revizní a doplňková. Jejich činnost je pak územně rozdělená. Evidenčních soudů je sedm, přičemž každý je příslušný k určité části evidujících subjektů se sídlem v jejich obvodu. Soudy nemohou z povahy věci provádět komplexní analýzu nad celou databází, protože jejich agenda je omezena jejich místní příslušností.

I pokud by byl určen jeden orgán odpovědný za datovou kontrolu, bylo by nezbytné, aby spolupracoval s gestory jednotlivých agend, k jejichž účelu evidence slouží. Při centralizaci lze mít za výhodu, že jeden orgán může vyhodnocovat a kombinovat různé rizikové aspekty a v podstatě poskytovat jednu službu, ze které benefituje více stran. Součástí analýzy by ideálně mělo být i porovnání dat vůči dalším databázím, včetně těch privátních a zahraničních. To by bylo efektivnější a ekonomičtější činit skrze jeden orgán.

Datová analýza může do značné míry probíhat automatizovaně, např. i s využitím umělé inteligence, byť různé parametry rizikovosti musí být průběžně upravovány a systém kalibrován. Datová analýza by neměla být spojena s velkými personálními nároky, ale spíše spočívat v sofistikovaném technickém řešení a supervizi několika málo expertů (datových analytiků). V zahraničí různé modely datové analýzy

v rámci registrů skutečných majitelů již fungují nebo byly testovány.⁵³ Pokročilé je v této věci např. Nizozemsko.⁵⁴

Předpokladem funkční datové analýzy je spolupráce mezi různými orgány státní správy, sdílení informací a strojová čitelnost dat. Ani v současné době v zásadě nelze bez webové služby data v evidenci analyzovat.⁵⁵ Opatření by vyžadovalo změnu legislativy a především vyjasnění celkové koncepce, stanovení gesce a gestora, vyhodnocení nákladů a přínosů, a definování rolí zainteresovaných stran.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti by primárně spočívaly ve vytvoření webové služby, aby vůbec data v evidenci byla analyzovatelná (viz kapitolu 7.4.1.). Další náklady by závisely na tom, jak by datová analýza byla koncipována.

7.6. Úpravy v zákonných požadavcích na evidující subjekty

Určitého zvýšení kvality evidence by bylo možné dosáhnout i úpravou požadavků na evidující subjekty. Ačkoli nejde o zásadní změny, určitý pozitivní efekt přinést mohou. Níže uvedená opatření by byla spojena se změnou legislativy.

7.6.1. Povinnost periodického potvrzení správnosti údajů

Jak bylo uvedeno v kapitole 4.5., jedním z nejčastějších problémů, na které narážejí uživatelé evidence, je neaktuálnost dat. Relativně velká část záznamů v evidenci se dlouhodobě nemění, což následně může vyvolávat pochybnosti o jejich aktuálnosti. U přibližně 17 % subjektů byl skutečný majitel zapsán před 1. 6. 2021, aniž by dosud došlo k aktualizaci zápisu.

Lze proto uvažovat o zavedení nové povinnosti pro evidující subjekty v určité lhůtě aktualizovat údaje v evidenci nebo aktivně potvrdit, že nedošlo ke změně. Taková změna by byla také v souladu s mezinárodními standardy⁵⁶, unijními trendy⁵⁷ i doporučením ze strany OECD.⁵⁸ Je však třeba poznamenat, že dané opatření může být spojeno s neproporcionálním nárůstem administrativy, a v důsledku může být nepřínosné.

⁵³ Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, 2019, bod 97; dostupné online [zde](#).

⁵⁴ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – The Netherlands, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, 2022, bod 472; dostupné online [zde](#).

⁵⁵ Např. statistiky prezentované v této analýze byly získány od dodavatele informačního systému, který musel pro v řadě případů specifická vyhledávání naprogramovat. Ministerstvo jako takové přímý přístup k datům nemá.

⁵⁶ Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, 2023, bod 75; dostupné online [zde](#).

⁵⁷ S povinností každoročního potvrzení aktuálnosti údajů počítá např. čl. 44 odst. 2 návrhu nařízení o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu z července 2021; dostupné online [zde](#). Tato povinnost je již zavedena i v řadě evropských zemí, např. v Rakousku.

⁵⁸ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Czech Republic 2023 (Second Round), OECD, 2023, str. 32 a 70–71; dostupné online [zde](#).

Byť v zahraničných úpravách se nejčastěji počítá s jednotnou roční lhůtou, lze uvažovat například o různých lhůtách pro různé typy subjektů. U některých právnických osob by takový interval byl zbytečně krátký. Maximálně zjednodušení by bylo vhodné nastavit pro proces potvrzování.

Prohlášení o tom, že údaje jsou aktuální, by evidující subjekt mohl provádět prostřednictvím elektronického úkonu přímo v rozhraní evidence. Postačovalo by po přihlášení z datové schránky evidujícího subjektu zaškrtnout příslušné pole v rozhraní evidence. Tento záznam by se okamžitě zapsal do evidence. Nebylo by třeba součinnosti soudu ani notáře.

Prohlášení o aktuálnosti údajů by bylo vhodné z uživatelského hlediska provázat s jinými procesy, které se periodicky opakují. Uvažovat lze zejména o zakládání účetních dokumentů do sbírky listin veřejného rejstříku, které se standardně každoročně opakují. Uživatel by byl na potřebu potvrzení aktuálnosti údajů v evidenci systémem automaticky upozorňován (viz opatření popsané v kapitole 7.3.2.). Lze uvažovat i o tom, že potvrzení o správnosti a aktuálnosti údajů by případně mohly provádět i subjekty, u nichž probíhá automatický průpis. Platí však, že potvrzení je relevantní především u subjektů, u nichž jsou údaje zapsány manuálně.

Úprava by přispěla k vyšší kvalitě údajů v evidenci. Změna by si vyžadovala změnu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 500 000 Kč.

7.6.2. Zázpis typu dokladových listin

V současnosti platí, že údaje zapisované do evidence musí být náležitě doloženy (viz kapitolu 6.1.1.). Z evidence však v současnosti není zjevné, čím která skutečnost byla doložena. Tento údaj přitom může být relevantní pro vyhodnocení aktuálnosti a důvěryhodnosti zápisu a také rizikovosti právnické osoby.

Lze uvažovat o tom, že zapisovaným údajem by také byla identifikace typu dokladových dokumentů. Předmětem zápisu by nebyl konkrétní dokument, jeho obsah či název, ale pouze to, o jaký typ dokumentu se jedná, případně jeho datace. Bylo by tak třeba zapsat, že určitá skutečnost byla doložena výpisem ze zahraničního rejstříku, zakladatelským právním jednáním, seznamem akcionářů, čestným prohlášením atp. Identifikovat by bylo třeba i dokumenty osvědčující vztahy v rámci struktury vztahů.

Opatření je obdobou funkcionality prezentované v kapitole 7.1.2., které však nepočítá se změnou legislativy. V případě změny legislativy by identifikace podkladových dokumentů byla při zápisu povinná a popis dokumentů by byl obsahem evidence. Technické řešení by však bylo obdobné.

Změna by vedla k větší spolehlivosti obsahu evidence. Změna by byly efektivní zejména za situace, kdy by současně byla zajištěna sofistikovaná datová analýza, které by mohla údaje o typech dokladových listin vyhodnocovat z hlediska rizikovosti subjektu.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 500 000 Kč.

7.6.3. Zázpis podrobnějších údajů v rámci popisu struktury vztahů

V případech komplikovaných a zahraničních struktur vztahů jsou také údaje o struktuře vedené v evidenci pro velkou část uživatelů velmi užitečné. Především povinné osoby dle AML zákona mají povinnost zkoumat vlastnickou a řídicí strukturu, k čemuž jim v současnosti napomáhá evidence skutečných majitelů [§ 9 odst. 2 písm. c) AML zákona].

S ohledem na účel zkoumání struktury vztahů by bylo přínosné rozšířit zapisované informace. Uvažovat lze zejména o údajích o zemi sídla (registrace) zahraničních subjektů, které se vyskytují ve struktuře vztahů. Pokud by uživatelé mohli tyto informace následně analyzovat, mohli by efektivně odhalovat subjekty s vazbou na země zařazené na seznamu vysoce rizikových zemí (tzv. „black list“) AML dle Evropské komise a FATF nebo na seznamu zemí, které jsou v zesíleném procesu monitorování ze strany FATF (tzv. „gray list“).

Změna by vedla k větší využitelnosti údajů v evidenci. Je současně třeba uvést, že úprava by byla spojena s nárůstem administrativy na straně evidujících subjektů, respektive těch s vazbou na zahraničí. Změna by předpokládala úpravu legislativy.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému lze odhadovat na 150 000 Kč.

7.6.4. Zpoplatnění zápisu v řízení o nesrovnalosti

V současnosti právní úprava umožňuje soudu v rámci řízení o nesrovnalosti zápis doplnit tak, aby odpovídal skutečnosti [§ 49 odst. 2 písm. c) zákona o ESM]. Může jít o situace, kdy skutečného majitele je možné snadno zjistit (v řízení skutečnosti vyjdou najevo podle § 48 odst. 2 zákona o ESM).

V praxi se však daná koncepce neosvědčuje. Evidující subjekt totiž není motivován v takovém řízení cokoli činit, protože pokuta mu v návaznosti na dané řízení o nesrovnalosti nehrozí, a navíc pro danou osobu skutečného majitele soud bezplatně doplní zápis. Evidující subjekt fakticky profituje z toho, že skutečné majitele uvede až v rámci řízení o nesrovnalosti, protože nemusí platit soudní poplatek za návrh na zápis nebo platit odměnu notáři. Tento paradox by bylo vhodné odstranit. To by představovalo změnu právní úpravy, kdy by došlo stanovení soudního poplatku za zápis údajů v řízení o nesrovnalosti; ten by přitom měl být vyšší než v případě standardního řízení o zápisu. Úprava by více motivovala evidující subjekt napravit údaje ještě před zahájením řízení o nesrovnalosti a pokryla alespoň částečně administrativní náklady.

Finanční náklady na rozvoj na straně Ministerstva spravedlnosti jako správce informačního systému by nevznikly.

7.7. Úpravy v sankcionování

V právní úpravě je zakotveno několik sankčních mechanismů ve vztahu k evidování skutečných majitelů. Značný odrazující efekt mají zejména soukromoprávní následky, které byly popsány v kapitole 6.4. Jako podstatnou sankci lze vnímat i vyloučení ze zadávacího řízení nebo neudělení dotace (viz kapitoly 6.3.2. a 6.3.3.). Speciální úprava přestupků dle zákona o ESM v současnosti plní spíše doplňkovou úlohu. Správní sankce nastupují jako poslední nástroj poté, co nesrovnalosti nelze odstranit. Dle dostupných informací (viz kapitolu 6.5.2.) jsou za přestupky podle zákona o ESM udělovány zatím jen nízké až symbolické pokuty.

V kontextu postihu lze teoreticky uvažovat jednak o zpřísnění stávajících postihů, jednak o úpravě nových sankcí a negativních následků. Je však třeba zdůraznit, že výsledky provedené analýzy nenavštědčují tomu, že by takový přístup byl jasně odůvodněn. Ke zvýšení kvality obsahu evidence se nabízí řada dalších mírnějších a současně efektivnějších opatření než zavedení přísnějších veřejnoprávních sankcí. Nelze také jednoznačně potvrdit, že by přísné veřejnoprávní sankce měly významně odrazující a preventivní efekt. Na druhou stranu možné pokuty podle zákona o ESM jsou z komparativního hlediska spíše mírnější.⁵⁹ Zavedení přísnějších sankcí bylo České republice doporučeno také ze strany Moneyval v rámci posledního hodnocení,⁶⁰ byť to bylo ještě v době (v roce 2018), kdy nebyly upraveny sankce žádné.

Z hlediska zahraniční komparace jsou přístupy k sankcionování velmi různorodé, přičemž převažují správní (konkrétně peněžité) tresty.⁶¹ V celkovém rámci lze mít českou právní úpravu sankčních mechanismů (v širším slova smyslu) za dostatečnou. Spíše než zaváděním nových sankčních mechanismů a zpřísněním peněžitých sankcí se lze zabývat tím, zda jsou skutečně sankcionována všechna nežádoucí chování a zda jsou sankční mechanismy v praxi v dostatečné míře a odpovídajícím způsobem aplikovány.

⁵⁹ Verification and Quality of Beneficial Ownership Information in the EU; Louise Russell-Prywata IN: Preparatory Action — Capacity Building, Programmatic Development and Communication in the Context of the Fight against Money Laundering and Financial Crimes; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023; str. 35; dostupné online [zde](#) nebo [zde](#). Dále srov. Designing sanctions and their enforcement for beneficial ownership disclosure; Ramandeep Kaur Chhina, Tymon Kiepe, Open ownership, 2022; str. 12; dostupné online [zde](#).

⁶⁰ Moneyval: Czech Republic – Fifth Round Mutual Evaluation Report, Moneyval, 2018, str. 138; dostupné online [zde](#).

⁶¹ Verification and Quality of Beneficial Ownership Information in the EU; Louise Russell-Prywata IN: Preparatory Action — Capacity Building, Programmatic Development and Communication in the Context of the Fight against Money Laundering and Financial Crimes; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023; str. 32 a násl.; dostupné online [zde](#) nebo [zde](#).

Ačkoli zpřísnění právní úpravy veřejnoprávních sankcí s ohledem na provedenou analýzu nelze mít v současnosti za potřebné, pro úplnost jsou možné směry případného zpřísnění v následujících kapitolách identifikovány.

7.7.1. Zpřísnění veřejnoprávních sankcí

V současnosti lze za přestupky podle zákona o ESM ukládat pokuty do 500 000 Kč. V praxi však tato hranice zdaleka využívána není. Zatím nejsou zkušenosti s opakovaným udílením pokuty. Zvýšení pokut může mít teoreticky vyšší odrazující potenciál. V praxi však stanovení vyšší horní hranice zákonné sazby zřejmě zásadní vliv na kvalitu údajů v evidenci mít nebude. Podstatnější je, aby vůbec byl využíván stávající rámec.

Lze také zmínit i možnost trestněprávní postihu. Lze uvažovat o doplnění § 254 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále „trestní zákoník“). Podle uvedeného ustanovení lze v současnosti potrestat toho, kdo uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje v podkladech sloužících pro zápis do obchodního rejstříku, nadačního rejstříku, rejstříku obecně prospěšných společností nebo rejstříku společenství vlastníků jednotek anebo v takových podkladech zamlčí podstatné skutečnosti. Je přitom třeba přitom zdůraznit, že efektivitu trestního postihu nelze přeceňovat.⁶²

7.7.2. Sankce za absenci zápisu nebo za pozdní zápis

V současnosti je podmínkou udělení pokuty aktivita ze strany evidenčního soudu (srov. § 55 odst. 1 zákona o ESM). Skutková podstata přestupku je naplněna až v okamžiku, kdy (1) subjekt, u něž nejsou zapsány žádné údaje, nereaguje na výzvu soudu (podle § 43 zákona o ESM), nebo kdy (2) subjekt nedoplní zápis v návaznosti na řízení o nesrovnalosti, ve kterém ji soud potvrdil. Právní úprava poskytuje subjektům relativně značný prostor na nápravu, než je přistoupeno k sankcionování.

Lze případně uvažovat o úpravě stávající koncepce, kdy přestupkem by byla již absence údajů v evidenci trvající po určitou dobu. Evidující subjekt by se přestupku dopustil již tím, že do evidence nezapsal skutečného majitele do např. 30 dnů od svého vzniku. Tato skutečnost je současně formálně snadno ověřitelná. V rámci zápisu subjektu by vždy docházelo k upozornění, že je třeba ve lhůtě skutečného majitele zapsat.

Obdobně lze uvažovat o skutkové podstatě spočívající v neaktualizování údajů v evidenci. V tomto případě by však bylo třeba posouzení, kdy mělo dojít k zápisu. Toto posouzení by musel provádět soud. Formálně jednodušší by bylo vázat přestupek na absenci potvrzení správnosti údajů, o kterém bylo

⁶² Např. v roce 2021 bylo dle statistických listů za trestné činy podle § 254 trestního zákoníku odsouzeno celkem 95 fyzických osob a 26 právnických osob. Dostupné online [zde](#). Ze statistik přitom nelze zjistit, kolik osob bylo odsouzeno přímo za trestný čin podle odstavce 2.

pojednáno v kapitole 7.6.1. Je však třeba zdůraznit, že v tomto případě by mělo být s ohledem na malou nebezpečnost zakázaného jednání stanovena menší sankce.

7.7.3. Zrušení subjektu

Lze dále uvažovat o zavedení právní úpravy zrušení právnické osoby v případě zásadního nedodržování právních povinností. Jde o zásadní zásah do sféry sankciovaného subjektu. Je přitom třeba odlišit situace, kdy se ruší subjekt, který neplní povinnosti, protože je neaktivní, od situace rušení jinak aktivního subjektu, který závažným způsobem porušuje své povinnosti. První situace je v zásadě možná již dnes (viz kapitolu 4.2.1.4.). V druhé situaci by právní úprava měla být možná jednak jako poslední řešení, jednak podmíněna existencí závažných důsledků neplnění evidenční povinnosti. Postih by tak měl mířit na situace, kdy je skutečný majitel nezjistitelný, což ohrožuje zájmy třetích osob.

7.7.4. Sankce pro členy řídicího orgánu

Stávající sankce míří primárně na evidující subjekt, případně na skutečného majitele či osoby prostředkující jeho postavení. Osobám jednajícím za právnickou osobu sankční postih ve vztahu k evidování skutečných majitelů nehrozí.

Lze tak uvažovat o postihu členů statutárního orgánu v případě, že právnická osoba neplní své evidenční povinnosti.⁶³ Nabízí se např. možnost udělení zákazu činnosti spočívajícího ve výkonu funkce člena voleného orgánu právnické osoby či soukromoprávní postih v podobě bezplatnosti výkonu funkce po dobu neplnění evidenční povinnosti. Takové soukromoprávní sankce i s ohledem na stávající zkušenosti v oblasti odměňování členů statutárního orgánu lze považovat za vysoce účinné.

8. Závěr

Analýza ukázala, že evidence skutečných majitelů je v současnosti naplněna velkým množstvím dobře strukturovaných dat. K naplněnosti a kvalitě dat přispívá především mechanismus automatického průpisu. I přesto stále relevantní část subjektů evidenční povinnost neplní, ať už pro svou faktickou nefunkčnost nebo z nedbalosti. K posílení kvality údajů a naplněnosti evidence lze uvažovat zejména opatření spočívající v automatických upozorněních a rozvoji automatického průpisu.

Z analýzy vyplynulo, že v současnosti evidence nabízí pro své uživatele spíše jen základní funkce. Využitelnost dat je tak limitována. Bylo by proto žádoucí především zpřístupnit data prostřednictvím webové služby a zvážit další rozvoj uživatelských funkcionalit. Řadu rozvojových úkolů lze identifikovat i v rámci soudní a notářské aplikace, aby bylo možné část stávajících úkonů automatizovat a zefektivnit výměnu informací.

⁶³ Designing sanctions and their enforcement for beneficial ownership disclosure; Ramandeep Kaur Chhina, Tymon Kiepe, Open ownership, 2022; str. 14; dostupné online [zde](#).

Evidovaná data jsou dle provedených šetření ve větší míře kvalitní a spolehlivá. K dalšímu posílení kvality vstupních dat lze využít zdokonalení a zpřesnění návrhových formulářů, případně požadovaných či zapisovaných údajů. Primárně je vhodné zapisující osoby v rámci procesu zápisu dostatečně instruovat a zápis zjednodušit a zefektivnit.

Analýza dále poukázala na možnosti rozšíření průběžné kontroly údajů v evidenci. V současnosti je průběžná kontrola zajišťována téměř výhradně aktivitou povinných osob podle AML zákona. Bylo by žádoucí uvažovat o větší aktivitě a kooperaci orgánů státní správy. Především by měla probíhat sofistikovanější analýza a vyhodnocování dat. V tomto směru je velký prostor pro využití moderních technologií.

Lze shrnout, že evidence aktuálně představuje dobrý a praktický nástroj, jehož potenciál však zatím nebyl plně využit. I s ohledem na novost celého institutu je prostor pro posuny a zdokonalení. V analýze byla představena řada různorodých opatření, která by mohla přispět k lepšímu fungování evidence a jejímu kvalitnějšímu obsahu. Je přitom třeba zdůraznit, že v zásadě veškeré posuny ve fungování evidence skutečných majitelů jsou spojeny s finančními náklady.

9. Kontakt na zpracovatele

Mgr. Adam Hexner

Oddělení civilního práva hmotného legislativního odboru

Ministerstvo spravedlnosti ČR

Vyšehradská 16, 128 10, Praha 2

Tel.: + 420 221 997 284

E-mail: AHexner@msp.justice.cz