

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA RIA

NÁVRH NOVELY ZÁKONA Č. 304/2013 SB. O VEŘEJNÝCH REJSTRÍCÍCH

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1. **Název:** Návrh novely zákona č. 304/2013 Sb. o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob

1.2. Definice problému:

Čtvrtá směrnice o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (čtvrtá „**AML směrnice**“ či ve zkratce „**AML D**“) ¹ ukládá členským státům mezi jiným povinnost zajistit, aby existoval centrální rejstřík s informacemi o skutečných majitelích právnických osob (článek 30 odst. 3 AMLD). V současné době ČR takový rejstřík nemá. Předkladatel, Ministerstvo financí ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti, proto zvážil různé možnosti implementace této povinnosti a vyhodnotil dopady přijetí takové úpravy.

Čtvrtá AML směrnice bude především implementována novelizací zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, v platném znění („**AML zákon**“ či „**AML Z**“). Novelizace AMLZ se připravuje paralelně s přípravou úpravy transparentnosti vlastnictví právnických osob novelizací zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Předkladatel nicméně dospěl k závěru, že transparentnost vlastnictví představuje svébytné téma a že hodnocení dopadů této úpravy je namíste shrnout samostatnou zprávou RIA.

Směrnice ohledně rejstříku skutečných majitelů předvídá následující:

- jde o centrální rejstřík, „například obchodní rejstřík“ (cit. čl. 30 odst. 3),
- přístup do rejstříku mají mít:
 - orgány veřejné moci a FAÚ,
 - povinné osoby dle AMLZ (typicky banky při prověřování klienta či transakce),
 - jiné osoby a organizace, které prokáží legitimní zájem,
- poskytnutí informací z rejstříku může podléhat online registraci a lze za ně požadovat poplatek na úhradu administrativních nákladů.

Východiska při řešení problému:

Základním východiskem je, že netransparentní vlastnictví je problematické a představuje příležitost pro korupci, praní špinavých peněz, eventuálně financování terorismu; a obecně

¹ V lednu 2015 byla dokončena jednání o nové směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/..., o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.

Oficiální zveřejnění směrnice se předpokládá v květnu či červnu 2015. Tato zpráva odkazuje na dosud neoficiální text poslední pracovní verze.

pro páčání trestné činnosti. Mezinárodní standard a praxe vyspělých zemí ukazuje, že je potřeba zamezovat těmto příležitostem (příkladem srov. doporučení OECD, úprava ve Spojeném království) a eliminovat z právních systémů anonymizační struktury.

Druhým východiskem je, že při boji s praním špinavých peněz neexistuje zpravidla „dokonalé řešení“, tedy řešení, které by nebylo možné obejít. Jakékoli řešení musí být jak relativně efektivní, tak proporrční. Skutečnost, že případné řešení není dokonalé (tj. lze obejít), by neměla být důvodem rezignace státu. Jako důvod přijetí legislativního řešení postačuje, když ztěžuje praní peněz a další uvedené negativní jevy.

V širším smyslu mohou netransparentní vlastnické struktury vést kromě příležitostí k páčání trestné činnosti i k nefunkční správě majetku korporací (*corporate governance*), což narušuje důvěru a poškozuje podnikatelské prostředí. Oba dopady jsou překážkou ekonomického růstu.

1.3. Popis existujícího právního stavu

Hlavní normy

Základní normy v dané oblasti představují:

- zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, v platném znění;
- zákon č. 304/2013 Sb. o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (zákon o veřejných rejstřících).

Popis stavu

Stávající AMLZ definuje pojem skutečného majitele v § 4 odst. 4.

(4) Skutečným majitelem se pro účely tohoto zákona rozumí

a) u podnikatele

1. fyzická osoba, která fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo provozování obchodního závodu⁹⁾ tohoto podnikatele; nepřímým vlivem se rozumí vliv vykonávaný prostřednictvím jiné osoby nebo jiných osob,

2. fyzická osoba, která sama nebo na základě dohody s jiným společníkem nebo společníky disponuje více než 25 % hlasovacích práv tohoto podnikatele; disponováním s hlasovacími právy se rozumí možnost vykonávat hlasovací práva na základě vlastního uvážení bez ohledu na to, zda a na základě jakého právního důvodu jsou vykonávána, popřípadě možnost ovlivňovat výkon hlasovacích práv jinou osobou,

3. fyzické osoby jednající ve shodě, které disponují více než 25 % hlasovacích práv tohoto podnikatele, nebo

4. fyzická osoba, která je na základě jiné skutečnosti příjemcem výnosů z činnosti tohoto podnikatele,

b) u nadace nebo nadačního fondu

1. fyzická osoba, která má být příjemcem alespoň 25 % z rozdělovaných prostředků, nebo

2. nebylo-li rozhodnuto, kdo bude příjemcem výnosů nadace nebo nadačního fondu, fyzická osoba nebo okruh osob, v jejichž zájmu byly založeny, nebo v jejichž zájmu působí,

c) u spolku podle jiného právního předpisu¹⁶⁾, ústavu, obecně prospěšné společnosti anebo jiné obdobné osoby a v případě svěřeneckého vztahu nebo jiného obdobného vztahu podle cizího právního řádu fyzická osoba,

1. která disponuje více než 25 % jejich hlasovacích práv nebo majetku,

2. která má být příjemcem alespoň 25 % z rozdělovaných prostředků, nebo

3. v jejímž zájmu byly založeny nebo v jejímž zájmu působí, nebylo-li rozhodnuto, kdo bude příjemcem jejich výnosů.

Stávající zákon o veřejných rejstřících navazuje na přijetí nové civilní úpravy a průřezově stanoví režim zápisu právnických osob do veřejných rejstřníků, obsahuje tedy úpravu obchodního rejstříku (§ 42 a násl.) ale i spolkového rejstříku (§ 26 a násl.), nadačního

rejstříku (§ 31 a násl.), rejstříku ústavů (§ 35 a násl.) a rejstříku společenství vlastníků jednotek (§ 39 a násl.).

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Navrhovaná úprava bude mít dopad na tyto subjekty:

Subjekt	Dopad
Obchodní společnosti a ostatní právnické osoby, na něž se vztahuje zákon č. 304/2013 Sb.	Povinnost zapisovat do obchodního / příslušného rejstříku údaje o skutečném majiteli
Veřejné rejstříky	Zápis informací o skutečném majiteli
Povinné osoby dle AMLZ	Povinné osoby (§ 2 AMLZ) mají povinnost zjišťovat skutečného majitele při kontrole klienta dle § 9 AMLZ. Dle stávajícího právního stavu jsou povinné osoby v zásadě odkázány na prohlášení klienta. Existence zápisu o skutečném majiteli v OR na jednu stranu povinným osobám zjednoduší zjišťování skutečného majitele, zároveň se nepředpokládá, že by povinné osoby mohly na tento zápis zcela spoléhat a zcela opustit zjišťování skutečného majitele vlastní činností. Předpokládaný dopad na povinné osoby tedy bude spočívat v nutnosti doplnit stávající systém zjišťování skutečného majitele ověřením této informace v OR a zprocesování případné diskrepance mezi oběma informacemi.
Orgány státu, zvláště FAU a orgány činné v trestním řízení	Při výkonu státní moci, zvláště při boji proti praní peněz a financování terorismu a obecně při boji proti trestné činnosti, budou mít orgány státu k dispozici nástroj k ověřování skutečných vlastníků.

1.5. Popis cílového stavu

Cíle navrhované úpravy:

Základním cílem navrhované úpravy je zajistit dostupnost informací o skutečných majitelích právnických osob. Potřeba těchto informací je zvláště významná při boji proti praní špinavých peněz a boji proti financování terorismu, obecně pak při boji proti trestné činnosti. Významnou roli by informace o skutečných vlastnících měly mít i v opatřeních proti korupci a zneužívání veřejných zakázek, jakož i při redukci nežádoucí daňové optimalizace (tax avoidance).

V širším smyslu je cílem navrhované úpravy:

- přispět ke spolehlivému a řádnému fungování finančního systému;
- chránit společnost před trestnou činností a teroristickými činy;
- zabezpečit ekonomickou prosperitu a efektivní podnikatelské prostředí.

Ve smyslu mezinárodních závazků je cílem navrhované úpravy:

- implementovat čtvrtou AML směrnici;

- zohlednit mezinárodní standardy FATF a doporučení Moneyval.

1.6. Zhodnocení rizika

Rizika spojená s neřešením problému:

Při nepřijetí zvažované úpravy hrozí potenciální řízení pro porušení povinností ze strany Evropské komise (infringement). V případě neimplementace, resp. v případě obecně nedostatečného AML/CTF právního rámce, je souvisejícím rizikem negativní hodnocení ze strany výboru Moneyval Rady Evropy, což může vyústit i ve snížení ratingu českých bank a jejich následnou nekonkurenceschopnost v zahraničním srovnání.

2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

Navrhovatel při přípravě legislativního řešení hodnotil následující varianty. Vzhledem k povinnosti implementovat AML směrnici není zvažována a hodnocena varianta nulová.

2.1. Samostatnost rejstříku skutečných majitelů:

Varianty:

- a) Zřídit nový samostatný rejstřík skutečných majitelů;
- b) Využít stávající rejstříky, především OR, a doplnit je o novou funkcionalitu s informacemi o skutečných majitelích.

2.2. Míra veřejnosti informací v rejstříku skutečných majitelů:

Varianty:

- a) Všechny informace o skutečných majitelích budou neveřejné;
- b) Některé informace o skutečných majitelích budou neveřejné, některé budou veřejné.

V podrobnostech viz níže.

2.3. Nástroje omezení přístupu k informacím z rejstříku skutečných majitelů:

Varianty:

- a) Pro poskytnutí informací z rejstříku skutečných majitelů nebude nutná online registrace,
- b) Poskytnutí informací z rejstříku bude podléhat online registraci a bude zpoplatněno,
- c) Poskytnutí informací z rejstříku bude podléhat online registraci a nebude zpoplatněno.

2.4. Rozsah právnických osob, na které se bude vztahovat povinnost zapisovat skutečné majitele

Varianty:

- a) Povinnost zapisovat skutečné majitele mají všechny právnické osoby,
- b) Povinnost zapisovat skutečné majitele mají všechny právnické osoby zapsané ve veřejných rejstřících,
- c) Povinnost zapisovat skutečné majitele mají pouze obchodní společnosti.

3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

3.1. Samostatnost rejstříku skutečných majitelů:

Varianty:

- a) Zřídit nový samostatný rejstřík skutečných majitelů;
- b) Využít stávající rejstříky, především OR, a doplnit je o novou funkcionalitu s informacemi o skutečných majitelích.

Hodnocení variant:

Základní nevýhodou varianty a) představuje skutečnost, že by existovaly duplicitní rejstříky, kdy řadu informací z veřejných rejstříků by spravoval duplicitně rejstřík skutečných majitelů.

Výhoda varianty b): využití stávající infrastruktury, odstranění duplicity, nižší administrativní zátěž pro subjekty – nebylo by nutné poskytovat informace vůči novému orgánu.

Z tohoto základního hodnocení variant se jeví jako výhodnější varianta využití stávajících rejstříků.

Při hodnocení variant dále předkladatel zvažil finanční náklady vybudování samostatného rejstříku skutečných majitelů. Vycházel přitom z informací Ministerstva spravedlnosti (MŠP) jakožto gestora obchodního rejstříku. MŠP náklady vybudování samostatného rejstříku (varianta a)) vyčíslilo následovně:

Mandatorní výdaje vnitřní	(neurčeno)
Provozní výdaje vnitřní (správa systému, kontrola systému, dohled a monitorování, odstraňování chyb a vad)	1 mil. Kč/rok
Provozní výdaje vnější (Service Level Agreement na opravy v čase)	1 mil. Kč/rok
Rozvojové výdaje vnitřní (náklady architekta systému, administrátora a bezpečnostního manažera)	0,5 mil. Kč/rok
Rozvojové výdaje vnější	max. 3 mil. Kč/rok
Implementace do stávající struktury (vychází se z nákladů obdobného projektu, realizovaného v letech 2013-2014)	60 mil. Kč bez DPH
Provozní výdaje outsourcingu	(neurčeno)
Celkem	Jednorázové náklady ve výši 60 mil. Kč bez DPH a dále max. 5,5 mil. Kč/rok

MSp náklady rozšíření stávajících rejstříků o informace o skutečných vlastnících (varianta b)) vyčíslil následovně:

Mandatorní výdaje vnitřní	(neurčeno)
Provozní výdaje vnitřní (správa systému, kontrola systému, dohled a monitorování, odstraňování chyb a vad)	1 mil. Kč/rok
Provozní výdaje vnější (Service Level Agreement na opravy v čase)	1 mil. Kč/rok
Rozvojové výdaje vnitřní (náklady architekta systému, administrátora a bezpečnostního manažera)	0,5 mil. Kč/rok
Rozvojové výdaje vnější	max. 3 mil. Kč/rok
Implementace do stávající struktury (vychází se z nákladů obdobného projektu, realizovaného v letech 2013-2014)	10 - 30 mil. Kč bez DPH
Provozní výdaje outsourcingu	(neurčeno)
Celkem	Jednorázové náklady ve výši 10-30 mil. Kč bez DPH a dále max. 5,5 mil. Kč/rok

Na základě vyčíslení nákladů obou variant se rovněž jako výhodnější jeví varianta b), rozšíření stávajících rejstříků.

Závěr:

Jak z obecného hodnocení nákladů a přínosů, tak z vyčíslení nákladů obou variant se jako výhodnější jeví varianta rozšíření stávajících rejstříků.

3.2. Míra veřejnosti informací v rejstříku skutečných majitelů:

Varianty:

- a) Všechny informace o skutečných majitelích budou neveřejné,
- b) Vybrané informace o skutečných majitelích budou neveřejné, ostatní budou veřejné.

Dle AMLD mají informace v rejstříku SV být k dispozici primárně orgánům veřejné moci včetně FAÚ, dále povinným osobám dle AML zákona. Těmto subjektům bude třeba poskytnout informace jednoznačně identifikující skutečného vlastníka, tedy jméno, rodné číslo nebo datum narození a trvalý pobyt, případně skutečný pobyt, pokud se liší od trvalého, povaha a rozsah vlastnických práv. Jiným osobám, pokud prokáží oprávněný zájem, mají být k dispozici jen dílčí informace, totiž jméno, měsíc a rok narození (nikoli den), státní příslušnost, země pobytu, povaha a rozsah vlastnických práv. AMLD tedy předvídá, že existují dva soubory údajů: a) údaje přístupné orgánům veřejné moci a povinným osobám, a dále b) údaje přístupné osobám, které prokáží oprávněný zájem na jejich získání.

Tento normativní obsah lze do českého práva transponovat dvěma způsoby. Lze zvolit variantu a), při které by všechny informace o skutečných majitelích byly neveřejné v tom

smyslu, že by k informacím měly přístup pouze orgány veřejné moci a povinné osoby dle AML zákona. Pokud by další osoby požadovaly přístup k těmto informacím, musely by prokazovat svůj oprávněný zájem.

Druhou možností je přímo zveřejnit dílčí informace v rozsahu jméno, měsíc a rok narození (nikoli den), státní příslušnost, země pobytu, povaha a rozsah vlastnických práv. Tímto řešením by se eliminoval proces přezkoumávání oprávněného zájmu, neboť k těmto informacím by měl přístup každý.

Hodnocení variant:

Druhá varianta eliminuje proces přezkoumávání oprávněného zájmu žadatelů, je tedy efektivnější v tom smyslu, že neobnáší administrativní náklady spojené s ad hoc zkoumáním žádostí a poskytování informací.

Pokud tedy neexistuje vážný důvod, proč veřejnosti neposkytnout zúžený okruh informací, pak jednoznačně převažuje výhoda druhé varianty. Předkladatel se domnívá, že vzhledem k cíli celé regulace, kterým je transparentnost vlastnictví, je druhá varianta je nejen efektivnější z pohledu nákladů, ale i více v souladu s cílem právní úpravy.

Přitom je namístě vzít v úvahu i efektivnost zvažované úpravy jako celku. Pokud by šlo o neveřejný rejstřík, bude pouze na orgánech státu, aby vynucovaly plnění povinností právnických osob, tedy aby kontrolovaly m.j. pravdivost či aktuálnost údajů uvedených v rejstříku skutečných majitelů. Naopak pokud půjde, byť v omezené míře, o rejstřík veřejný, pak se umožňuje i nepřímá kontrola těchto údajů ze strany veřejnosti včetně médií. Lze tvrdit, že částečná veřejnost rejstříku takto sníží náklady vynucování zvažované úpravy, a i z tohoto důvodu se jedná o variantu efektivnější.

Závěr:

Z hlediska nákladů obou variant i z hlediska efektivnosti navrhované úpravy se jeví jako efektivnější varianta b), kdy vybrané informace o skutečných majitelích budou neveřejné, ostatní budou veřejné. Konkrétně se navrhuje, aby veřejnými informacemi byly jméno, měsíc a rok narození (nikoli den), státní příslušnost, země pobytu, povaha a rozsah vlastnických práv skutečného majitele. Neveřejnými informacemi by byly upřesněné datum narození (den, resp. rodné číslo) a trvalý pobyt, případně skutečný pobyt, pokud se liší od trvalého.

3.3. Nástroje omezení přístupu k informacím z rejstříku skutečných majitelů

Varianty:

- a) Pro poskytnutí informací z rejstříku skutečných majitelů nebude nutná online registrace,
- b) Poskytnutí informací z rejstříku skutečných majitelů bude podléhat online registraci a bude zpoplatněno,
- c) Poskytnutí informací z rejstříku skutečných majitelů bude podléhat online registraci, nebude zpoplatněno.

AML D umožňuje upravit přístup do rejstříku skutečných majitelů tak, aby pokrýval náklady poskytování informací.

Hodnocení variant:

Povinné osoby budou v každém případě potřebovat ke své činnosti neveřejné údaje z rejstříku. Je obtížně představitelné, že by takové údaje nemohly získávat online, a zároveň musí být z přístupu k informacím v rejstříku vyloučeny nepovolané osoby. Systém online registrace se proto jeví jako nutný a varianta a) je z tohoto pohledu akademická.

V rámci konzultace zpracovatel zvažil dodatečné náklady vybudování systému s online registrací uživatelů. Dle vyjádření MSp v případě zadání na začátku budování systému se náklady na provedení zmíněné aplikace odhadují na 2 500 000,- Kč; náklady na roční provoz na 700 000,- Kč. Pokud by po vybudování systému bez online registrace byl takový požadavek dodatečně zadán, jeho realizace by vyvolala náklady v odhadu 3 – 30 mil. Kč dle architektury systému.

Dále zpracovatel zvažoval výši poplatku za poskytnutí údajů z rejstříku skutečných majitelů, tedy řešil, jak jsou přibližně vysoké administrativní náklady poskytnutí informace. MSp v rámci konzultace vycházelo z rámcově obdobných administrativních nákladů přístupových míst Czech Point a administrativní náklady odhaduje na 100 Kč za registraci přístupu do rejstříku a za nahlášení případných změn relevantních pro přístup do registru.

AML zákon požaduje, aby povinné osoby zjišťovaly skutečného majitele před každým obchodem převyšujícím 15 000 EUR v rámci kontroly klienta dle § 9. Proto lze očekávat poměrně častý přístup do rejstříku skutečných vlastníků. Zpracovatel RIA nekvantifikoval odhadovanou četnost přístupu do rejstříku a vyplývající finanční dopad zpoplatnění přístupu do rejstříku.

Při volbě mezi variantami b) a c) jsou z pohledu nákladů vybudování systému obě varianty shodné. Co se týče nákladů poskytování informací z rejstříku, pokud bude přístup do rejstříku pro povinné osoby zpoplatněn (varianta b)), stát uhradí vybudování systému poskytování informací pro oprávněné žadatele, ale část nákladů na poskytování informací z rejstříku přenesou na uživatele systému, tj. v zásadě na povinné osoby, které tento náklad promítnou do ceny svých služeb; takže reálně náklady ponese klienti povinných osob. Pokud nebude přístup zpoplatněn (varianta c)), náklady poskytování informací ponese stát a reálně je uhradí daňoví poplatníci.

Závěr:

Kvůli efektivitě poskytování informací z rejstříku skutečných majitelů se doporučuje, aby toto bylo možné ze strany povinných osob v online režimu s předchozí registrací. Proto předkladatel nedoporučuje variantu a). Z hodnocení dopadů nevyplývá jednoznačný závěr, zda má být takový přístup zpoplatněn.

3.4. Rozsah právnických osob, na které se bude vztahovat povinnost zapisovat skutečné majitele

Varianty:

- a) Povinnost zapisovat skutečné majitele mají všechny právnické osoby,
- b) Povinnost zapisovat skutečné majitele mají všechny právnické osoby zapsané ve veřejných rejstřících,
- c) Povinnost zapisovat skutečné majitele mají pouze obchodní společnosti, zapisované v obchodním rejstříku.

Předkladatel zde zvážil osobní rozsah navrhované regulace, tedy otázku, zda informace o skutečných majitelích mají do příslušného rejstříku zapisovat všechny právnické osoby (varianta a)), zda se má tato povinnost týkat pouze obchodních společností (varianta c)) nebo zda se má tato povinnost týkat pouze právnických osob zapisovaných do veřejných rejstřníků dle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, v platném znění („ZVR“) (varianta b). Dle varianty b) by kromě obchodních společností povinnost zapisovat do rejstříku skutečné majitele zahrnovala i spolky (§ 26 ZVR), nadace (§ 31 ZVR), ústavy (§ 35 ZVR), a společenství vlastníků jednotek (§ 39 ZVR).

Rozdíl mezi variantami b) a a) tedy spočívá v tom, zda mají skutečné majitele zapisovat do rejstříku i právnické osoby nezapsané do žádného veřejného rejstříku dle ZVR. Reálně se jedná především o registrované církve a náboženské společnosti, a další právnické osoby založené církvemi a náboženskými společnostmi, registrované nebo evidované podle zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, v platném znění. Tyto rejstříky, vedené ministerstvem kultury, zahrnují 1) rejstřík registrovaných církví a náboženských společností, 2) rejstřík evidovaných právnických osob (např. církevní řády), a 3) rejstřík svazů církví a náboženských společností. Jako jiný příklad právnických osob nezapisovaných do veřejných rejstřníků dle ZVR lze uvést školské právnické osoby, zapisované do rejstříku školských právnických osob, vedeném MŠMT dle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

Varianta	Zahrnuté subjekty	Nezahrnuté subjekty
A	Veškeré právnické osoby. Nad rámec varianty c) tedy např. i církevní právnické osoby a školské právnické osoby.	-
B	Právnické osoby dle ZVR, včetně spolků, nadací, ústavů a SVJ.	Církevní právnické osoby Školské právnické osoby
C	Obchodní společnosti.	Církevní právnické osoby Školské právnické osoby Spolky, nadace, ústavy a SVJ

AMLD na jednu stranu požaduje, aby informace o skutečných majitelích byla k dispozici ohledně všech právnických osob. Na druhou stranu AMLD do jisté míry počítá s tím, že informace o skutečných majitelích povede obchodní rejstřík či rejstřík společností (srov. čl. 30 odst. 3 AMLD).

Z definice skutečného majitele dle § 4 odst. 4 AML zákona² vyplývá, jaké subjekty jsou regulací dotčeny. Jde na jedné straně o podnikatele, na druhé straně o nepodnikatelské subjekty, tj. nadace a nadační fondy, spolky, ústavy, obecně prospěšné společnosti nebo jiné obdobné osoby. U obchodních společností je zcela běžné a odpovídá to jejich účelu, že nějaká fyzická osoba vykonává fakticky nebo právně rozhodující vliv na řízení, nebo že disponuje více než 25 % hlasovacích práv. U obchodních společností tedy bude často existovat skutečný majitel ve smyslu § 4 odst. 4 zákona. U nepodnikatelských subjektů, např. nadací, spolků, ústavů aj. bude zcela výjimečně docházet k tomu, že jedna fyzická osoba bude vykonávat fakticky nebo právně rozhodující vliv na řízení, nebo že bude disponovat více než 25 % hlasovacích práv. AML zákon v případě nadací a nadačních fondů jako skutečného vlastníka označuje případného příjemce výnosu (nad 25 %), nebo okruh příjemců, není-li konkrétní příjemce určen; obdobně i u podobně orientovaných spolků či společností. AML směrnice používá termín „obmyšlený“. Taková situace kontroly jednou či více osobami – skutečnými majiteli (případně úzkého okruhu příjemců/obmyšlených, aby jejich podíl dosahoval významné hodnoty) - není sice zcela vyloučena, ale je neběžná a neodpovídá typovému účelu, pro který jsou tyto subjekty právem předvídaný. U těchto subjektů bude nezdědka docházet k tomu, že zde reálně nebude existovat skutečný majitel dle AML zákona.

2

(4) Skutečným majitelem se pro účely tohoto zákona rozumí

a) u podnikatele

1. fyzická osoba, která fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo provozování obchodního závodu u tohoto podnikatele; nepřímým vlivem se rozumí vliv vykonávaný prostřednictvím jiné osoby nebo jiných osob,
2. fyzická osoba, která sama nebo na základě dohody s jiným společníkem nebo společníky disponuje více než 25 % hlasovacích práv tohoto podnikatele; disponováním s hlasovacími právy se rozumí možnost vykonávat hlasovací práva na základě vlastního uvážení bez ohledu na to, zda a na základě jakého právního důvodu jsou vykonávána, popřípadě možnost ovlivňovat výkon hlasovacích práv jinou osobou,
3. fyzické osoby jednající ve shodě, které disponují více než 25 % hlasovacích práv tohoto podnikatele, nebo
4. fyzická osoba, která je na základě jiné skutečnosti příjemcem výnosů z činnosti tohoto podnikatele,

b) u nadace nebo nadačního fondu

1. fyzická osoba, která má být příjemcem alespoň 25 % z rozdělovaných prostředků, nebo
 2. nebylo-li rozhodnuto, kdo bude příjemcem výnosů nadace nebo nadačního fondu, fyzická osoba nebo okruh osob, v jejichž zájmu byly založeny, nebo v jejichž zájmu působí,
- c) u spolku podle jiného právního předpisu¹⁶⁾, ústavu, obecně prospěšné společnosti anebo jiné obdobné osoby a v případě svěřeneckého vztahu nebo jiného obdobného vztahu podle cizího právního řádu fyzická osoba,
1. která disponuje více než 25%jejich hlasovacích práv nebo majetku,
 2. která má být příjemcem alespoň 25 % z rozdělovaných prostředků, nebo
 3. v jejímž zájmu byly založeny nebo v jejímž zájmu působí, nebylo-li rozhodnuto, kdo bude příjemcem jejich výnosů.

Obdobná situace bude u právnických osob nezapisovaných do veřejných rejstříků dle ZVR. Církevní či školské právnické osoby typicky nebudou mít skutečného majitele ve smyslu stávajícího AMLZ. Navíc je u nich typově značně omezeno riziko praní peněz a financování terorismu.

Za této situace se nejeví jako efektivní stanovit povinnost zapisovat skutečného majitele těm právnickým osobám, které nejsou zapisovány do veřejného rejstříku dle ZVR, a to jak vzhledem k nákladům vybudování takového systému (viz část 3.1), tak vzhledem k minimálnímu riziku AML.

U nepodnikatelských subjektů zapisovaných do veřejného rejstříku dle ZVR sice bude často docházet k tomu, že reálně nebude existovat skutečný majitel dle AML zákona, ale povinnost ČR zajistit rejstřík skutečných majitelů těchto osob vyplývá z AMLD. Vyloučením spolků, nadací, ústavů a SVJ z režimu zapisování skutečných majitelů by se ČR vystavovala riziku neprovedení AMLD a návazného řízení SDEU. Zároveň je k dispozici technicky relativně snadné řešení, neboť pokud se bude upravovat obchodní rejstřík o funkcionalitu informace o skutečném majiteli, pak lze při téže úpravě doplnit tutéž funkcionalitu i k dalším subjektům, které se zapisují do veřejných rejstříků dle ZVR.

Jeví se proto jako proporcionální přístup, kdy u subjektů zapsaných ve veřejných rejstřících dle ZVR bude zřízen rejstřík skutečných majitelů v podobě nadstavby stávajících rejstříků. U subjektů nezapisovaných do veřejných rejstříků dle ZVR, kde je existence skutečného majitele dle definice AML zákona výjimečná a riziko praní peněz v zásadě minimální, bude zjišťování skutečných majitelů nadále primárně předmětem kontroly klienta povinnými osobami.

V této souvislosti je dále namístě vzít v potaz, že povinná osoba při kontrole klienta nemá spoléhat výlučně na informace z rejstříku skutečných majitelů a že má uplatňovat přístup založený na hodnocení rizik. Absenci centrálního rejstříku skutečných majitelů církevních právnických osob či školských právnických osob tedy nelze vykládat jako zásadní usnadnění obcházení zákona či praní peněz. Rejstřík skutečných majitelů (v navrhované variantě tedy rejstřík skutečných majitelů subjektů zapsaných do veřejných rejstříků) má kontrolu klientů povinnými osobami usnadňovat či poskytnout k ní dodatečný nástroj, nemá tuto kontrolu nahrazovat.

Závěr:

Na základě hodnocení dopadů na subjekty regulace se jeví jako proporcionální varianta b), kdy povinnost zapisovat skutečné majitele budou mít pouze subjekty zapisované do veřejného rejstříku dle ZVR, a to vzhledem k relativně nízké četnosti existence skutečných majitelů u ostatních typů právnických osob a vzhledem k minimálnímu AML riziku ve vztahu k těmto subjektům.

4. NÁVRH ŘEŠENÍ

Předkladatel navrhuje, aby zákonná úprava reflektovala následující závěry:

- a. Jak z obecného hodnocení nákladů a přínosů, tak z vyčíslení nákladů obou variant se jako výhodnější jeví varianta rozšíření stávajících rejstříků.
- b. Z hlediska nákladů obou variant i z hlediska efektivnosti navrhované úpravy se jeví jako efektivnější varianta, kdy vybrané informace o skutečných majitelích budou neveřejné, ostatní budou veřejné. Konkrétně, navrhuje se, aby veřejnými informacemi byly jméno, měsíc a rok narození (nikoli den), státní příslušnost, země pobytu, povaha a rozsah vlastnických práv skutečného majitele. Neveřejnými informacemi by byly upřesněné datum narození (den, resp. rodné číslo) a trvalý pobyt, případně skutečný pobyt, pokud se liší od trvalého.
- c. Kvůli efektivitě poskytování informací z rejstříku skutečných majitelů se doporučuje, aby toto bylo možné ze strany povinných osob v online režimu s předchozí registrací. Z hodnocení dopadů nevyplývá jednoznačný závěr, zda má být takový přístup zpoplatněn.
- d. Na základě hodnocení dopadů na subjekty regulace se jeví jako proporcionální varianta, kdy povinnost zapisovat skutečné majitele budou mít pouze subjekty zapisované do veřejného rejstříku dle ZVR, a to vzhledem k relativně nízké četnosti existence skutečných majitelů u ostatních subjektů a vzhledem k minimálnímu AML riziku ve vztahu k těmto subjektům.

5. Implementace doporučené varianty a vynuování

Po novelizaci ZVR budou zvolenou variantu implementovat obecně dotčené subjekty, viz jejich identifikace a rozbor dopadů v části 1.4.

Povinnost zapisovat informace o skutečném majiteli lze sankcionovat, a tím tedy i vymáhat za použití stávajícího ustanovení § 104 až 106 rejstříkového zákona.

6. Konzultace a zdroje dat

Konzultace

Při přípravě novelizace ZVR Ministerstvo financí jako předkladatel konzultovalo jednotlivé prvky navrhované úpravy a dopady variant především s Ministerstvem spravedlnosti coby gestorem ZVR. Zároveň předkladatel vycházel z dosavadních konzultací na mezinárodní úrovni, především při projednávání 4. AMLD (vyjednání v Radě EU, konzultace s Evropskou komisí a ostatními členskými státy) a při hodnocení České republiky ze strany Moneyval RE.

Tématu transparentnosti informací o skutečném vlastnictví právnických osob a svěřenských fondů v České republice se dále věnoval samostatný projekt na posílení systému boje proti korupci a praní špinavých peněz v České republice, v jehož rámci tým expertů Rady Evropy a FAÚ vedl konzultace a zpracoval zprávu na základě financování z Norských grantů. Konzultace byly vedeny jak se státními orgány (Ministerstvo spravedlnosti, orgány činné

v trestním řízení), tak s vybranými zástupci soukromého sektoru (renomované banky a renomované advokátní kanceláře se zaměřením na obchodní a bankovní praxi).

Zdroje dat

FATF Policy Development Group: Draft Guidance on Transparency and Beneficial Ownership (2014)

FATF: The FATF Recommendations. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism (2013)

FATF: Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Provisions (2013)

Analýza ministerstva spravedlnosti: Možnosti poskytování informací o strukturách právnických osob a jiných entit orgánům činným v trestním řízení (nedatováno)

Analýza ministerstva financí: Legalizace výnosů získaných z trestné činnosti (Mgr. Žižková, 2014)

Transparentnost informací o skutečném vlastnictví právnických osob a svěřenských fondů v České republice. Technická zpráva (2015)

Hodnocení dopadů čtvrté AML směrnice (Commission Staff Working Document – Impact Assessment)

European Commission Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive, zpracováno Deloitte BE

7. Kontakt na zpracovatele

JUDr. Jan Šamánek, PhD., LL.M., České družiny 25, 160 00 Praha 6

Email: jan.samanek@gmail.com

Telefon: 774 050 004

Hlínka a partneři, Na příkopě 31, 110 00 Praha 1

Email: petrhlin@gmail.com

Telefon: 602 425 757