

Závěrečná zpráva RIA k problematice transparentnosti vlastnictví společností

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA RIA

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1. Název:

Problematika transparentnosti vlastnictví společností

1.2. Definice problému:

Čtvrtá směrnice o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (čtvrtá „**AML směrnice**“ či ve zkratce „**AMLD**“)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 „**AMLZ**“). 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 namístě shrnout samostatnou závěrečnou 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

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.

terorismu; a obecně 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 proporční. 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.

Česká republika provedla Národní hodnocení rizik praní špinavých peněz a financování terorismu, což je požadavek vycházející z Doporučení FATF č. 1. České orgány identifikovaly riziko spočívající v problematickém rozklíčování skutečného vlastnictví právnických osob jako oblast vyžadující zvláštní analýzu.

Všechny orgány a subjekty zapojené do systému boje proti praní špinavých v České republice uvádějí jako klíčovou slabinu, jež může být a je zneužívána pachateli trestné činnosti praní peněz z téměř jakéhokoli predikativního trestného činu, právě nedostatek transparentnosti skutečného vlastnictví právnických osob. Podle českých orgánů jsou nejohroženějšími sektory veřejné finance a výdaje ze státního rozpočtu. Výnosy ze zneužívání veřejných financí a systému veřejných zakázek údajně představují největší objem výnosů z trestné činnosti v České republice a na státní správu má zneužívání veřejných financí a systému veřejných zakázek nejhorší dopad ze všech možných způsobů porušování zákona. Nedostatek transparentnosti rovněž dává prostor korupci, jež je klíčovou problematikou projektu CZ10. České orgány jsou ale znepokojeny i jinými typy trestné činnosti, které rovněž generují zásadní výnosy, jako je drogová trestná činnost, obchod s lidmi nebo jiné aktivity organizovaného zločinu, který legalizuje velké objemy protiprávně získaných výnosů právě cestou zneužívání právnických osob.

Nové mezinárodní standardy upravující požadavky na informace o skutečných majitelích právnických osob a jiných právních uspořádání typu svěřenských fondů byly značně rozšířeny zavedením dalších povinností právnických osob a/nebo orgánů státní správy na uchovávání spolehlivých informací o skutečných majitelích tak, aby byly příslušným orgánům bezodkladně dostupné. Příslušná Doporučení FATF dávají dotčeným státům relativní volnost v tom, jaké specifické metody za účelem dosažení tohoto cíle použijí. Mezinárodní tlak na účinná opatření proti nedostatečné transparentnosti skutečného vlastnictví právnických osob posílily i iniciativy států G7 a G20 směrem k zakládání centrálních národních rejstříků skutečných majitelů právnických osob.

Česká republika učinila značný pokrok v oblasti uchovávání informací o právnických subjektech a jejich rejstřík je nyní otevřeným zdrojem, v němž lze vyhledávat

informace online. V platnosti je též nová legislativa upravující problematiku akcí na doručitele. Tyto pozitivní změny nijak nezasáhly problematiku identifikace nebo registrace skutečných majitelů právnických osob ani nezavedly žádné specifické požadavky v tomto smyslu. V souladu s mezinárodním vývojem začaly české orgány uvažovat o možném založení národního rejstříku skutečných majitelů.

I když současné mezinárodní iniciativy nedospěly zatím v žádné jurisdikci k úspěšnému zavedení opravdových změn, na úrovni EU došlo 17/12/2014 k velmi zásadnímu posunu² posvěcenému i vrcholnými politiky při vytváření rámce pro zajištění transparentnosti u členů EHP. Kompromisní řešení spočívá ve vytvoření centrálních rejstříků na národní úrovni. Stále více zemí přijímá závazek a akční plány na vytvoření takových centrálních databází. Přístup dané jurisdikce a praktické aspekty takového kroku však zůstávají téměř plně v kompetenci jednotlivých členských států, a to především v otázce, zda otevřít příslušný rejstřík veřejnosti plně či zda přístup k němu omezit na minimum nutné ke splnění požadavků ustanovení IV. směrnice, pokud bude schválena v současném navrhovaném znění. Z výše uvedeného vyplývá, že je na čase, aby i Česká republika zformulovala k řešení této problematiky svůj akční plán, který by vyplynul z hodnocení příslušných rizik.

Mezinárodní kontext a FATF

Česká republika, jako člen EU a skupiny Moneyval, má závazky vyplývající z příslušných směrnic EU (III. směrnice proti praní peněz, v roce 2015 nahrazena IV. směrnicí) a z Doporučení FATF z roku 2012. Evropské směrnice do značné míry vycházejí právě z Doporučení FATF, a proto je první část následujícího textu věnována právě jim.

Už od samého začátku historie boje proti praní špinavých peněz byla nejdůležitějším nástrojem identifikace klienta. Již dlouho je jasné, že právnické osoby a svěrenské fondy poskytují velký prostor zneužívání firemních struktur k praní peněz, korupci, daňovým deliktům, zneužívání systémů veřejných zakázek a jiné finanční kriminalitě. Ve starších verzích Doporučení FATF se vyžadovalo zavedení opatření na zajištění přístupu k identitě konečného skutečného majitele právnické osoby nebo společnosti typu svěrenských fondů. Požadavky byly ale příliš široké a vágně formulované. Až na několik offshorových center se nepodařilo přimět členské státy k tomu, aby změnily způsob registrace právnických osob nebo zavedly účinná opatření pro identifikaci osob stojících za svěrenskými fondy nebo podobnými právnickými osobami. Řešení nastalých problémů bylo do značné míry na bedrech povinných osob, které systémový nedostatek nahradily přísnou hloubkovou kontrolou klienta (CDD) u svých klientů a transakcí. Účinnost takových opatření hloubkové kontroly klienta ze strany povinných osob nebyla vysoká a v mnoha případech byl tento přístup absolutně neefektivní. To vidíme především z ratingu vyplývajícího ze starších kol hodnocení prováděných FATF, Moneyvalem a jinými hodnotícími strukturami. Dodržování a provádění Doporučení č. 5 (hloubková kontrola klienta) bylo téměř ve všech případech špatné. Doporučení č. 33 (transparentnost a skutečné vlastnictví právnických osob) v mnoha případech a státech rovněž neodpovídalo a Doporučení č. 34 (transparentnost a skutečné vlastnictví svěrenských fondů a obdobných právních uspořádání) neodpovídalo v těch jurisdikcích, ve kterých je

² Ve snaze dokončit Čtvrtou směrnicí EU proti praní špinavých peněz.

právní systém upravuje. Situaci nepomohla ani skutečnost, že starší Doporučení FATF nebyla příliš šťastně formulována.

Výše popsaná situace byla kritizována na mnoha fórech – oficiálních i nevládních. V přepracovaných Doporučeních FATF z roku 2012 jsou nová Doporučení (č. 24 a č. 25) formulována daleko jasněji ve smyslu potřebné identifikace a ověření skutečných majitelů právnických osob a struktur typu svěřenských fondů. Na přelomu let 2014/15 přichází nová vlna hodnocení, a to již podle nových standardů. Pro jednotlivé státy bude velkou výzvou vyhovět nejnovějším požadavkům, z nichž nejdůležitější jsou uvedeny níže.

Na podporu nového standardu publikovala FATF v říjnu 2014 metodiku pod názvem „transparentnost a problematika skutečného majitele“, která je Přílohou 1 této zprávy. Metodika je velmi dobře formulována a je adresná. Za účelem vyhnutí se zbytečnému opakování bylo rozhodnuto věnovat se v této zprávě pouze nejdůležitějším detailům. Další informace lze vyhledat přímo v textu metodiky FATF.

Definice skutečného majitele

Na úvod je užitečné si říci, co podle mezinárodních standardů termín „skutečný majitel“ znamená:

Skutečný majitel je fyzická osoba, která v konečném důsledku vlastní NEBO ovládá klienta nebo fyzická osoba, jejímž jménem se uskutečňuje obchod; či vlastní nebo ovládá právnickou osobu nebo jiné obdobné právní uspořádání.

Tento popis se v mezinárodním kontextu ukázal jako největší výzva při zavádění účinných opatření v boji proti praní špinavých peněz a financování terorismu. V mnoha hodnocených jurisdikcích byl jedním z hlavních důvodů pro obecně nedostatečné hodnocení u (starého) Doporučení č. 5 k opatřením „hloubkové kontroly klienta“ (CDD), nyní Doporučení č. 10. Zdá se, že ani Česká republika není výjimkou. Z několika setkání s povinnými osobami v České republice vyplývá, že některé subjekty této definici úplně nerozumí a implementace proto nemůže být v praxi efektivní. Při některých setkáních se rovněž projevil rozdíl mezi vnímáním slova kontrola ve smyslu užitém v Doporučeních FATF a termínem kontrola, jak ho upravuje daňová legislativa a obchodní právo, což je relativně rozdílná věc. Nevíme, zda zástupci povinných osob, se kterými jsme se setkali, jsou reprezentativním vzorkem. Pokud však představují kategorii povinných osob, od kterých se očekává aktivita v příslušné věci, bude potřeba, aby příslušné orgány vyjasnily problematiku skutečného majitele a jasně stanovily, jaká jsou očekávání pro zavádění účinných opatření hloubkové kontroly klienta.

Výše uvedené informace o hloubkové kontrole klienta jsou pro chápání opatření k problematice skutečného majitele důležité, ale nejsou předmětem této zprávy. Tato zpráva se zaměřuje na informace o skutečných majitelích právnických osob a svěřenských fondů registrovaných nebo založených v České republice. Příslušná stávající Doporučení FATF jsou č. 24 a č. 25, jimž je věnován následující text.

Základní prvky Doporučení FATF R. 24 - transparentnost a skutečný majitel právnických osob (v českém kontextu spíše firem).

Státy zajistí následující:

- *náležitě*
- *přesné*
- *aktuální*

informace o *skutečném majiteli a osobách ovládajících* právnické osoby, které mohou příslušné *orgány získat nebo k nim mít bez prodlení přístup*.

Mnoho otázek je třeba dále vyjasnit nebo dovysvětlit:

Informace by měly být **náležitě**, a to pro účely identifikace skutečného majitele – patří sem i ověření totožnosti? Co prostředníci a pověřené osoby?

Informace by měly být **přesné**: Jak tuto přesnost ověřit (prověřit)? I když jsou informace na začátku potvrzené a přesné, co je možné udělat pro to, aby zůstaly přesné a aktuální a jak zajistit odhalení jakýchkoliv změn skutečných majitelů?

Předpokládá se, že **aktuální** je v tomto kontextu taková informace, která odpovídá skutečnosti v daný okamžik.

Je třeba se uvědomit, že podle standardů FATF by přístup k informacím měly mít příslušné orgány (v tomto kontextu se primárně jedná o finanční zpravodajské jednotky a orgány činné v trestním řízení, případně i daňové orgány, protikorupční jednotky, regulátory finančního trhu a orgány pověřené dohledem nad zadáváním veřejných zakázek). Pro splnění Doporučení FATF není nutno zajistit přístup k informacím ze strany veřejnosti ani povinných osob. Při výběru způsobu přístupu k informacím ze strany příslušných orgánů je doporučení formulováno relativně volně – informace mají být získány nebo k nim má být umožněn přístup. Zatímco vedení aktualizovaného registru by tento požadavek splňovalo, vyhovuje i jakákoliv jiná metoda, kterou příslušná jurisdikce prokáže jako účinnou. Nejdůležitější je dodržet požadavek bezodkladného přístupu. K alternativním řešením patří i sběr a uchovávání informací povinnou osobou nebo registr skutečných majitelů, který by vedla sama právnická osoba či subjekt jí pověřený.

Základní prvky Doporučení FATF č. 25 – transparentnost a skutečný majitel jiných právních uspořádání (v českém kontextu se od roku 2014 jedná o **svěrenské fondy**)

Text Doporučení č. 25 je stejný jako u č. 24 s tím rozdílem, že upravuje jiné právní subjekty.

Státy zajistí následující:

- *náležitě*
- *přesné*
- *aktuální*

informace o skutečném majiteli a osobách ovládajících jiné právní subjekty, které mohou příslušné orgány získat nebo k nim mít bez prodlení přístup.

Jediná právní uspořádání, která byla pro účely této zprávy identifikována, byly svěřenské fondy, které lze v České republice od roku 2014 zakládat v souladu s novelizovaným občanským zákoníkem.

Je třeba vnímat, že Doporučení FATF přímo nepožadují vytvoření databáze nebo registru skutečných majitelů nebo zavedení informací o skutečném majiteli do oficiálního obchodního rejstříku. I když je rejstřík vnímán jako jeden ze způsobů dodržení požadavku standardu, je možné zvolit alternativní řešení, a to zvláště nebo v kombinaci s rejstříkem. Detaily jsou upraveny v bodě 6 Doporučení č. 24, s ekvivalentním doplněním v Doporučení č. 25.

24.6: Státy zvolí jeden nebo více následujících mechanismů tak, aby informace o skutečném majiteli či majitelích právnických byly dostupné na určeném místě v dané zemi nebo mohly být bezodkladně vykázány příslušnými orgány:

(a) požadavek na právníckou osobu nebo registr právnických osob získávat a uchovávat aktuální informace o skutečném majiteli právnických osob;

(b) požadavek na právníckou osobu učinit přiměřená opatření k získání a uchovávání aktuálních informací o jejich skutečném majiteli;

(c) požadavek na využití stávajících informací, a to včetně:

(i) informací získaných finančními institucemi a/nebo určenými nefinančními obory a profesemi (včetně Doporučení č. 10 a 22);

(ii) informací o právním a skutečném vlastnictví právnických osob, které mají v držení jiné příslušné orgány;

(iii) informací v držení právnícké osoby, jak uvedeno výše; a

(iv) informací o právnických osobách kótovaných na burze, kde požadavky na oznamování neobvyklých transakcí zajišťují adekvátní transparentnost skutečného vlastnictví.”

Výše uvedená flexibilita je však podmíněna jedním zastřešujícím požadavkem:

“24.7 Státy by měly vyžadovat, aby informace o skutečných majitelích byly přesné a co nejaktuálnější.”

Historie implementace Doporučení FATF

Informace k historii implementace jsou omezené. Většina dat se vztahuje k hodnocením prováděným v souladu s Doporučeními FATF ve verzi z roku 2002 (č. 33 - právnícké osoby, č. 34- právní uspořádání) a shrnutí je uvedeno níže. K dnešnímu datu byla zveřejněna pouze první dvě hodnocení v souladu s Doporučeními FATF 2012 (Španělsko a Norsko) a informace níže se váží k příslušným zjištěním pro stávající Doporučení č. 24 k právnickým osobám a č. 25 k právním uspořádáním.

Pro členy Moneyvalu je zajímavé si přečíst Horizontální zprávu z 3. kola (2010). I když v některých členských zemích Moneyvalu (také v České republice) došlo od té doby k zásadním změnám, ve zprávě jsou uvedeny některé užitečné indikátory, které s největší pravděpodobností vypovídají i o nečlenských státech. Více než dvě třetiny zemí vykazovaly neplnění nebo pouze částečné plnění Doporučení (stát nevyhověl nebo částečně vyhověl). Hlavní problém je v tom, že ve většině zemí nebyly ověřené informace o skutečném majiteli transparentní a bezodkladně dostupné. V mnoha

zemích registr firem neobsahoval opatření na shromažďování a uchovávání informací, které by se přímo vztahovaly ke skutečným vlastníkům.

Našlo se však několik pozitivních příkladů mezi členskými státy Moneyvalu, ve kterých při zakládání právnické osoby orgány požadují a zapisují relevantní informace o skutečném majiteli právnických osob. Příkladem je Arménie, kde nedávno přijatá legislativa požaduje uvedení informací o skutečném majiteli právnické osoby v registru firem, a to nejenom při zakládání právnické osoby, ale také při jakékoli změně vlastnické struktury. K zápisu musí dojít v zákonné lhůtě dvou pracovních dní.

V Rumunsku se v průběhu zakládání společnosti vyžadují informace o všech akcionářích a skutečných majitelích, ale zápis údajů skutečných majitelů do obchodního rejstříku není povinný. Našly by se i další pozitivní příklady zemí, které řeší transparentnost a přístup k informacím jiným způsobem. Na Maltě poskytovatelé právnických a účetních služeb jsou v zákoně proti praní peněz upraveni tak, že mají za povinnost získávat, ověřovat a uchovávat záznamy o skutečných majitelích a kontrolovat informace o obchodních společnostech, které zakládají nebo spravují. Bez poskytnutí identifikačních informací nelze komunikovat s finančním sektorem a veškerá data jsou bezodkladně k dispozici státním orgánům. Podobný přístup najdeme i na Kypru, kde je však rozsah působnosti poněkud užší v tom smyslu, že je omezen pouze na právní profese (a jejich činnost spojenou se zakládáním a správou obchodních společností) a nepokrývá jiné poskytovatele služeb pro obchodní společnosti.

U Doporučení č. 33 Horizontální zpráva uvádí, že standard se těžko splňuje, neboť neexistuje jasná definice “přiměřené” transparentnosti. Země, které byly oceněny vyšším ratingem, dokázaly co nejefektivněji skloubit všechny dostupné mechanismy uvedené v Metodologii FATF a byly schopny doložit tvrdé postihy subjektů, které v náležité časové lhůtě neposkytly do obchodního rejstříku aktualizované informace.

Doporučení FATF 2012 (č. 24) dokázala vyřešit mnohé nejasnosti předchozích Doporučení. Stále však dává jednotlivým státům velkou přímou i nepřímou volnost při volbě metody implementace požadavků. K dnešnímu datu jsou Španělsko a Norsko jedinými publikovanými příklady zemí hodnocených podle standardu z roku 2012.

Zdá se, že Španělsko udělalo pozitivní dojem z velké míry na základě nedávno novelizované legislativy upravující zakládání a registraci obchodních společností, notářů jako správců informací o skutečném majiteli a také díky široké škále metod, které mají španělské státní orgány k dispozici pro účely identifikace vlastníků právnických osob registrovaných ve Španělsku. Stejně jako v mnoha jiných hodnotících zprávách z uplynulých let, ani tato nedělá jasný rozdíl mezi identifikací zapsaného majitele a identifikací skutečného majitele. Není hodnocena ani otázka ověřování identifikace. I když by nebylo vhodné zpochybňovat práci hodnotitelů při absenci jiných informací než těch, které jsou uvedeny v hodnotící zprávě, je možné se právem domnívat, že rating LC (převážně v souladu) je v případě Španělska dost velkorysý.

Norsko (rating PC - částečně v souladu /*partially compliant*/) vychází více z tradiční funkce registrace obchodních společností, kdy registrující orgán zůstává k informacím poskytovaným a zapisovaným do rejstříku neutrální a nevěnuje příliš velkou pozornost ověřování identity skutečného majitele. Ověřování identifikačních dat není požadována.

Zdá se, i když máme k dispozici relativně málo příkladů, že hodnocení v rámci č. 24 jsou relativně shovívavá a pokračují tím v kursu nastaveném u předchozího doporučení č. 33. Důraz je nadále kladen, a to v souvislosti se standardem FATF, na *přístup* k informacím o skutečných majitelích a ovládajících osobách, a to jakýmikoli dostupnými nástroji včetně vyšetřování orgány činnými v trestním řízení. Případný rozdíl mezi registrovanými vlastníky obchodní společnosti a vlastníky skutečnými se nezdá být v centru zájmu. Vzhledem k tomu, že Doporučení č. 24 nežadá vytvoření nebo vedení registru skutečných majitelů, tato problematika není při hodnocení řešena. Přístup povinných osob (nebo médií či veřejnosti) rovněž není Doporučením č. 24 upraven, a proto není diskutován ani tento aspekt. Hlavní otázky hodnocení se tak týkají především případného nedostatku v rychlosti přístupu k informacím pro účely orgánů činných v trestním řízení.

Tato první zjištění k hodnocením je však nutno brát s rezervou. Již v minulých kolech bylo patrné, že některá iniciální hodnocení mají tendenci k větší shovívavosti a chvíli trvá, než hodnotitelé přejdou na pevný standard v interpretaci zjištěných skutečností. Vzhledem k výraznému posunu veřejného mínění i vystupování politiků a současnému tvrdšímu kurzu se dá očekávat, že budoucí hodnocení v rámci Doporučení FATF 2012 budou daleko přísnější.

V několika málo jurisdikcích se již povedlo zavést účinná opatření směrem k identifikaci skutečných majitelů právnických struktur. Jako příklad poslouží Jersey, již výše zmíněná Arménie a také Malta a částečně Kypr. Je možné, že i v jiných státech již byla přijata účinná opatření, a proto je tato technická zpráva otevřená a lze dodat další příklady. V každém případě se seznam zemí v budoucnosti bude muset rozšířit, protože se předpokládá, že na současnou mezinárodní výzvu k aktivitám na tomto poli zareagují i další země – členové G7, Evropského hospodářského prostoru atd.

4. Model Jersey

Je zajímavé, že jediná jurisdikce, jenž dokázala dlouhodobě prosadit registraci skutečných majitelů společností se sídlem na svém území, je Jersey, nyní člen Moneyvalu. I když je to sice spíše historická náhoda než úmysl směrem k podpoře boje proti praní peněz a financování terorismu, systém je účinný. Registr je veden jako součást rejstříku právnických osob, ale informace o skutečném majiteli je dostupná pouze pro příslušné orgány a je v režimu přísné důvěrnosti. I když příslušné orgány v Jersey tvrdí, že informace jsou aktualizovány, některé soukromé subjekty o tom pochybují. Sankce za nedodržování (včetně požadavku informovat registr o jakýchkoliv změnách) byly v poslední době zpřísněny.

Jersey je závislým územím britské koruny, které reagovalo na tlak britských orgánů směrem k veřejně přístupnému rejstříku skutečných majitelů. Zástupci Jersey nyní

vedou kampaň za prosazení „jerseyského modelu“, který spočívá v povinném poskytování informací o skutečných majitelích, jejich uchovávání a zpřístupnění pouze příslušným orgánům. V Příloze II je uvedeno, formou případové studie, shrnutí stávajících opatření platných na území Jersey. Příklad Jersey ukazuje, jak by mohl být systém uchovávání informací veden efektivně bez velkých nákladů pro státní sektor i příslušné společnosti. Důvěrnost informací o skutečném vlastnictví právnických osob je sice opodstatněná, ale v případě Jersey pravděpodobně až přehnaná. V každém případě se jedná o precedent, který je však nyní pro Evropu méně zajímavý, neboť není plně v souladu s nejnovějším stanoviskem EU v této věci.

5. Iniciativy G7/G8

Na politické úrovni prosazují vytváření národních registrů skutečných majitelů hlavně členské státy G7 a G8, a to v čele s Velkou Británií. Situaci ovlivňují i silně lobující mezinárodní nevládní organizace. Registry skutečných majitelů jsou i na programu jednání širší skupiny G20, a to především v kontextu spravedlivého rozdělení globálních zdrojů. Transparentnost skutečného vlastnictví je nutná i jako nástroj k boji proti nešvarům moderní společnosti, jako jsou korupce a zneužívání moci, daňové delikty a zneužívání různých alternativních daňových struktur (především zneužívání anonymity nadnárodních společností nebo komplexních firemních struktur), jiných forem trestné činnosti proti národním finančním zájmům (zneužívání veřejných zakázek a privatizačního procesu), organizovaný zločin, praní špinavých peněz a případně i financování terorismu.

Deklarace z Lough Erne z června 2013 jasně ukazuje, jakými zásadami politiky se chtěli členové G8 řídit. Z deklarace vyplývají akční plány jednotlivých členských států G8. Deklarace a informace k akčním plánům jsou přílohou III této zprávy. I když se všechny členské státy G8 zavázaly zpracovat alespoň analýzu dané problematiky, jen velmi málo z nich veřejně přislíbilo vytvořit veřejnosti přístupný registr skutečných majitelů (splnila pouze Velká Británie a Francie, na rozhodnutí dalších států se čeká). Shrnutí deklarovaných stanovisek k listopadu 2013 publikovaly organizace Christian Aid/Global Witness a je součástí Přílohy IV.

Britská vláda delší dobu tlačí na svá závislá území, z nichž mnohá jsou offshore finančními centry, aby se k iniciativě připojila a zavedla transparentní opatření. V některých z nich ke změně tímto směrem opravdu došlo (viz Jersey výše). Mnoho oslovených jurisdikcí reagovalo alespoň vydáním konzultačních zpráv, v nichž projevily větší či menší vůli ke změně. Stav k prosinci 2013 je shrnut ve studii organizací Christian Aid/Global Witness a je součástí Přílohy IV.

I když stanovisko G7/G20 samo o sobě nevytváří žádný mezinárodní závazek, ukazuje alespoň na změnu v myšlení politiků. Je zajímavé, že společně deklarovaná vůle prosadit větší transparentnost skutečného vlastnictví jde dále než Doporučení FATF, a to především ve světle britské iniciativy směrem k zavedení veřejně přístupného registru. Otázkou tak zůstává, zda se FATF rozhodne v budoucnosti přepracovat Doporučení č. 24 a č. 25 tak, aby udržela krok s mezinárodním vývojem.

6. Stanovisko EU

Hlavním cílem dlouho očekávané IV. směrnice EU pro boj proti praní peněz je aktualizovat požadavky na členské státy v kontextu boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu ve světle revidovaných Doporučení FATF z roku 2012. Poté, co se Evropský parlament rozhodl reagovat na iniciativu G7 a mezinárodní tlak na vyšší transparentnost finanční daňové a firemní sféry, se EU nakonec rozhodla (pokud dojde k politické shodě v jednotlivých členských státech) jít hodně za standard FATF a nastavit přísné požadavky na transparentnost skutečného vlastnictví právnických osob a svěřenských fondů. Nejnovější vývoj v EU je evidentně kompromisem a nechává na členských státech, aby se samy rozhodly, jaké nástroje použijí k dosažení alespoň minimálních požadavků stanovených IV. směrnicí (až bude dokončena). Každý členský stát se samozřejmě může rozhodnout k jinému než minimálnímu řešení.

Pozice EU lze shrnout následovně:

Čtvrtá směrnice EU proti praní špinavých peněz bude první směrnicí, která zaváže členské státy EU k vedení centrálních registrů obsahujících informace o skutečných majitelích právnických osob a jiných podobných právních uspořádání i svěřenských fondů.

Informace v centrálních registrech by měly být přístupné příslušným orgánům a jejich finančním zpravodajským jednotkám (bez omezení), povinným osobám (jako jsou banky provádějící hloubkovou kontrolu klienta) a veřejnosti (přístup může být umožněn pouze po on-line registraci a zaplacení správního poplatku).

Jakákoli osoba nebo subjekt, který může prokázat „oprávněný zájem“, jako jsou investigativní novináři a jiní zvědaví občané, bude mít přístup k informacím typu jméno skutečného majitele, datum narození, národnost, adresa a typ vlastnictví. Výjimky z přístupu budou v členských státech možné pouze individuálně a za výjimečných okolností.

Poslanci Evropského parlamentu v novelizovaném návrhu textu IV. směrnice upravili i několik ustanovení na ochranu osobních dat.

Za povšimnutí stojí, že poslední návrh směrnice požaduje, aby každý členský stát vytvořil a vedl centrální registr skutečných majitelů. Přístup k informacím z takového registru není omezen na příslušné orgány, ale je otevřen i povinným osobám a dalším subjektům.

Odkaz na „veřejnost“ v textu tiskové zprávy je zavádějící, ale lze ho vnímat tak, že veřejný přístup bude do určité míry omezen. Skutečnost, že přístup by měl být umožněn osobám, které mohou prokázat oprávněný zájem, implikuje existenci nějakého nástroje na kontrolu přístupu k takovýmto osobním datům. Tyto detaily by se měly vyjasnit ve chvíli, kdy bude dokončen text směrnice.

K dnešnímu dni veřejně deklarovalo vůli k otevření národních registrů skutečných majitelů jenom několik členských států EU (médi zmiňují Velkou Británii, Francii, Dánsko a další). Vzhledem k tomu, že je Česká republika účastna vyjednávání o textu směrnice, budou mít české orgány pravděpodobně přesnější a aktuálnější

informace o stanoviscích jednotlivých států a bude proto dobré, když v konečné verzi této technické zprávy přidají komplexnější srovnávací analýzu.

7. Česká republika – přehled hodnocení rizik

I když jsou v této zprávě zmiňovány některé užitečné indikátory, není v tomto textu možné zpracovat komplexní hodnocení rizik praní špinavých peněz a financování terorismu ze strany právnických osob a svěřenských fondů registrovaných v České republice. Je však důležité, aby takové hodnocení rizik české orgány v nejbližší době provedly, a to nejenom jako předpoklad splnění Doporučení FATF číslo 1, 24 a 25. Důležitost hodnocení rizik vyplývá i z příkladů hodnocení FATF podle nové metodologie, která klade velký důraz na hodnocení rizik provedené příslušnými orgány. Takové hodnocení lze provést i jako součást celkového národního hodnocení rizik, které v současné době české orgány připravují. Samostatný hodnotící dokument, omezený pouze na rizika vyplývající z případného zneužívání právnických osob a svěřenských fondů, by byl rovněž přijatelný.

Výzkum provedený pro účely této technické zprávy, i když se nejedná o plnohodnotné hodnocení rizik, může být rovněž zdrojem užitečných informací. V textu výše se již uvádí, že mezi rizika zneužívání českých právnických osob a případně i svěřenských fondů patří nejenom praní peněz, ale i případné financování terorismu a další protiprávní činnosti, kterým se věnuje projekt CZ10 – korupce, daňové delikty a především zneužívání veřejných zakázek. Na závažnost problematiky spojené se zadáváním veřejných zakázek poukazovala na přípravných setkáních většina povinných osob. Některé ze zmíněných protiprávních činností jsou detailně rozpracovány v analýzách, které paralelně vznikají.

Obecně lze říci, že právnické osoby založené v České republice nemají pověst subjektů, účastnících se na mezinárodních podvodných aktivitách praní špinavých peněz a finanční kriminality vůbec. Objevují se však indikace, že právnické osoby jsou zneužívány přímo v České republice, a to ve spolupráci se zahraničními právnickými osobami, k zastírání skutečného majitele a potažmo k páčání trestné činnosti a zneužívání systémů zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že zneužívání veřejných zakázek je relativně rozšířené, škody mohou dosahovat milionů eur. České orgány si tento problém uvědomují a slepá k němu není ani veřejnost. I když byla navržena široká škála opatření k omezení tohoto rizika, jejich účinnost není přesvědčivá a české orgány plánují zavést další opatření.

Jeden z nejdůležitějších kroků bylo zavedení nové legislativy na omezení rizika (je považováno za vysoké) spojeného s akcemi na doručitele. Tato legislativa vstoupila v platnost 1. ledna 2014 a podstatou nové úpravy je změna hlasovacích práv k akciím na doručitele. Hlasovací právo lze vykonávat pouze tehdy, pokud takové akcie daná společnost zaregistruje. Toto opatření sice není zákazem akcií na doručitele, ale, a to především u nových emisí, poslouží jako nástroj značného, ne-li úplného odstranění rizika tak, že donutí dotčené subjekty registrovat své akcie na doručitele. V hodnocení rizik je třeba si odpovědět na otázku, zda jsou současná opatření spočívající v povinné registraci akcií na doručitele efektivní, nebo zda si majitelé takových akcií, kteří chtějí zůstat v anonymitě, již našli metodu, jak ustanovení nového zákona obejít a registraci se vyhnout.

V novelizovaném občanském zákoníku, který vstoupil v platnost v roce 2014, se objevilo ustanovení umožňující vznik svěrenských fondů. Toto ustanovení může být vnímáno jako krok zvyšující riziko zneužívání právnických osob. I když je svěrenský fond standardně vnímán jako struktura běžná spíše v jurisdikcích anglosaského práva, v českém občanském právu se tento koncept objevil na základě modelu známého ze státu Quebec v Kanadě. Možnost zakládat svěrenské fondy je v České republice novinkou a ani státní orgány, ani soukromý sektor s ní nemají zatím žádné zkušenosti. I když možnost zakládat svěrenské fondy stále přitahuje velkou pozornost, právnické osoby zatím vyčkávají a zvažují, zda tato nová struktura může být pro jejich klienty zajímavá. Dohled je, na rozdíl od anglosaských jurisdikcí, upraven přímo v legislativě. Svěrenský fond musí nést označení účelu a daňové výhody z něj vyplývající jsou podmíněny registrací u pražské daňové správy. Stávající ustanovení zákona jsou příslušnými orgány považovány za pouze indikativní a Ministerstvo spravedlnosti již připravilo několik změn, které jsou nyní v připomínkovém řízení. Tyto změny mají vnést světlo do určitých aspektů vzniku svěrenských fondů a posílit kontrolní mechanismy.

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 svěreneckého 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.).

Anonymní vlastnické struktury jsou prostředkem způsobujícím na jednu stranu plýtvání veřejných prostředků v rámci veřejných zakázek, grantů a dalším nakládáním s veřejným majetkem, a na druhou stranu daňové úniky, neboť umožňují přesouvání zisků v rámci korporátní struktur do entit v daňových rájích zajišťujících anonymitu vlastníků. Anonymní vlastnické struktury rovněž umožňují ne hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, proto cílem předkládané úpravy je i zamezení korupce a střetu zájmů umožněné distribucí úplatků pomocí uměle zvýšených cen veřejných prací a služeb a jejich následné distribuce „anonymním vlastníkům“ firem, jež tyto služby a práce realizují.

Shrnutí

Česká legislativa není připravena, bez ohledu na vývoj v poslední době, umožnit identifikaci skutečných majitelů. I když v některých případech spravuje informace o skutečném majiteli právě obchodní rejstřík, v mnoha případech tam podobné informace nenajdeme, což je v současné době hlavní překážkou větší transparentnosti.

Legislativní cestou byly zrušeny akcie na doručitele jako typický netransparentní nástroj. Další podobné netransparentní instrumenty ale stále existují a měly by být analyzovány cestou hodnocení dopadu ve chvíli, kdy se začne skutečně uvažovat o legislativní iniciativě s cílem zvýšit transparentnost. Nová legislativa by mohla takovéto instrumenty upravit a zvýšit jejich transparentnost. Na základě dostupných dat není možno statisticky analyzovat dopad neexistence přístupu k informacím o skutečném majiteli. Z policejních zpráv však jasně vyplývá, že nemožnost přístupu k informacím o skutečném majiteli dává prostor k trestné činnosti.

Obecná analýza

Problematika skutečného vlastnictví právnických osob v České republice byla již v minulosti analyzována a tato zpráva z minulých analýz a zjištění vychází. Hlavními dokumenty jsou v tomto případě zprávy Výboru expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu (Moneyval). Zpráva Moneyvalu z čtvrté hodnotící návštěvy datovaná 12. 4. 2011 analyzuje situaci v České republice podle Doporučení FATF č. 33 a 34 (nyní Doporučení č. 24 a 25) a poskytuje i doporučení pro českou stranu. Následné zprávy jsou věnovány vývoji situace v České republice v reakci na Doporučení FATF (poslední písemná analýza byla dokončena 22. 7. 2014).

Z výše uvedených dokumentů vyplývá, že v kontextu přístupu k informacím o skutečných majitelích je třeba zlepšit následující:

- a) Příslušné orgány by měly zajistit přiměřený stupeň spolehlivosti informací o vlastnické struktuře právnických osob a více informací o skutečných majitelích.
- b) Příslušné orgány by měly zavést konkrétní protiopatření proti vydávání volně převoditelných akcií na doručitele.

V posledních letech byly oba dva výše uvedené problémy řešeny cestou novelizované legislativy. Česká republika přijala nový zákon 304/2013 Sb, ze dne 12. 9. 2013, o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (, dále jen „ZOVR“), který nově upravuje veřejné rejstříky včetně obchodního. Tento zákon vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2014. Od 1. 1. 2014 je v účinnosti i zákon č. 134/2013 Sb., ze 7. 5. 2013, o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů (, dále jen „ZTAS“), který změnil úpravu akcií na doručitele s cílem zrušit možnost anonymního vlastnictví akcií.

Záměr legislativců a cíl obou výše uvedených zákonů se však liší. Cílem ZTAS je zrušit anonymní akcie na doručitele a zvýšit tak transparentnost vlastnictví právnických osob. ZOVR vznikl v reakci na přijetí nového českého občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „NOZ“) a také nového zákona o obchodních společnostech a družstvech (zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, dále jen „ZOK“). NOZ i ZOK zavedly do českého občanského i obchodního práva komplexní – a často dramatické - změny. Jejich příprava a doprovodná politická debata trvaly téměř deset let. NOZ i ZOK lze vnímat jako určitou právní kulminaci společenských změn po roce 1989, kdy došlo k přechodu z centrálně plánovaného hospodářství k tržní ekonomice. I když některé občansko-právní normy z dob komunismu byly změněny již na začátku devadesátých let, ke komplexní novelizaci nedošlo až do roku 2012.

Přijetí NOZ i ZOK spustilo další velké změny v české legislativě. ZOVR je v tomto kontextu nutno vnímat jako normu, která primárně přejala stávající pravidla a přizpůsobila je liteře NOZ i ZOK. V tomto případě transparentnost nebyla hlavním cílem legislativních snah, a proto je nelze vnímat jako zásadní krok směrem ke zvýšení transparentnosti. Většina zjištění Moneyvalu v oblasti transparentnosti a popisy postavení obchodního rejstříku zůstávají platné, protože ZOVR nebyl schválen k jejich nápravě.

Dostupnost informací o skutečných majitelích z obchodního rejstříku se v podstatě nezměnila. U společností s ručením omezeným musí být společníci zapsáni v rejstříku. Pokud je však takový společník právnickou osobou, zápis v rejstříku neposkytuje informace o skutečném majiteli. V případě akciové společnosti musí být v rejstříku zapsán pouze stoprocentní majitel. Pokud je takový majitel právnickou osobou, ani zde se ze zápisu v rejstříku o skutečném majiteli nedozvíme nic. Stručně řečeno, stávající česká legislativa nepodporuje poskytování informací o skutečných majitelích cestou rejstříku. I když současný rejstřík v mnoha případech informace o skutečných majitelích uvádí, takové informace nejsou dostupné ve všech případech.

Dostupnost informací o skutečném majiteli z rejstříku lze shrnout následovně:

Typ subjektu	Procento vlastnictví (100 % nebo jiné)	Vlastník je fyzická/právní osoba	Registrace vlastníka – právnické osoby v ČR/mimo ČR	Dostupnost informací o skutečném majiteli z Obchodního rejstříku
s.r.o.	Není uvedeno	Fyzická osoba	Není uvedeno	Informace jsou k dispozici. ³
		Právní osoba	Registrovaná v ČR	Informace mohou být k dispozici z Obchodního rejstříku, a to v závislosti na typu subjektu a dalších kritériích (zpět do 1. sloupce).
			Není registrovaná v ČR	Informace nejsou k dispozici. Informace mohou být k dispozici ze zahraničních obchodních rejstříků.
a.s.	100 % majitel	Fyzická osoba		Informace jsou k dispozici. ⁴
		Právní osoba	Registrovaná v ČR	Informace mohou být k dispozici z obchodního rejstříku, a to v závislosti na typu subjektu a dalších kritériích (zpět do 1. sloupce).
			Není registrovaná v ČR.	Informace nejsou k dispozici. Informace mohou být k dispozici ze zahraničních obchodních rejstříků.
	Méně než 100 % majitel	-	-	Informace nejsou k dispozici.

Tam, kde informace o skutečném majiteli nejsou z obchodního rejstříku dostupné, mohou pomoci jiné zdroje poskytující informace státním orgánům. Právní osoby

³ Pokud tvrdíme, že skutečný vlastník je identifikován, potom předpokládáme, že zapsaný vlastník – fyzická osoba, je opravdu skutečným vlastníkem. Pro účely této zprávy tento předpoklad máme, i když naše předpoklady narušuje možnost využití tzv. “bílých koní”.

⁴ Viz výše.

jsou ze zákona povinny vést seznam akcionářů (platí pro s. r. o. i akciové společnosti). Středisko cenných papírů vede záznamy o vlastnictví zaknihovaných akcií. Tyto dva dodatečné zdroje však mají svá omezení, a to stejná, jako u rejstříku. Pokud například seznam akcionářů nebo záznamy ve Středisku cenných papírů ukazují na vlastnictví subjektem, který není registrován v České republice, přístup k informacím o skutečných majitelích bude ztížen.

Závěr: I když rejstřík v některých případech poskytuje informace o skutečném majiteli právnických osob, v mnoha případech zde takové informace chybí. Tato skutečnost je v současnosti hlavní překážkou vyšší transparentnosti.

Zákon o veřejných rejstřících

ZOVR primárně přejal stávající pravidla a přizpůsobil je liteře NOK i ZOK. Rozsah ZOVR se neomezuje jen na obchodní rejstřík jako databázi právnických osob (komanditní společnost, veřejná obchodní společnost, s. r. o., a. s. a družstva), ale upravuje rovněž rejstříky jiných právních uspořádání (spolky, nadace, ústavy, společenství vlastníků), které jsou vedeny odděleně od obchodního rejstříku.

Kromě zvláštních požadavků na jednotlivé rejstříky upravuje zákon obecné zásady pro všechny rejstříky (články 1 – 10) a také procesní postupy. V oblasti procesních postupů upravuje zásady podání (články 11 – 24) a rovněž postupy soudů v těchto věcech (články 75 – 107). Navíc, jako příspěví ke zrychlení procesu zápisu či registrace, dostali notáři pravomoc do registrů ve specifických případech také provádět zápisy (články 108 – 118). Zápisy prováděné notáři však zůstávají pouze literou zákona a v praxi (v lednu 2015) notáři do rejstříků zapisovat nemohou, protože zvolené technické řešení není v souladu s textem zákona (notáři ještě nemají aktivní on-line přístup do veřejných rejstříků).

Pokud srovnáme legislativu ve vztahu k obchodnímu rejstříku před a po schválení ZOVR, v otázce notářských zápisů do obchodního rejstříku jsou změny relativně malé. ZOVR neměl v úmyslu legislativu přepsat, ale za a) sloučit stávající legislativní instrumenty a za b) propojit ji s NOK a ZOK. Detailní analýza však odhalí vývoj relativně technické povahy. Dané změny však nemají žádný vliv na transparentnost.

Technická změna, která má určitý dopad na transparentnost, je obecný požadavek zapisovat do rejstříku nejenom místo trvalého pobytu fyzické osoby, ale i místo jejího skutečného pobytu, pokud se od adresy trvalého pobytu liší (článek 25(1) a), e), g), h), i); článek 48(1) h), i), j), k)). Tento požadavek se týká členů statutárních orgánů, prokuristů a také akcionářů a společníků. Změna reaguje na komplikace s kontaktováním registrovaných osob na adresách uváděných v obchodním rejstříku, protože u některých subjektů se jedná o adresy trvalého pobytu, na kterých se daná fyzická osoba však nevyskytuje. Dopad této změny je třeba realisticky zhodnotit, protože de facto není pro nedostatečnou schopnost obchodního rejstříku poskytovat informace o skutečných majitelích relevantní.

Závěr: Navzdory vývoji legislativy v poslední době není česká legislativa dostatečná k tomu, aby umožnila identifikaci skutečných majitelů.

Zákon o některých opatřeních na zvýšení transparentnosti akciových společností

ZTAS změnil úpravu akcií na doručitele s cílem zrušit možnost anonymního vlastnictví akcií. Účelem bylo zvýšit transparentnost vlastnické struktury akciových společností a zjednodušit identifikaci skutečných majitelů takových společností státními orgány, ale i akciovými společnostmi jako takovými. Nový zákon akciovým společnostem umožňuje snadnější prokazování vlastnické struktury.

Zavádění ustanovení zákona je postaveno na jednoduchém mechanismu. Zákon, v účinnosti od 1. 1. 2014, změnil akcie na doručitele na akcie na jméno (§ 2 zákona ZTAS). Akcionáři dostali šest měsíců (do 30. 6. 2014) na vyžádání nových akcií od akciových společností. Jako pobídku pro akcionáře zákon stanovuje, že akcionář, který nevymění své anonymní akcie na doručitele za listinné akcie na jméno, ztratí nárok na dividendy (§ 4). Jako alternativu k výměně anonymních akcií na doručitele za listinné akcie na jméno nabízí zákon možnost akcie na doručitele „imobilizovat“, tj. uložit je u pověřeného subjektu, kterým by typicky byla banka. V takovém případě zůstává sice akcie nominálně akcií na doručitele, její majitel je však registrován ukládajícím subjektem a akcie již není „mobilní“ a nemůže tudíž bez registrace měnit majitele. Identifikace vlastníka ukládajícím subjektem je považována za účinný a funkční ekvivalent zápisu do centrální databáze, která vede data o vlastnictví zaknihovaných akcií.

Nová úprava akcií na doručitele a zrušení anonymních akcií na doručitele je hlavním krokem směrem k zavedení právního rámce, který zabrání anonymnímu držení takovýchto instrumentů. Dopad takového kroku je potřeba opět vnímat v určitém kontextu. Pokud by původně anonymní skutečný majitel akcií akciové společnosti chtěl nadále zůstat v anonymitě, přijetí ZTAS by ho pouze přimělo k hledání jiného nástroje, který by zůstal příslušným orgánům/veřejnosti skrytý. Jedna taková možná cesta vyplývá z výše uvedené analýzy obchodního rejstříku, konkrétně vlastnictví za pomoci podnikatelského subjektu registrovaného mimo Českou republiku. I tak je velmi pozitivní, že ZTAS ztížil anonymní vlastnictví akcií a zkomplikoval jejich zneužívání.

Jiné netransparentní instrumenty

Z výše uvedené analýzy vyplývá, že otázka transparentnosti není v české legislativě řešena přímo. Dopad ZTAS je důležitý, ale omezuje se pouze na akciové společnosti a, což je důležitější, na současný standard poskytování informací o skutečných majitelích v souvislosti s legislativou upravující obchodní rejstřík. Vzhledem k tomu, že hlavní nástroje netransparentního vlastnictví legislativci neřešili, je detailní analýza takových instrumentů do určité míry akademická.

Za netransparentní instrumenty jsou považovány hlavně svěřenské fondy a institut tichého společníka. Tyto instrumenty je třeba vnímat v kontextu. Tichý společník a svěřenský fond mohou mít legitimní ekonomický cíl a jejich potenciální zneužívání je třeba zhodnotit před tím, než se čeští politici pustí do formulování nové politiky. Rozsah tohoto dokumentu nám nedovoluje zkoumat, zda institut tichého společníka, svěřenské fondy nebo jiné nástroje mohou sloužit jako alternativní nástroje

anonymního vlastnictví ve chvíli, kdy česká legislativa zavede požadavek na zveřejňování informací o skutečném majiteli právnických subjektů.

Institut tichého společníka tak, jak je v současnosti upraven zákonem, je pro vlastníky hodlající zůstat v anonymitě relativně komplikovaným nástrojem. Institut tichého společníka jako živý právní nástroj poskytuje především a) nástroj vhodný k účasti zaměstnanců na hospodářských výsledcích subjektu, tj. je ekvivalentem k opci na zaměstnanecké akcie (ESOP) a b) nástroj pro investora ochotného účastnit se na financování příslušného subjektu, tj. ekvivalent k půjčce. V České republice nebylo zaznamenáno žádné zneužívání tichého společníka pro účely praní špinavých peněz nebo financování terorismu. Jakákoli hypotetická zodpovědná iniciativa směřem ke zrušení nebo omezení institutu tichého společníka by měla rovněž analyzovat jeho funkční ekvivalenty, jako jsou půjčky, kredit a opce na zaměstnanecké akcie, což není účelem této zprávy. Je třeba si však uvědomit, že tichý společník není ve skutečnosti anonymní, protože je jeho vztah k danému subjektu upraven smlouvou, která vyžaduje identifikační údaje stran, tj. i tichého společníka. Tato data potom mohou příslušné orgány od daného subjektu získat.

Dá se očekávat, že budoucí legislativa, která zavede povinnost registrace skutečného majitele právnických osob, bude rovněž upravovat institut tichého společníka. Tichý společník by potom měl stejné povinnosti vůči státním orgánům, jako jakýkoli jiný skutečný majitel akcií ve společnosti. Taková úprava by měla být selektivní a zaměřena pouze na tiché společenství s potenciálem zneužití. Dá se předpokládat, že malá účast na základním kapitálu subjektu nepředstavuje žádné riziko netransparentnosti. Legislativní návrh v tomto směru bude vyžadovat hodnocení dopadu.

Svěřenské fondy jsou v České republice novým instrumentem. Jejich zakládání je možné od 1. 1. 2014, kdy vstoupil v účinnost nový občanský zákoník. Čeští legislativci se zachovali trochu schizofrenně, protože na jedné straně prosadili zákon na zvýšení transparentnosti akciových společností, kterým zrušili možnost anonymního držení akcií na doručitele, a na druhé straně přijali nový občanský zákoník s úpravou svěřenských fondů, která rozšiřuje možnost anonymního vlastnictví. Budoucnost svěřenských fondů v české právní realitě zůstává nejasná. Výhoda svěřenských fondů byla účinně omezena přísnými daňovými pravidly z roku 2013. Na základě reakce právnické veřejnosti navíc Ministerstvo spravedlnosti zpracovalo novelu (v lednu 2015 probíhalo mezirezortní připomínkové řízení), která by měla zavést rejstřík svěřenských fondů. Je také možné, že v reakci na negativní veřejné ohlasy budou svěřenské fondy z občanského zákoníku úplně odstraněny.

Stejně jako institut tichého společníka, mohou být i svěřenské fondy potenciálně využity ke ztížení přístupu veřejných orgánů k informacím o skutečném majiteli. Oba nástroje jsou však složité a náročné. Svěřenský fond je rovněž založen na právním dokumentu – zakládacím instrumentu, který obsahuje informace o vlastníkově, které by si v případě podezření z protiprávní činnosti od daného subjektu mohly státní orgány vyžádat. Dá se však předpokládat, že legislativa, která by měla být hypoteticky upravit povinnost registrovat informace o skutečném majiteli právnických osob, do své působnosti zahrne i svěřenské fondy, takže jakýkoli obmyšlený svěřenského fondu tak bude podléhat stejným povinnostem

transparentnosti vůči státním orgánům jako jakýkoli skutečný majitel podílu v právnickém subjektu. Detailní legislativní návrh bude vyžadovat hodnocení dopadu.

Závěr: Existují i jiné netransparentní nástroje, které by měly být analyzovány cestou hodnocení dopadu ve chvíli, kdy vznikne legislativní iniciativa směrem ke zvýšení transparentnosti skutečného vlastnictví. Takovéto instrumenty by mohly být zahrnuty do působnosti budoucího právního instrumentu upravujícího zvýšení transparentnosti skutečného vlastnictví.

Rizika z pohledu možného praní špinavých peněz a financování terorismu

Tato analýza, která vznikla v rámci projektu, zaměřeného na posílení boje proti korupci a praní peněz v České republice, byla zamýšlena i jako souhrn dostupných dat o rozsahu korupce, daňových deliktů, podvodů, zneužívání systému veřejných zakázek atd., které mohou být důsledkem nedostatečných informací o skutečném majiteli.

Za tímto účelem poskytlo FAÚ statistiky. Příslušné informace jsou obsaženy v „*Závěrečné zprávě k problematice výnosů a praní peněz*“ zpracované Útvarem pro odhalování korupce a finanční kriminality Policie České republiky. Nejnovější zpráva je datována 31. 07. 2014 (dále jen „zpráva“) a má 157 stran.

Výše uvedenou zprávu a v ní uvedené statistiky lze v krátkosti shrnout následovně:

1. Policejní statistiky jsou výborně vedeny.
2. Ze zprávy vyplývá, že nedostatek informací o skutečném vlastnictví je v boji proti korupci a praní špinavých peněz opravdovým problémem.
3. Nelze kvantifikovat, do jaké míry takový nedostatek přímo přispívá k páčání trestné činnosti nebo zastírání výnosů z takové činnosti.

Primárním cílem zprávy (a předchozích zpráv obsahujících ekvivalentní statistiky) je poskytnout informace o výnosech zabavených v trestním řízení, jejich hodnocení a příslušná doporučení. Metodika sběru a hodnocení dat byla mimo jiné hodnocena experty EU na finanční kriminalitu a její vyšetřování. Hodnocení z roku 2012 je velmi pozitivní a hodnotící zpráva oceňuje celý systém v České republice jako příkladný ((strany 5, 151, a 156 až 157 zprávy)). Česká policie navíc vykazuje pozitivní a stabilně rostoucí úspěchy na poli zabavování výnosů z trestné činnosti. V roce 2013 byla hodnota zabaveného majetku 8501 miliónů korun (305 mil. Eur).

Zpráva ani předchozí dokumenty však neposkytují základ pro statistické hodnocení dopadu nedostatečných informací o skutečném vlastnictví. Neexistují statistiky o tom, kolik trestných činů bylo spácháno, odhaleno, vyšetřováno či odstíháno. Absenci statistik však nelze vnímat jako chybu, metodika je v tomto případě správná. Lze argumentovat, že policie může monitorovat zneužívání netransparentních vlastnických struktur u vyšetřovaných případů a hledat případné korelace mezi netransparentním vlastnictvím a výsledky samotného vyšetřování. K takovému monitorování ale nedochází. Zpráva alespoň poskytuje informace o zneužívání netransparentních vlastnických struktur pachatelů.

Zpráva ukazuje na následující možný vztah mezi trestnou činností a netransparentními vlastnickými strukturami:

- a) Zpráva analyzuje charakter zabaveného majetku, tj. peníze na bankovních účtech, jiné finanční instrumenty, cenné papíry, nemovitosti, akcie atd. Ze statistik k zabaveným nemovitostem vyplývá, že pachatelé používají komplikovanější postupy a nemovitosti často nakupují přes právnické subjekty, které k nim nemají žádný vztah. Tím prakticky zneužívají právě netransparentní vlastnické struktury.
- b) Zpráva analyzuje výsledky jednotlivých policejních ředitelství a specializovaných policejních jednotek (např. Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality, Útvar pro odhalování organizovaného zločinu). V tomto kontextu zpráva rovněž shrnuje informace z jednotlivých policejních ředitelství, které vypovídají o rizicích zneužívání svěřenských fondů pro účely zakrývání původu výnosů z trestné činnosti. Žádná konkrétní vyšetřování případů zneužívání svěřenských fondů však neproběhla (strany 34, 122, 148 a 162 zprávy).
- c) Využívání offshorových subjektů za účelem zabránit policii v zabavování výnosů z trestné činnosti se ve zprávě objevuje několikrát (strany 141, 147 až 148 a 162 zprávy). Tento fenomén je přímo provázán s nedostatkem informací o skutečném majiteli.
- d) Ve zprávě je rovněž opakovaně zmiňováno využívání bílých koní (strany 108, 131 a 148 zprávy).

Na základě existujících policejních statistik lze učinit jen jeden závěr – nedostatek informací o skutečném majiteli představuje riziko nejenom praní špinavých peněz a finanční kriminality vůbec, ale rovněž obecné kriminality. Přímou statistickou analýzu absence informací o skutečném majiteli nelze však v současné době vytvořit.

Závěr: Na základě dostupných dat není možné statisticky analyzovat dopad neexistujícího přístupu k informacím o skutečném majiteli. Ze stávajících policejních zpráv však jasně vyplývá, že nedostatek informací o skutečném majiteli a špatný přístup k nim komplikuje boj proti trestné činnosti.

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 zpracování 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.

Záměr předpokládá zavedení povinnosti prokazovat majetkovou strukturu až po konečné vlastníky – fyzické osoby. Povinný subjekt bude muset nezávisle a objektivně prokázat svou vlastnickou strukturu: právnická osoba, ať již česká nebo zahraniční, bude mít povinnost doložit svou vlastnickou strukturu, až po konečné majitele, jež jsou fyzickými osobami (beneficial owner).

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 obecné nedostatečnosti 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.

I když jsou v této zprávě zmiňovány některé užitečné indikátory, není v tomto textu možné zpracovat komplexní hodnocení rizik praní špinavých peněz a financování terorismu ze strany právnických osob a svěrenských fondů registrovaných v České republice. Je však důležité, aby takové hodnocení rizik české orgány v nejbližší době provedly, a to nejenom jako předpoklad splnění Doporučení FATF číslo 1, 24 a 25. Důležitost hodnocení rizik vyplývá i z příkladů hodnocení FATF podle nové metodologie, která klade velký důraz na hodnocení rizik provedené příslušnými orgány. Takové hodnocení lze provést i jako součást celkového národního hodnocení rizik, které nyní probíhá.

Výzkum provedený pro účely této technické zprávy, i když se nejedná o plnohodnotné hodnocení rizik, může být rovněž zdrojem užitečných informací. V textu výše se již uvádí, že mezi rizika zneužívání českých právnických osob a případně i svěrenských fondů patří nejenom praní peněz, ale i případné financování terorismu a další protiprávní činnosti. Na závažnost problematiky spojené se zadáváním veřejných zakázek poukazovala na přípravných setkáních většina povinných osob. Některé ze zmíněných protiprávních činností jsou detailně rozpracovány v dalších analýzách.

Obecně lze říci, že právnické osoby založené v České republice nemají pověst subjektů, účastníků se na mezinárodních podvodných aktivitách praní špinavých peněz a finanční kriminality vůbec. Objevují se však indikace, že právnické osoby jsou zneužívány přímo v České republice, a to ve spolupráci se zahraničními právnickými osobami, k zastírání skutečného majitele a potažmo k páchání trestné činnosti a zneužívání systémů zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že zneužívání veřejných zakázek je relativně rozšířené, škody mohou dosahovat milionů eur. České orgány si tento problém uvědomují a slepá k němu není ani veřejnost. I když byla navržena široká škála opatření k omezení tohoto rizika, jejich účinnost není přesvědčivá a české orgány plánují zavést další opatření.

Jeden z nejdůležitějších kroků bylo zavedení nové legislativy na omezení rizika (je považováno za vysoké) spojeného s akcemi na doručitele. Tato legislativa vstoupila v platnost 1. ledna 2014 a podstatou nové úpravy je změna hlasovacích práv k akciím na doručitele. Hlasovací právo lze vykonávat pouze tehdy, pokud takové akcie daná společnost zaregistruje. Toto opatření sice není zákazem akcií na doručitele, ale, a to především u nových emisí, poslouží jako nástroj značného, ne-li úplného odstranění rizika tak, že donutí dotčené subjekty registrovat své akcie na doručitele. V hodnocení rizik je třeba si odpovědět na otázku, zda jsou současná opatření spočívající v povinné registraci akcií na doručitele efektivní, nebo zda si majitelé takových akcií, kteří chtějí zůstat v anonymitě, již našli metodu, jak ustanovení nového zákona obejít a registraci se vyhnout.

V novém občanském zákoníku, který vstoupil v platnost v roce 2014, se objevilo ustanovení umožňující vznik svěrenských fondů. Toto ustanovení může být vnímáno jako krok zvyšující riziko zneužívání právnických osob. I když je svěrenský fond standardně vnímán jako struktura běžná spíše v jurisdikcích anglosaského práva, v českém občanském právu se tento koncept objevil na základě modelu známého ze státu Quebec v Kanadě. Možnost zakládat svěrenské fondy je v České republice novinkou a ani státní orgány, ani soukromý sektor s ní nemají zatím žádné

zkušenosti. I když možnost zakládat svěrenské fondy stále přitahuje velkou pozornost, právnické osoby zatím vyčkávají a zvažují, zda tato nová struktura může být pro jejich klienty zajímavá. Dohled je, na rozdíl od anglosaských jurisdikcí, upraven přímo v legislativě. Svěrenský fond musí nést označení účelu a daňové výhody z něj vyplývající jsou podmíněny registrací u pražské daňové správy. Stávající ustanovení zákona jsou příslušnými orgány považovány za pouze indikativní a Ministerstvo spravedlnosti již připravilo několik změn, které jsou nyní v připomínkovém řízení. Tyto změny mají vnést světlo do určitých aspektů vzniku svěrenských fondů a posílit kontrolní mechanismy.

2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

Navrhovatel při přípravě legislativního řešení hodnotil následující varianty. Vzhledem k povinnosti implementovat 4. AML směrnici není zvažována a hodnocena varianta nulová.

Zpracovatel ZZ RIA na základě dohody s předkladatelem nerozpracovával některé varianty a jejich hodnocení vzhledem k přijetí 4. AML směrnice.

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 zvážil finanční náklady vybudování samostatného rejstříku skutečných majitelů. Vycházel přitom z informací Ministerstva spravedlnosti (MSp) jakožto gestora obchodního rejstříku. MSp 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 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 mj. 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.

AMLD 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 zvážil 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 nevyplyvá jednoznačný závěr, zda má být takový přístup zpoplatněn, tedy nevyplyvá jednoznačně volba mezi variantami b) a c).

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 zákona⁵ vyplývá, jaké subjekty jsou regulací dotčeny. Jde na jedné straně o podnikatele, na druhé straně

5

(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.

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 předvídány. U těchto subjektů bude nezdědka docházet k tomu, že zde reálně nebude existovat skutečný majitel dle AML zákona.

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 nevyplyvá 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 vynucování

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. Na základě dohody s předkladatelem nebyly posuzovány jednotlivé varianty sankčního režimu.

6. Přezkum účinnosti regulace

Časový rámec přezkumu se předběžně odhaduje následovně:

- a) průběžný přezkum účinnosti regulace v rámci úřední činnosti FAU, kdy bude zjišťováno, zda jsou k dispozici údaje o konečných vlastnících šetřených subjektů,
- b) pravidelný přezkum účinnosti regulace v návaznosti na zpracovávání pravidelných hodnotících zpráv Moneyval RE (tedy s pravidelnou periodicitou minimálně 2-3 roky).

Návrh indikátorů pro sledování účinnosti navrženého řešení:

- 1) V rámci přezkumu účinnosti regulace bude třeba zjišťovat, kolik subjektů, navzdory přijaté právní úpravě, nezveřejnilo informace o konečných vlastnících, a jaký je poměr těchto subjektů k počtu subjektů, kde daná informace k dispozici je. To je klíčový a hlavní indikátor. Ke zjištění účinnosti regulace dle tohoto indikátoru je možno využít (návrh):
 - a) Přímou studii: Lze provést či objednat přímou rešerši vzorku subjektů ve veřejných rejstřících a u nich jednotlivě zkoumat podřízení se regulaci;
 - b) Konzultace s povinnými osobami dle AMLZ: Povinné osoby mají dle AML zákona povinnost zkoumat konečného vlastníka. Bude tedy namíste konzultovat s nimi, nakolik budou tyto informace bezproblémově dostupné z rejstříku, resp. v kolika případech bude docházet k problémům;
 - c) Konzultace s gestorem veřejného rejstříku: Bude namíste konzultovat s Ministerstvem spravedlnosti zkušenosti s implementací regulace.
- 2) Jako vedlejší indikátory lze sledovat:
 - a) Počet dotazů povinných osob na vlastnickou strukturu (zvláště pokud bude k dispozici statistika dle konkrétního subjektu, bude možno usuzovat na důsledné či méně důsledné plnění povinností dle AML zákona) do veřejného rejstříku;
 - b) Počet právnických osob, které doplní do veřejného rejstříku údaje o konečných vlastnících po účinnosti přijímané regulace.

7. 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.

Konzultace byly dále vedeny s Českou národní bankou, Ministerstvem pro místní rozvoj, komerčními bankami a profesními svazy. Okruh konzultovaných subjektů byl takto vymezen na základě dohody s předkladatelem.

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). Vzhledem k důvěrné povaze těchto konzultací nelze veřejně publikovat projednávaná témata a poskytnuté odpovědi. Podrobnější informace lze poskytnout na bázi důvěrnosti vybraným subjektům na požádání.

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

8. Kontakt na zpracovatele

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

Email: jan.samaneck@gmail.com

Telefon: 774 050 004

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

Email: petrhlin@gmail.com

Telefon: 602 425 757

Příloha: Analýza „Transparentnost informací o skutečném vlastnictví právnických osob a svěřenských fondů v České republice“, která sloužila jako jeden z podkladových materiálů a východisek při zpracování závěrečné zprávy RIA

TRANSPARENTNOST INFORMACÍ O SKUTEČNÉM VLASTNICTVÍ PRÁVNICKÝCH OSOB A SVĚŘENSKÝCH FONDŮ V ČESKÉ REPUBLICE

ANALÝZA STAVU V MEZINÁRODNÍM KONTEXTU

Úvod

Tato technická zpráva, je připravena jako zdroj informací i jako jeden z nástrojů pro plánování dalších kroků při řešení otázky transparentnosti právnických osob a svěřenských fondů. Tato zpráva pohlíží na danou problematiku z mezinárodní perspektivy a zkoumá možné zásady politiky a strategická rozhodnutí, která by pomohla České republice zajistit soulad se stávajícími i budoucími mezinárodními závazky. Autoři zprávy poukazují i na další praktické aspekty této problematiky, které by měly české orgány zvážit v kontextu vnitrostátního práva, systému státní správy i dalších okolností. Později by tato zpráva mohla být doplněna o analýzu situace v České republice zpracovanou českým expertem pověřeným českými orgány a bylo by možno připojit i doporučení.

Transparentnost skutečného vlastnictví právnických osob je v současné době v centru mezinárodního zájmu a hledá se všeobecná shoda nad jejím dalším směřováním. Proto je v této chvíli těžké najít následováníhodné příklady v jiných jurisdikcích. Tato analýza vychází z mezinárodních standardů a požadavků, které jsou pro Českou republiku nejrelevantnější. Některé z uváděných přístupů jsou již plně využívány, jiné se teprve zavádějí. Prostor je v analýze věnován i shrnutí informací o existenci nebo probíhajícím zavádění opatření na identifikaci skutečných majitelů právnických osob a svěřenských fondů v jiných jurisdikcích.

V mnoha zemích je transparentnost skutečného vlastnictví právnických osob ve stádiu zavádění opatření či politické debaty. Zvažuje se model účinného postupu nebo charakter systému na zachycování a uchovávání takových informací a jejich zveřejňování příslušným cílovým osobám. Dá se očekávat, že mezinárodní vývoj rychle překoná informace a analýzu v této zprávě. Je ji proto třeba vnímat jako hodnocení současného stavu, jenž je především příspěvkem k současné debatě a ne analýzou dlouhodobě platného stavu či souborem konečných doporučení.

Je třeba si uvědomit, že tato zpráva se omezuje pouze na analýzu právních uspořádání a svěřenských fondů založených a vedených v rejstřících v České republice. Ke zneužívání podnikatelských subjektů a jejich anonymity však často dochází za pomoci subjektů registrovaných v několika různých jurisdikcích. Takové porušování zákona lze účinně řešit pouze v případě, že všechny dotčené jurisdikce zahájí adekvátní kroky směrem k zajištění transparentnosti. České orgány však mohou řešit jen subjekty registrované v České republice a doufat, že v rámci globální iniciativy bude vyvíjen mezinárodní tlak na jiné jurisdikce, aby i ony včas učinily podobné kroky nutné ke zlepšení celkové transparentnosti právnických osob a přísnému omezení možností zneužívání anonymity takových subjektů.

Základní informace

Česká republika v současné době provádí Národní hodnocení rizik praní špinavých peněz a financování terorismu, což je požadavek vycházející z Doporučení FATF č. 1. České orgány identifikovaly riziko spočívající v problematickém rozklíčování skutečného vlastnictví právnických osob jako oblast vyžadující zvláštní analýzu.

Všechny orgány a subjekty zapojené do systému boje proti praní špinavých v České republice uvádějí jako klíčovou slabinu, jenž může být a je zneužívána pachateli trestné činnosti praní peněz z téměř jakéhokoli predikativního trestného činu, právě nedostatek transparentnosti skutečného vlastnictví právnických osob. Podle českých orgánů jsou nejohroženějšími sektory veřejné finance a výdaje ze státního rozpočtu. Výnosy ze zneužívání veřejných financí a systému veřejných zakázek údajně představují největší objem výnosů z trestné činnosti v České republice a na státní správu má zneužívání veřejných financí a systému veřejných zakázek nejhorší dopad ze všech možných způsobů porušování zákona. Nedostatek transparentnosti rovněž dává prostor korupci, jenž je klíčovou problematikou projektu CZ10. České orgány jsou ale znepokojeny i jinými typy trestné činnosti, které rovněž generují zásadní výnosy, jako je drogová trestná činnost, obchod s lidmi nebo jiné aktivity organizovaného zločinu, který legalizuje velké objemy protiprávně získaných výnosů právě cestou zneužívání právnických osob.

Nové mezinárodní standardy upravující požadavky na informace o skutečných majitelích právnických osob a jiných právních uspořádání typu svěřenských fondů byly značně rozšířeny zavedením dalších povinností právnických osob a/nebo orgánů státní správy na uchovávání spolehlivých informací o skutečných majitelích tak, aby byly příslušným orgánům bezodkladně dostupné. Příslušná Doporučení FATF dávají dotčeným státům relativní volnost v tom, jaké specifické metody za účelem dosažení tohoto cíle použijí. Mezinárodní tlak na účinná opatření proti nedostatečné transparentnosti skutečného vlastnictví právnických osob posílily i iniciativy států G7 a G20 směrem k zakládání centrálních národních rejstříků skutečných majitelů právnických osob.

Česká republika učinila značný pokrok v oblasti uchovávání informací o právnických subjektech a jejich rejstřík je nyní otevřeným zdrojem, v němž lze vyhledávat informace online. V platnosti je též nová legislativa upravující problematiku akcí na doručitele. Tyto pozitivní změny nijak nezasáhly problematiku identifikace nebo registrace skutečných majitelů právnických osob ani nezavedly žádné specifické požadavky v tomto smyslu. V souladu s mezinárodním vývojem začaly české orgány uvažovat o možném založení národního rejstříku skutečných majitelů.

I když současné mezinárodní iniciativy nedospěly zatím v žádné jurisdikci k úspěšnému zavedení opravdových změn, na úrovni EU došlo 17/12/2014 k velmi zásadnímu posunu⁶ posvěcenému i vrcholnými politiky (chybí ještě finální přijetí) při vytváření rámce pro zajištění transparentnosti u členů EHP. Kompromisní řešení spočívá ve vytvoření centrálních rejstříků na národní úrovni. Příslušné rozhodnutí bude mít vliv na cíle tohoto projektu. Stále více zemí přijímá závazek a akční plány na vytvoření takových centrálních databází. Přístup dané jurisdikce a praktické aspekty takového kroku však zůstávají téměř plně v kompetenci jednotlivých členských států, a to především v otázce, zda otevřít příslušný rejstřík veřejnosti plně či zda přístup k němu omezit na minimum nutné ke splnění požadavků ustanovení IV. směrnice, pokud bude schválena v současném navrhovaném znění. Z výše uvedeného vyplývá, že je na čase, aby i Česká republika zformulovala k řešení této problematiky svůj akční plán, který by vyplynul z hodnocení příslušných rizik.

Cíl

Cíle projektu by mohly být formulovány následovně:

Zavést v České republice, v reálně dosažitelném časovém horizontu, právní a institucionální rámec (spolu s příslušnými opatřeními k následné účinné implementaci) nutný k dosažení [plného] [nebo na přijatelné úrovni] souladu

⁶ Ve snaze dokončit Čtvrtou směrnici EU proti praní špinavých peněz.

s Doporučeními FATF⁷ 24 a 25 (verze 2012) spolu s plnou transpozicí relevantního článku (relevantních článků) IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz. Výše uvedený rámec by umožnil shromažďování a zápis (a následný vhodně upravený přístup) k informacím o skutečných majitelích [všech] v České republice registrovaných právnických osob, jiných právních uspořádání a svěřenských fondů.

Tento návrh cílů je určen jako text ke zvážení. Je třeba se nad ním zamyslet s přihlédnutím k zásadám politiky, které je třeba řešit (viz dále v textu této zprávy), k praktickým výzvám spojeným s implementací takových cílů i k problematice řešení již založených a v rejstříku vedených právnických osob a svěřenských fondů⁸.

MEZINÁRODNÍ KONTEXT A FATF

Česká republika, jako člen EU a skupiny Moneyval, má závazky vyplývající z příslušných směrnic EU (III. směrnice proti praní peněz, v roce 2015 se očekává její nahrazení IV. směrnicí) a z Doporučení FATF z roku 2012. Evropské směrnice do značné míry vycházejí právě z Doporučení FATF, a proto je první část následujícího textu věnována právě jim.

Už od samého začátku historie boje proti praní špinavých peněz byla nejdůležitějším nástrojem identifikace klienta. Již dlouho je jasné, že právnické osoby a svěřenské fondy poskytují velký prostor zneužívání firemních struktur k praní peněz, korupci, daňovým deliktům, zneužívání systémů veřejných zakázek a jiné finanční kriminalitě. Ve starších verzích Doporučení FATF se vyžadovalo zavedení opatření na zajištění přístupu k identitě konečného skutečného majitele právnické osoby nebo společnosti typu svěřenských fondů. Požadavky byly ale příliš široké a vágně formulované. Až na několik offshorových center se nepodařilo přimět členské státy k tomu, aby změnily způsob registrace právnických osob nebo zavedly účinná opatření pro identifikaci osob stojících za svěřenskými fondy nebo podobnými právnickými osobami. Řešení nastalých problémů bylo do značné míry na bedrech povinných osob, které systémový nedostatek nahradily přísnou hloubkovou kontrolou klienta (CDD) u svých klientů a transakcí. Účinnost takových opatření hloubkové kontroly klienta ze strany povinných osob nebyla vysoká a v mnoha případech byl tento přístup absolutně neefektivní. To vidíme především z ratingu vyplývajícího ze starších kol hodnocení prováděných FATF, Moneyvalem a jinými hodnotícími strukturami. Dodržování a provádění Doporučení č. 5 (hloubková kontrola klienta) bylo téměř ve všech případech špatné. Doporučení č. 33 (transparentnost a skutečné vlastnictví právnických osob) v mnoha případech a státech rovněž neodpovídalo a Doporučení č. 34 (transparentnost a skutečné vlastnictví svěřenských fondů a obdobných právních uspořádání) neodpovídalo v těch jurisdikcích, ve kterých je právní systém upravuje. Situaci nepomohla ani skutečnost, že starší Doporučení FATF nebyla příliš šťastně formulována.

Výše popsaná situace byla kritizována na mnoha fórech – oficiálních i nevládních. V přepracovaných Doporučeních FATF z roku 2012 jsou nová Doporučení (č. 24 a č. 25) formulována daleko jasněji ve smyslu potřebné identifikace a ověření skutečných majitelů právnických osob a struktur typu svěřenských fondů. Na přelomu let 2014/15 přichází nová vlna hodnocení, a to již podle nových standardů. Pro jednotlivé státy bude velkou výzvou vyhovět nejnovějším požadavkům, z nichž nejdůležitější jsou uvedeny níže.

Na podporu nového standardu publikovala FATF v říjnu 2014 metodiku pod názvem „transparentnost a problematika skutečného majitele“, která je Přílohou 1 této zprávy.

⁷ Vyplývající z členství České republiky ve skupině MONEYVAL.

⁸ Zde je situace ovlivněna skutečností, že svěřenské fondy byly v ČR upraveny až příslušnými ustanoveními Občanského zákoníku, který vstoupil v platnost v lednu 2014.

Metodika je velmi dobře formulována a je adresná. Za účelem vyhnutí se zbytečnému opakování bylo rozhodnuto věnovat se v této zprávě pouze nejdůležitějším detailům. Další informace lze vyhledat přímo v textu metodiky FATF.

Definice skutečného majitele

Na úvod je užitečné si říci, co podle mezinárodních standardů termín „skutečný majitel“ znamená:

Skutečný majitel je fyzická osoba, která v konečném důsledku vlastní NEBO ovládá klienta nebo fyzická osoba, jejímž jménem se uskutečňuje obchod; či vlastní nebo ovládá právnickou osobu nebo jiné obdobné právní uspořádání.

Tento popis se v mezinárodním kontextu ukázal jako největší výzva při zavádění účinných opatření v boji proti praní špinavých peněz a financování terorismu. V mnoha hodnocených jurisdikcích byl jedním z hlavních důvodů pro obecně nedostatečné hodnocení u (starého) Doporučení č. 5 k opatřením „hloubkové kontroly klienta“ (CDD), nyní Doporučení č. 10. Zdá se, že ani Česká republika není výjimkou. Z několika setkání s povinnými osobami v České republice vyplývá, že některé subjekty této definici úplně nerozumí a implementace proto nemůže být v praxi efektivní. Při některých setkáních se rovněž projevil rozdíl mezi vnímáním slova kontrola ve smyslu užitém v Doporučeních FATF a termínem kontrola, jak ho upravuje daňová legislativa a obchodní právo, což je relativně rozdílná věc. Nevíme, zda zástupci povinných osob, se kterými jsme se setkali, jsou reprezentativním vzorkem. Pokud však představují kategorii povinných osob, od kterých se očekává aktivita v příslušné věci, bude potřeba, aby příslušné orgány vyjasnily problematiku skutečného majitele a jasně stanovily, jaká jsou očekávání pro zavádění účinných opatření hloubkové kontroly klienta.

Výše uvedené informace o hloubkové kontrole klienta jsou pro chápání opatření k problematice skutečného majitele důležité, ale nejsou předmětem této zprávy. Tato zpráva se zaměřuje na informace o skutečných majitelích právnických osob a svěřenských fondů registrovaných nebo založených v České republice. Příslušná stávající Doporučení FATF jsou č. 24 a č. 25, jimž je věnován následující text.

Základní prvky Doporučení FATF R. 24 - transparentnost a skutečný majitel právnických osob (v českém kontextu spíše firem).

Státy zajistí následující:

- *náležitě*
- *přesné*
- *aktuální*

informace o *skutečném majiteli a osobách ovládajících* právnické osoby, které mohou příslušné orgány *získat nebo k nim mít bez prodlení přístup*.

Mnoho otázek je třeba dále vyjasnit nebo dovysvětlit:

Informace by měly být **náležitě**, a to pro účely identifikace skutečného majitele – patří sem i ověření totožnosti? Co prostředníci a pověřené osoby?

Informace by měly být **přesné**: Jak tuto přesnost ověřit (prověřit)? I když jsou informace na začátku potvrzené a přesné, co je možné udělat pro to, aby zůstaly přesné a aktuální a jak zajistit odhalení jakýchkoliv změn skutečných majitelů?

Předpokládá se, že **aktuální** je v tomto kontextu taková informace, která odpovídá skutečnosti v daný okamžik.

Je třeba se uvědomit, že podle standardů FATF by přístup k informacím měly mít příslušné orgány (v tomto kontextu se primárně jedná o finanční zpravodajské jednotky a orgány činné v trestním řízení, případně i daňové orgány, protikorupční jednotky, regulátory finančního trhu a orgány pověřené dohledem nad zadáváním veřejných zakázek). Pro splnění Doporučení FATF není nutno zajistit přístup k informacím ze strany veřejnosti ani povinných osob. Při výběru způsobu přístupu k informacím ze strany příslušných orgánů je doporučení formulováno relativně volně – informace mají být získány nebo k nim má být umožněn přístup. Zatímco vedení aktualizovaného registru by tento požadavek splňovalo, vyhovuje i jakákoliv jiná metoda, kterou příslušná jurisdikce prokáže jako účinnou. Nejdůležitější je dodržet požadavek bezodkladného přístupu. K alternativním řešením patří i sběr a uchovávání informací povinnou osobou nebo registr skutečných majitelů, který by vedla sama právnická osoba či subjekt jí pověřený.

Základní prvky Doporučení FATF č. 25 – transparentnost a skutečný majitel jiných právních uspořádání (v českém kontextu se od roku 2014 jedná o **svěřenské fondy)**

Text Doporučení č. 25 je stejný jako u č. 24 s tím rozdílem, že upravuje jiné právní subjekty.

Státy zajistí následující:

- *náležitě*
- *přesné*
- *aktuální*

informace o skutečném majiteli a osobách ovládajících jiné právní subjekty, které mohou příslušné orgány získat nebo k nim mít bez prodlení přístup.

Jediná právní uspořádání, která byla pro účely této zprávy identifikována, byly svěřenské fondy, které lze v České republice od roku 2014 zakládat v souladu s novelizovaným občanským zákoníkem.

Je třeba vnímat, že Doporučení FATF přímo nepožadují vytvoření databáze nebo registru skutečných majitelů nebo zavedení informací o skutečném majiteli do oficiálního obchodního rejstříku. I když je rejstřík vnímán jako jeden ze způsobů dodržení požadavku standardu, je možné zvolit alternativní řešení, a to zvláště nebo v kombinaci s rejstříkem. Detaily jsou upraveny v bodě 6 Doporučení č. 24, s ekvivalentním doplněním v Doporučení č. 25.

24.6: Státy zvolí jeden nebo více následujících mechanismů tak, aby informace o skutečném majiteli či majitelích právnických byly dostupné na určeném místě v dané zemi nebo mohly být bezodkladně vykázány příslušnými orgány:

(a) požadavek na právnickou osobu nebo registr právnických osob získávat a uchovávat aktuální informace o skutečném majiteli právnických osob;

(b) požadavek na právnickou osobu učinit přiměřená opatření k získání a uchovávání aktuálních informací o jejich skutečném majiteli;

(c) požadavek na využití stávajících informací, a to včetně:

(i) informací získaných finančními institucemi a/nebo určenými nefinančními obory a profesemi (včetně Doporučení č. 10 a 22);

(ii) informací o právním a skutečném vlastnictví právnických osob, které mají v držení jiné příslušné orgány;

(iii) informací v držení právnické osoby, jak uvedeno výše; a

(iv) informací o právnických osobách kótovaných na burze, kde požadavky na oznamování neobvyklých transakcí zajišťují adekvátní transparentnost skutečného vlastnictví."

Výše uvedená flexibilita je však podmíněna jedním zastřešujícím požadavkem:

“24.7 Státy by měly vyžadovat, aby informace o skutečných majitelích byly přesné a co nejaktuálnější.”

Historie implementace Doporučení FATF

Informace k historii implementace jsou omezené. Většina dat se vztahuje k hodnocením prováděným v souladu s Doporučeními FATF ve verzi z roku 2002 (č. 33 - právnické osoby, č. 34- právní uspořádání) a shrnutí je uvedeno níže. K dnešnímu datu byla zveřejněna pouze první dvě hodnocení v souladu s Doporučeními FATF 2012 (Španělsko a Norsko) a informace níže se váží k příslušným zjištěním pro stávající Doporučení č. 24 k právnickým osobám a č. 25 k právním uspořádáním.

Pro členy Moneyvalu je zajímavé si přečíst Horizontální zprávu z 3. kola (2010). I když v některých členských zemích Moneyvalu (také v České republice) došlo od té doby k zásadním změnám, ve zprávě jsou uvedeny některé užitečné indikátory, které s největší pravděpodobností vypovídají i o nečlenských státech. Více než dvě třetiny zemí vykazovaly neplnění nebo pouze částečné plnění Doporučení (stát nevyhověl nebo částečně vyhověl). Hlavní problém je v tom, že ve většině zemí nebyly ověřené informace o skutečném majiteli transparentní a bezodkladně dostupné. V mnoha zemích registr firem neobsahoval opatření na shromažďování a uchovávání informací, které by se přímo vztahovaly ke skutečným vlastníkům.

Našlo se však několik pozitivních příkladů mezi členskými státy Moneyvalu, ve kterých při zakládání právnické osoby orgány požadují a zapisují relevantní informace o skutečném majiteli právnických osob. Příkladem je Arménie, kde nedávno přijatá legislativa požaduje uvedení informací o skutečném majiteli právnické osoby v registru firem, a to nejenom při zakládání právnické osoby, ale také při jakékoli změně vlastnické struktury. K zápisu musí dojít v zákonné lhůtě dvou pracovních dní.

V Rumunsku se v průběhu zakládání společnosti vyžadují informace o všech akcionářích a skutečných majitelích, ale zápis údajů skutečných majitelů do obchodního rejstříku není povinný. Našly by se i další pozitivní příklady zemí, které řeší transparentnost a přístup k informacím jiným způsobem. Na Maltě poskytovatelé právnických a účetních služeb jsou v zákoně proti praní peněz upraveni tak, že mají za povinnost získávat, ověřovat a uchovávat záznamy o skutečných majitelích a kontrolovat informace o obchodních společnostech, které zakládají nebo spravují. Bez poskytnutí identifikačních informací nelze komunikovat s finančním sektorem a veškerá data jsou bezodkladně k dispozici státním orgánům. Podobný přístup najdeme i na Kypru, kde je však rozsah působnosti poněkud užší v tom smyslu, že je omezen pouze na právní profese (a jejich činnost spojenou se zakládáním a správou obchodních společností) a nepokrývá jiné poskytovatele služeb pro obchodní společnosti.

U Doporučení č. 33 Horizontální zpráva uvádí, že standard se těžko splňuje, neboť neexistuje jasná definice “přiměřené” transparentnosti. Země, které byly oceněny vyšším ratingem, dokázaly co nejefektivněji skloubit všechny dostupné mechanismy uvedené v Metodologii FATF a byly schopny doložit tvrdé postihy subjektů, které v náležitě časové lhůtě neposkytly do obchodního rejstříku aktualizované informace.

Doporučení FATF 2012 (č. 24) dokázala vyřešit mnohé nejasnosti předchozích Doporučení. Stále však dává jednotlivým státům velkou přímou i nepřímou volnost při volbě metody implementace požadavků. K dnešnímu datu jsou Španělsko a Norsko jedinými publikovanými příklady zemí hodnocených podle standardu z roku 2012.

Zdá se, že Španělsko udělalo pozitivní dojem z velké míry na základě nedávno novelizované legislativy upravující zakládání a registraci obchodních společností, notářů jako správců informací o skutečném majiteli a také díky široké škále metod, které mají španělské státní orgány k dispozici pro účely identifikace vlastníků právnických osob registrovaných ve Španělsku. Stejně jako v mnoha jiných hodnotících zprávách z uplynulých let, ani tato nedělá jasný rozdíl mezi identifikací zapsaného majitele a identifikací skutečného majitele. Není hodnocena ani otázka ověřování identifikace. I když by nebylo vhodné zpochybňovat práci hodnotitelů při absenci jiných informací než těch, které jsou uvedeny v hodnotící zprávě, je možné se právem domnívat, že rating LC (převážně v souladu) je v případě Španělska dost velkorysý.

Norsko (rating PC - částečně v souladu) vychází více z tradiční funkce registrace obchodních společností, kdy registrující orgán zůstává k informacím poskytovaným a zapisovaným do rejstříku neutrální a nevěnuje příliš velkou pozornost ověřování identity skutečného majitele. Ověřování identifikačních dat není požadována.

Zdá se, i když máme k dispozici relativně málo příkladů, že hodnocení v rámci č. 24 jsou relativně shovívavá a pokračují tím v kursu nastaveném u předchozího doporučení č. 33. Důraz je nadále kladen, a to v souvislosti se standardem FATF, na *přístup* k informacím o skutečných majitelích a ovládajících osobách, a to jakýmkoli dostupnými nástroji včetně vyšetřování orgány činnými v trestním řízení. Případný rozdíl mezi registrovanými vlastníky obchodní společnosti a vlastníky skutečnými se nezdá být v centru zájmu. Vzhledem k tomu, že Doporučení č. 24 nežadá vytvoření nebo vedení registru skutečných majitelů, tato problematika není při hodnocení řešena. Přístup povinných osob (nebo médií či veřejnosti) rovněž není Doporučením č. 24 upraven, a proto není diskutován ani tento aspekt. Hlavní otázky hodnocení se tak týkají především případného nedostatku v rychlosti přístupu k informacím pro účely orgánů činných v trestním řízení.

Tato první zjištění k hodnocením je však nutno brát s rezervou. Již v minulých kolech bylo patrné, že některá iniciální hodnocení mají tendenci k větší shovívavosti a chvíli trvá, než hodnotitelé přejdou na pevný standard v interpretaci zjištěných skutečností. Vzhledem k výraznému posunu veřejného mínění i vystupování politiků a současnému tvrdšímu kurzu se dá očekávat, že budoucí hodnocení v rámci Doporučení FATF 2012 budou daleko přísnější.

V několika málo jurisdikcích se již povedlo zavést účinná opatření směrem k identifikaci skutečných majitelů právnických struktur. Jako příklad poslouží Jersey, již výše zmíněná Arménie a také Malta a částečně Kypr. Je možné, že i v jiných státech již byla přijata účinná opatření, a proto je tato technická zpráva otevřená a lze dodat další příklady. V každém případě se seznam zemí v budoucnosti bude muset rozšířit, protože se předpokládá, že na současnou mezinárodní výzvu k aktivitám na tomto poli zareagují i další země – členové G7, Evropského hospodářského prostoru atd.

4. MODEL JERSEY

Je zajímavé, že jediná jurisdikce, jenž dokázala dlouhodobě prosadit registraci skutečných majitelů společností se sídlem na svém území, je Jersey, nyní člen Moneyvalu. I když je to sice spíše historická náhoda než úmysl směrem k podpoře boje proti praní peněz a financování terorismu, systém je účinný. Registr je veden jako součást rejstříku právnických osob, ale informace o skutečném majiteli je dostupná pouze pro příslušné orgány a je v režimu přísné důvěrnosti. I když příslušné orgány v Jersey tvrdí, že informace jsou aktualizovány, některé soukromé subjekty o tom pochybují. Sankce za nedodržování

(včetně požadavku informovat registr o jakýchkoliv změnách) byly v poslední době zpřísněny.

Jersey je závislým územím britské koruny, které reagovalo na tlak britských orgánů směrem k veřejně přístupnému rejstříku skutečných majitelů. Zástupci Jersey nyní vedou kampaň za prosazení „jerseyského modelu“, který spočívá v povinném poskytování informací o skutečných majitelích, jejich uchovávání a zpřístupnění pouze příslušným orgánům. V Příloze II je uvedeno, formou případové studie, shrnutí stávajících opatření platných na území Jersey. Příklad Jersey ukazuje, jak by mohl být systém uchovávání informací veden efektivně bez velkých nákladů pro státní sektor i příslušné společnosti. Důvěrnost informací o skutečném vlastnictví právnických osob je sice opodstatněná, ale v případě Jersey pravděpodobně až přehnaná. V každém případě se jedná o precedent, který je však nyní pro Evropu méně zajímavý, neboť není plně v souladu s nejnovějším stanoviskem EU v této věci.

5. INICIATIVY G7/G8

Na politické úrovni prosazují vytváření národních registrů skutečných majitelů hlavně členské státy G7 a G8, a to v čele s Velkou Británií. Situaci ovlivňují i silně lobující mezinárodní nevládní organizace. Registry skutečných majitelů jsou i na programu jednání širší skupiny G20, a to především v kontextu spravedlivého rozdělení globálních zdrojů. Transparentnost skutečného vlastnictví je nutná i jako nástroj k boji proti nešvarům moderní společnosti, jako jsou korupce a zneužívání moci, daňové delikty a zneužívání různých alternativních daňových struktur (především zneužívání anonymity nadnárodních společností nebo komplexních firemních struktur), jiných forem trestné činnosti proti národním finančním zájmům (zneužívání veřejných zakázek a privatizačního procesu), organizovaný zločin, praní špinavých peněz a případně i financování terorismu.

Deklarace z Lough Erne z června 2013 jasně ukazuje, jakými zásadami politiky se chtěli členové G8 řídit. Z deklarace vyplývají akční plány jednotlivých členských států G8. Deklarace a informace k akčním plánům jsou přílohou III této zprávy. I když se všechny členské státy G8 zavázaly zpracovat alespoň analýzu dané problematiky, jen velmi málo z nich veřejně přislíbilo vytvořit veřejnosti přístupný registr skutečných majitelů (splnila pouze Velká Británie a Francie, na rozhodnutí dalších států se čeká). Shrnutí deklarovaných stanovisek k listopadu 2013 publikovaly organizace Christian Aid/Global Witness a je součástí Přílohy IV.

Britská vláda delší dobu tlačí na svá závislá území, z nichž mnohá jsou offshore finančními centry, aby se k iniciativě připojila a zavedla transparentní opatření. V některých z nich ke změně tímto směrem opravdu došlo (viz Jersey výše). Mnoho oslovených jurisdikcí reagovalo alespoň vydáním konzultačních zpráv, v nichž projevily větší či menší vůli ke změně. Stav k prosinci 2013 je shrnut ve studii organizací Christian Aid/Global Witness a je součástí Přílohy IV.

I když stanovisko G7/G20 samo o sobě nevytváří žádný mezinárodní závazek, ukazuje alespoň na změnu v myšlení politiků. Je zajímavé, že společně deklarovaná vůle prosadit větší transparentnost skutečného vlastnictví jde dále než Doporučení FATF, a to především ve světle britské iniciativy směrem k zavedení veřejně přístupného registru. Otázkou tak zůstává, zda se FATF rozhodne v budoucnosti přepracovat Doporučení č. 24 a č. 25 tak, aby udržela krok s mezinárodním vývojem.

6. STANOVISKO EU

Hlavním cílem dlouho očekávané IV. směrnice EU pro boj proti praní peněz je aktualizovat požadavky na členské státy v kontextu boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu ve světle revidovaných Doporučení FATF z roku 2012. Poté, co se Evropský parlament rozhodl reagovat na iniciativu G7 a mezinárodní tlak na vyšší transparentnost finanční daňové a firemní sféry, se EU nakonec rozhodla (pokud dojde k politické shodě v jednotlivých členských státech) jít hodně za standard FATF a nastavit přísné požadavky na transparentnost skutečného vlastnictví právnických osob a svěřenských fondů. Nejnovější vývoj v EU je evidentně kompromisem a nechává na členských státech, aby se samy rozhodly, jaké nástroje použijí k dosažení alespoň minimálních požadavků stanovených IV. směrnicí (až bude dokončena). Každý členský stát se samozřejmě může rozhodnout k jinému než minimálnímu řešení.

Před konečným přijetím IV. směrnice bude ještě třeba mnoho věcí vyjasnit a dají se očekávat další změny. I když v době dokončování této zprávy stále nebyly k dispozici přepracované články IV. směrnice, na základě tiskové zprávy vydané Evropským parlamentem v polovině prosince je nejnovější pozice EU následující:

Čtvrtá směrnice EU proti praní špinavých peněz bude první směrnicí, která zaváže členské státy EU k vedení centrálních registrů obsahujících informace o skutečných majitelích právnických osob a jiných podobných právních uspořádání i svěřenských fondů.

Informace v centrálních registrech by měly být přístupné příslušným orgánům a jejich finančním zpravodajským jednotkám (bez omezení), povinným osobám (jako jsou banky provádějící hloubkovou kontrolu klienta) a veřejnosti (přístup může být umožněn pouze po on-line registraci a zaplacení správního poplatku).

Jakákoli osoba nebo subjekt, který může prokázat „oprávněný zájem“, jako jsou investigativní novináři a jiní zvědaví občané, bude mít přístup k informacím typu jméno skutečného majitele, datum narození, národnost, adresa a typ vlastnictví. Výjimky z přístupu budou v členských státech možné pouze individuálně a za výjimečných okolností.

Poslanci Evropského parlamentu v novelizovaném návrhu textu IV. směrnice upravili i několik ustanovení na ochranu osobních dat.

Za povšimnutí stojí, že poslední návrh směrnice požaduje, aby každý členský stát vytvořil a vedl centrální registr skutečných majitelů. Přístup k informacím z takového registru není omezen na příslušné orgány, ale je otevřen i povinným osobám a dalším subjektům.

Odkaz na „veřejnost“ v textu tiskové zprávy je zavádějící, ale lze ho vnímat tak, že veřejný přístup bude do určité míry omezen. Skutečnost, že přístup by měl být umožněn osobám, které mohou prokázat oprávněný zájem, implikuje existenci nějakého nástroje na kontrolu přístupu k takovýmto osobním datům. Tyto detaily by se měly vyjasnit ve chvíli, kdy bude dokončen text směrnice.

K dnešnímu dni veřejně deklarovalo vůli k otevření národních registrů skutečných majitelů jenom několik členských států EU (médi zmiňují Velkou Británii, Francii, Dánsko a další). Vzhledem k tomu, že je Česká republika účastna vyjednávání o textu směrnice, budou mít české orgány pravděpodobně přesnější a aktuálnější informace o stanoviscích jednotlivých států a bude proto dobré, když v konečné verzi této technické zprávy přidají komplexnější srovnávací analýzu.

7. ČESKÁ REPUBLIKA – PŘEHLED HODNOCENÍ RIZIK

I když jsou v této zprávě zmiňovány některé užitečné indikátory, není v tomto textu možné zpracovat komplexní hodnocení rizik praní špinavých peněz a financování terorismu ze strany právnických osob a svěřenských fondů registrovaných v České republice. Je však důležité, aby takové hodnocení rizik české orgány v nejbližší době provedly, a to nejenom jako předpoklad splnění Doporučení FATF číslo 1, 24 a 25. Důležitost hodnocení rizik vyplývá i z příkladů hodnocení FATF podle nové metodologie, která klade velký důraz na hodnocení rizik provedené příslušnými orgány. Takové hodnocení lze provést i jako součást celkového národního hodnocení rizik, které v současné době české orgány připravují. Samostatný hodnotící dokument, omezený pouze na rizika vyplývající z případného zneužívání právnických osob a svěřenských fondů, by byl rovněž přijatelný.

Výzkum provedený pro účely této technické zprávy, i když se nejedná o plnohodnotné hodnocení rizik, může být rovněž zdrojem užitečných informací. V textu výše se již uvádí, že mezi rizika zneužívání českých právnických osob a případně i svěřenských fondů patří nejenom praní peněz, ale i případné financování terorismu a další protiprávní činnosti, kterým se věnuje projekt CZ10 – korupce, daňové delikty a především zneužívání veřejných zakázek. Na závažnost problematiky spojené se zadáváním veřejných zakázek poukazovala na přípravných setkáních většina povinných osob. Některé ze zmíněných protiprávních činností jsou detailně rozpracovány v analýzách, které paralelně vznikají pod hlavičkou projektu CZ10.

Obecně lze říci, že právnické osoby založené v České republice nemají pověst subjektů, účastnících se na mezinárodních podvodných aktivitách praní špinavých peněz a finanční kriminality vůbec. Objevují se však indikace, že právnické osoby jsou zneužívány přímo v České republice, a to ve spolupráci se zahraničními právnickými osobami, k zastírání skutečného majitele a potažmo k páčání trestné činnosti a zneužívání systémů zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že zneužívání veřejných zakázek je relativně rozšířené, škody mohou dosahovat milionů eur. České orgány si tento problém uvědomují a slepá k němu není ani veřejnost. I když byla navržena široká škála opatření k omezení tohoto rizika, jejich účinnost není přesvědčivá a české orgány plánují zavést další opatření, a to včetně těch, které vyplynou z projektu CZ10.

Jeden z nejdůležitějších kroků bylo zavedení nové legislativy na omezení rizika (je považováno za vysoké) spojeného s akcemi na doručitele. Tato legislativa vstoupila v platnost 1. ledna 2014 a podstatou nové úpravy je změna hlasovacích práv k akciím na doručitele. Hlasovací právo lze vykonávat pouze tehdy, pokud takové akcie daná společnost zaregistruje. Toto opatření sice není zákazem akcií na doručitele, ale, a to především u nových emisí, poslouží jako nástroj značného, ne-li úplného odstranění rizika tak, že donutí dotčené subjekty registrovat své akcie na doručitele. V hodnocení rizik je třeba si odpovědět na otázku, zda jsou současná opatření spočívající v povinné registraci akcií na doručitele efektivní, nebo zda si majitelé takových akcií, kteří chtějí zůstat v anonymitě, již našli metodu, jak ustanovení nového zákona obejít a registraci se vyhnout.

V novelizovaném občanském zákoníku, který vstoupil v platnost v roce 2014, se objevilo ustanovení umožňující vznik svěřenských fondů. Toto ustanovení může být vnímáno jako krok zvyšující riziko zneužívání právnických osob. I když je svěřenský fond standardně vnímán jako struktura běžná spíše v jurisdikcích anglosaského práva, v českém občanském právu se tento koncept objevil na základě modelu známého ze státu Quebec v Kanadě. Možnost zakládat svěřenské fondy je v České republice novinkou a ani státní orgány, ani soukromý sektor s ní nemají zatím žádné zkušenosti. I když možnost zakládat svěřenské fondy stále přitahuje velkou pozornost, právnické osoby zatím vyčkávají a zvažují, zda tato nová struktura může být pro jejich klienty zajímavá. Dohled je, na rozdíl od anglosaských jurisdikcí, upraven přímo v legislativě. Svěřenský fond musí nést označení účelu a daňové výhody z něj vyplývající jsou podmíněny registrací u pražské daňové správy. Stávající ustanovení zákona jsou příslušnými orgány považovány za pouze indikativní a Ministerstvo

spravedlnosti již připravilo několik změn, které jsou nyní v připomínkovém řízení. Tyto změny mají vnést světlo do určitých aspektů vzniku svěřenských fondů a posílit kontrolní mechanismy.

8. TRANSPARENTNOST SKUTEČNÉHO VLASTNICTVÍ – ANALÝZA MOŽNÝCH PŘÍSTUPŮ

V této kapitole jsou uvedeny možné přístupy k problematice skutečného vlastnictví právnických osob. Každý model v krátkosti popsán a jednotlivé modely jsou seřazeny od nejméně transparentního až po ten nejtransparentnější. Ke každému modelu rovněž uvádíme přehled výhod/přínosů a nevýhod/nákladů.

8.1 Model A – nulová aktivita

Charakteristika: Nebude zaveden žádný rejstřík skutečných majitelů; na právnické osoby a svěřenské fondy nebudou kladeny žádné další povinnosti ve smyslu uchovávání aktualizovaných informací o skutečných majitelích.

Vzhledem k tomu, že je současný tlak na vyšší transparentnost skutečného vlastnictví hodně vysoký, a to především ze strany Evropského parlamentu a zemí G7, nečinnost není v současné době reálným řešením. Pokud by se pro tento model Česká republika rozhodla, znamenalo by to rozhodnutí odmítnutí transpozice IV. směrnice EU do českého práva, pokud by byla přijata v současném navrhovaném znění. To by mohlo ovšem ztížit získání pozitivního ratingu podle současných Doporučení FATF. Nečinnost by nebyla dobrá ani z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu.

8.2 Model B – činnost zaměřená pouze na boj proti korupci a zneužívání veřejných zakázek v České Republice

Charakteristika: Obecně by nevznikl žádný rejstřík skutečných majitelů právnických osob nebo svěřenských fondů. Osoby, hodlající nabízet své podnikatelské služby široce definovanému veřejnému sektoru, by však byly povinny poskytnout ověřené informace o skutečných majitelích, a to i osobách, které danou právnickou osobu nepřímo ovládají nebo jsou jakýmkoli jiným způsobem spojeny s prováděním dodavatelské činnosti. Může se jednat o subjekty registrované v České republice i v zahraničí. Takovýto postup by rovněž nebyl dobrý ani z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu.

Z pohledu politika v České republice se může zdát výhodné zaměřit se především na boj proti korupci a zneužívání systému veřejných zakázek, které za největší problém České republiky ostatně považuje i soukromý sektor a široká veřejnost. Tento přístup jistě dává smysl a vychází z dobré znalosti rizik. Pro Českou republiku by však bylo složité vyhovět požadavkům spojeným s transpozicí IV. směrnice EU, pokud bude přijata v současném navrhovaném znění. Tento přístup by mohl rovněž zkomplikovat dosažení pozitivního ratingu podle stávajících Doporučení FATF. Ať však Česká republika vybere jakýkoli model, mělo by být možné do něj zapracovat požadavky na podporu maximálního dohledu nad veřejnými zakázkami a zavádění protikorupčních opatření, což je problematika projektu CZ10.

8.3 Model C – zavedení minimálních opatření na zajištění souladu s Doporučeními FATF č. 24/č. 25

Charakteristika: (převzato doslovně z Metodiky hodnocení FATF, únor 2013)

“Informace o skutečném majiteli

24.6 Státy by měly zajistit, aby buď společnost získala informace o svém skutečném majiteli a aby tyto informace byly přístupné na uvedeném místě na území státu nebo aby existovala opatření, která kompetentnímu orgánu umožní rychle určit skutečného majitele společnosti.

Aby státy splnily uvedené požadavky, měly by využívat jedno nebo více těchto opatření:

- (a) požadovat, aby firmy nebo obchodní rejstříky získávaly a aktualizovaly informace o skutečném majiteli právnických subjektů;*
- (b) vyžadovat, aby firmy přijaly přiměřená opatření k získávání a uchovávání aktualizovaných informací o skutečném majiteli právnických subjektů;*
- (c) Využít existující informace, včetně:*
 - (i) informací získaných finančními institucemi a/nebo DNFBP v souladu s Doporučeními 10 a 22;*
 - (ii) informací, které mají jiné kompetentní orgány o skutečných majitelích právnických subjektů a jejich právním vlastnictví;*
 - (iii) informací uchovávaných samotnou společností, jak to vyžaduje 24.3 výše; a*
 - (iv) dostupných informací o společnostech kotovaných na burze podléhajících informačním povinnostem, na jejichž základě je zajištěna odpovídající transparentnost ohledně skutečného majitele.*

24.7 Státy by měly vyžadovat, aby informace o skutečných majitelích byly co nejpřesnější a nejaktuálnější.

24.8 Státy by měly zajistit maximální možnou spolupráci právnických subjektů s příslušnými orgány za účelem určení skutečného majitele a:

- (a) vyžadovat, aby právnický subjekt pověřil jednu nebo více fyzických osob s bydlištěm v daném státě poskytováním veškerých základních informací a dostupných informací o skutečných majitelích a další součinností s příslušnými orgány; taková osoba bude přímo odpovědná příslušným orgánům; a/nebo*
- (b) požadovat, aby DNFBP ve státě byly právnickým subjektem zmocněny poskytovat kompetentním orgánům všechny základní informace a dostupné informace o skutečném majiteli i další součinnost a byly za tuto činnost příslušným orgánům odpovědné, a /nebo*
- (c) uvalovat jiná srovnatelná opatření, která stát stanoví a jež mohou účinně zajistit spolupráci.”*

8.4 Model D – Jersey

Charakteristika: Povinná registrace v centrálním rejstříku skutečných majitelů, která je podrobena přísnému dohledu ze strany státních orgánů. Přístup k informacím z rejstříku je omezen na vnitrostátní orgány a zajišťuje tak důvěrnost informací o skutečném majiteli.

Příslušné státní orgány považují tento model za vhodný a smysluplný, protože by jim poskytl přístup k informacím, které potřebují k plnění svých zákonných povinností. Pokud však bude IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz přijata v současném navrhovaném znění, model Jersey by nesplňoval touto směrnicí upravené minimální požadavky.

8.5 Model E – minimum nutné k transpozici IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz

Charakteristika: (převzato z tiskové zprávy Evropského parlamentu ze dne 17. 12. 2014)

Vlastníci společností by museli být zapsáni v centrálních rejstřících členských států EU, které by byly přístupné osobám s oprávněným zájmem, jako jsou investigativní novináři a jiní zvědaví občané. Tento systém by vyplynul z vyjednávání Parlamentu a rady o návrhu textu IV. směrnice. Směrnice bude poprvé od členských států EU vyžadovat zavedení centrálního rejstříku s informacemi o skutečných majitelích právnických osob nebo jiných právních uspořádání (a svěřenských fondů).

Informace v centrálních rejstřících by měly být přístupné příslušným orgánům a jejich finančním zpravodajským jednotkám (bez omezení), povinným osobám (jako jsou banky provádějící hloubkovou kontrolu klienta „CDD“) a veřejnosti (přístup může být umožněn pouze po on-line registraci a zaplacení správního poplatku). Jakákoli osoba nebo subjekt, který může prokázat „oprávněný zájem“, jako je investigativní novinář nebo jiný zvědavý občan, bude mít přístup k informacím typu jméno skutečného majitele, datum narození, národnost, adresa a typ vlastnictví. Výjimky z přístupu budou ve členských státech možné pouze individuálně a za výjimečných okolností.

8.6 Model F – plná transparentnost a veřejný přístup

Charakteristika: Povinná registrace v centrálním systému v podobě rejstříku skutečných majitelů, povinnost aktualizovat informace a možnost přístupu veřejnosti k datům v rejstříku (s možností zpoplatnění přístupu).

Česká republika již má funkční on-line databázi právnických osob, která umožňuje veřejný přístup a je tak v daleko lepší situaci, než jiné jurisdikce. Do současného systému může totiž snadno přidat další prvek pro účely informací o skutečném majiteli právnických osob vedených v rejstříku. Bylo by pouze nutné řešit kategorie právnických osob a svěřenských fondů, které nejsou vedeny v současném rejstříku. Při zavádění tohoto konkrétního modelu by bylo třeba řešit celou škálu zásad politiky, včetně těch, které jsou uvedeny v této zprávě. Největší pozornost by bylo pravděpodobně třeba věnovat dopadu na ochranu soukromí skutečných majitelů tak, jejichž soukromí by mohlo být narušeno a vnímáno v nerovnováze k veřejnému přínosu takového transparentního kroku. Mnoho států, především Velká Británie, však tvrdí, že takové narušení soukromí je pro účely boje proti zneužívání anonymity právnických osob, především daňovým deliktům, opodstatněné. V následujícím textu jsou uvedeny přínosy a negativa jednotlivých výše uvedených modelů. Text není vyčerpávající a může být doplněn na základě konzultací s českými orgány.

9. PŘEHLED 1 – PŘÍNOSY A NEGATIVA MOŽNÝCH PŘÍSTUPŮ K TRANSPARENTNOSTI INFORMACÍ O SKUTEČNÝCH MAJITELÍCH

Definice a popis jednotlivých modelů jsou uvedeny výše.

Model A – nulová aktivita: žádný centrální rejstřík, systém se spoléhá na činnost FAÚ a orgánů činných v trestním řízení

Výhody/Přínosy

- Ochrání soukromí skutečných majitelů z České republiky i zahraničí;
- Vybrané české orgány by pokračovaly v získávání omezených informací, a to především pro účely boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu;
- Je možné se vyhnout nákladům na zavedení centrálního rejstříku;
- Je možné se vyhnout střetu s ustanoveními zákona na ochranu dat.

Nevýhody/Náklady

- Nesplňuje požadavky na transpozici IV. směrnice;
- Nepomůže při zajišťování souladu s relevantními Doporučeními FATF;
- Nepomůže při prosazování politiky hloubkové kontroly klienta povinnou osobou pro účely boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu;
- Neuspokojí požadavky médií ani nevládních organizací lobujících za vyšší transparentnost;
- Mohlo by poškodit pověst České republiky, a to především pokud se ostatní státy rozhodnou jít cestou vyšší transparentnosti právnických osob;
- Zvyšuje riziko praní špinavých peněz a financování terorismu.

Model B: možná „česká cesta“ založená na soustředování informací o skutečných majitelích pouze za účelem boje proti korupci a zneužívání státních zakázek

Výhody/Přínosy

- Je možné se vyhnout nákladům na zavedení centrálního rejstříku;
- Nepřímo by pomohlo některým českým orgánům splnit některé požadavky, které jsou součástí státní politiky boje proti korupci a zneužívání veřejných zakázek;
- Ochrání soukromí skutečných majitelů z České republiky i zahraničí;
- Je možné se vyhnout střetu s ustanoveními zákona na ochranu dat;

Nevýhody/Náklady

- Nesplňuje požadavek transpozice IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz, pokud bude přijata v současném navrhovaném znění;
- Nepomůže při zajišťování souladu s relevantními Doporučeními FATF;
- Neposkytl by o moc více užitečných informací jiným relevantním českým orgánům, a to především pro účely boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu;
- Nepomůže ani při prosazování politiky hloubkové kontroly klienta povinnými osobami, v České republice nebo v zahraničí, pro účely boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu;
- Neuspokojí požadavky médií ani nevládních organizací lobujících za vyšší transparentnost;
- Zvyšuje riziko zneužívání jiných nástrojů, než jsou veřejné zakázky, pro praní špinavých peněz a financování terorismu.

Model C: zavedení minimálních požadavků nutných ke splnění Doporučení FATF č. 24/č. 25 – široká škála možností, jenž nutně nezahrnuje centrální rejstřík

Výhody/Přínosy:

- Mohlo by se upravit několik možných způsobů přístupu k informacím tak, aby byl vytvořen základ pro zajištění souladu s příslušnými Doporučeními FATF, především jde o bezodkladný přístup podpořený přesvědčivými sankcemi za neplnění;
- Je možné se vyhnout nákladům a problémům spojeným se zaváděním centrálního rejstříku;
- Nepřímo by pomohlo některým českým orgánům splnit některé požadavky, které jsou součástí státní politiky boje proti korupci a zneužívání veřejných zakázek, daňové trestné činnosti a praní špinavých peněz a financování terorismu, i když pravděpodobně s vyššími celkovými náklady;
- Ochrání soukromí skutečných majitelů z České republiky i zahraničí.
- Je možné se vyhnout střetu s ustanoveními zákona na ochranu dat;
- Může omezit riziko praní špinavých peněz a financování terorismu pachatelů, kteří zneužívají právnické osoby a jiná právní uspořádání.

Nevýhody/Náklady:

- Nesplňuje požadavek transpozice IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz, pokud bude přijata v současném navrhovaném znění;
- Nijak nenapomáhá postupům hloubkové kontroly klienta (CDD) povinnými osobami v rámci prevence a boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu (v České republice i v zahraničí);
- Neuspokojí požadavky médií ani nevládních organizací lobujících za vyšší transparentnost;

Model D: centrální rejstřík s přístupem omezeným pouze na státní orgány (model Jersey)

Výhody/Přínosy:

- Může být nastaven tak, aby byl posloužil jako základ pro zajištění souladu s příslušnými Doporučeními FATF;
- Splňuje potřeby všech relevantních českých orgánů, a to v kontextu politiky boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu, daňové trestné činnosti, korupci a zneužívání státních zakázek;
- Příslušné orgány se vyhnou finančně náročným postupům a komplikovanému rozhodování o tom, jaké kategorie osob by měly mít k informacím přístup;
- Zavádění a realizace tohoto modelu by mohly být levnější, než u transparentnějších modelů.
- Do určité míry by ochránilo soukromí skutečných majitelů z České republiky i zahraničí.
- Může omezit střet s ustanoveními zákona na ochranu dat;
- Může značně omezit riziko praní špinavých peněz a financování terorismu pachatelů, kteří zneužívají právnické osoby a jiná právní uspořádání.

Nevýhody/Náklady:

- Nesplňuje požadavek transpozice IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz, pokud bude přijata v současném navrhovaném znění;
- Nijak nenapomáhá postupům hloubkové kontroly klienta (CDD) povinnými osobami v rámci prevence a boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu (v České republice i v zahraničí);
- Neuspokojí požadavky médií ani nevládních organizací lobujících za vyšší transparentnost;
- Informace o skutečných majitelích mají význam pouze tehdy, pokud jsou spolehlivé a aktuální, což by mohlo vyžadovat složitý a finančně náročný proces ověřování, posílený přesvědčivými sankcemi za neplnění povinností;

Model E: zavedení minimálních požadavků nutných k transpozici IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz (v současném navrhovaném znění) – centrální rejstřík se širším cíleným přístupem

Výhody/Přínosy:

- Splňuje požadavek transpozice IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz, pokud bude přijata v současném navrhovaném znění;
- Překračuje minimální základ pro zajištění souladu s příslušnými Doporučeními FATF;
- Splňuje potřeby všech relevantních českých orgánů, a to v kontextu politiky boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu, daňové trestné činnosti, korupci a zneužívání státních zakázek;
- Napomáhá postupům hloubkové kontroly klienta (CDD) povinnými osobami v rámci prevence a boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu v ČR;

- Může uspokojit požadavky médií a do určité míry i nevládních organizací lobujících za vyšší transparentnost;
- Může značně omezit riziko praní špinavých peněz a financování terorismu pachateli, kteří zneužívají právnické osoby a jiná právní uspořádání.

Nevýhody/Náklady:

- Může vyžadovat se finančně náročné postupy a komplikované rozhodování o tom, jaké kategorie osob by měly mít k informacím přístup;
- Informace o skutečných majitelích mají význam pouze tehdy, pokud jsou spolehlivé a aktuální, což by mohlo vyžadovat složitý a finančně náročný proces ověřování, posílený přesvědčivými sankcemi za neplnění povinností;
- Zavedením tohoto modelu by skuteční vlastníci do značné míry ztratili soukromí, což by mohlo být vnímáno v nerovnováze k přínosům zajištění přístupu médií k daným informacím;
- Zajištění přístupu médií k informacím o skutečném majiteli může být ve střetu s ustanoveními zákona na ochranu osobních dat, a to pokud legislativci neučiní nutné kroky k vyrovnaní obou aspektů;
- Riziko zneužití identifikačních dat a neexistující kontrola jejich dalšího možného využití nebo zveřejnění;
- Může mít případně negativní vliv na příliv investic podnikatelů, kteří žádají anonymitu vlastnických struktur;
- U svěrenských fondů je velkou výzvou otázka, kdo je skutečným obmyšleným, který vždy nemusí být uveden v zakladatelské smlouvě (například pokud se obmyšlený ještě nenarodil).

Model F: centrální rejstřík s plným veřejným přístupem

Výhody/Přínosy:

- Splňuje více, než je minimální požadavek transpozice IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz;
- Překračuje minimální základ pro zajištění souladu s příslušnými Doporučeními FATF;
- Česká republika by stanula po boku hlavních světových propagátorů vysoké transparentnosti právnických osob;
- Odstraňuje nutnost finančně náročných postupů a komplikovaného rozhodování o tom, jaké kategorie osob by měly mít k informacím přístup;
- Splňuje potřeby všech relevantních českých orgánů, a to v kontextu politiky boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu, daňové trestné činnosti, korupci a zneužívání státních zakázek;
- Napomáhá postupům hloubkové kontroly klienta (CDD) povinnými osobami v rámci prevence a boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu v České republice i v zahraničí;
- Je užitečným zdrojem informací pro státní orgány bojující proti praní špinavých peněz a financování terorismu a další relevantní orgány v jiných jurisdikcích;
- Uspokojí požadavky médií ani nevládních organizací lobujících za vyšší transparentnost.
- Veřejný přístup k informacím může napomoci ke zkvalitnění a větší přesnosti dat, neboť nahlízející osoby uvidí, jaké jsou v rejstříku o nich vedeny informace a budou se snažit chyby opravit a chybějící data doplnit;
- Vyšší transparentnost s největší pravděpodobností zvýší mezinárodní pověst České republiky;
- Může značně omezit riziko praní špinavých peněz a financování terorismu pachateli, kteří zneužívají právnické osoby a jiná právní uspořádání.

Nevýhody/Náklady:

- Založení centrálního rejstříku znamená nejenom vstupní náklady, ale rovněž výdaje na správu; alespoň část těchto výdajů by byla pravděpodobně hrazena z veřejných zdrojů;
- Informace o skutečných majitelích mají význam pouze tehdy, pokud jsou spolehlivé a aktuální, což by mohlo vyžadovat složitý a finančně náročný proces ověřování, posílený přesvědčivými sankcemi za neplnění povinností;
- Zavedením tohoto modelu by skuteční vlastníci do značné míry ztratili soukromí, což by mohlo být vnímáno v nerovnováze k přínosům zajištění přístupu médií k daným informacím;
- Zajištění přístupu médií k informacím o skutečném majiteli může být ve střetu s ustanoveními zákona na ochranu osobních dat, a to pokud legislativci neučiní nutné kroky k vyrovnaní obou aspektů;
- Riziko zneužití identifikačních dat a neexistující kontrola jejich dalšího možného využití nebo zveřejnění;
- Může mít případně negativní vliv na příliv investic podnikatelů, kteří žádají anonymitu vlastnických struktur;
- U svěrenských fondů je velkou výzvou otázka, kdo je skutečným obmyšleným, který vždy nemusí být uveden v zakladatelské smlouvě (například pokud se obmyšlený ještě nenarodil).

10. DALŠÍ VYBRANÉ ASPEKTY

Z výše uvedené analýzy vyplývá, že určité aspekty vyžadují zvláštní pozornost. Proto je níže uveden přehled nejdůležitějších otázek, který lze kdykoli v průběhu konzultací s příslušnými orgány měnit a doplňovat.

10.1 Rovný přístup – riziko arbitráže

Tuto otázku vnímá jako problém mnoho jurisdikcí – a především offshorová finanční centra. Státy, které jako první zavedou opatření na zvýšení transparentnosti informací o skutečném vlastnictví právnických osob, budou s velkou pravděpodobností v konkurenční nevýhodě proti jurisdikcím, které budou nadále nabízet důvěrnost (nebo dokonce anonymitu) takových informací. V konečném důsledku může takový stát utrpět odlivem právnických osob a podnikání ze svého území.

Neexistují žádné indikace, že by tímto problémem mohla trpět také Česká republika. Na druhou stranu je třeba se při výběru vhodného modelu a načasování jeho zavedení tímto problémem zabývat.

10.2 Identifikace skutečných majitelů právních uspořádání (právnických osob) podnikajících v České republice

Problematika skutečného majitele zahraničních právních uspořádání je pro zajištění účinného a transparentního režimu přílivu kapitálu a podnikatelských aktivit v České republice klíčová. V mnoha případech nestačí uvalovat povinnost zveřejňovat údaje o skutečných majitelích pouze na domácí právní uspořádání a svěrenské fondy, ať je to cestou centralizovaného registru nebo jakéhokoli alternativního nástroje.

Z praxe vyplývá, že právnické osoby často zakrývají svou skutečnou podstatu či činnosti před příslušnými orgány (daňovými či jakýmkoli jinými) tak, že převedou vlastnictví na právnickou osobu registrovanou v zahraničí, která se potom vrací do České republiky a podniká zde jako zahraniční podnikatelský subjekt. Proto může být netransparentní podnikatelská vazba mezi domácí společností a zahraničním podnikatelským subjektem,

který podniká pod stejným skutečným majitelem, typickou metodou k odklánění výnosů mimo dosah příslušných vnitrostátních orgánů. Cílem může být buď daňová optimalizace, nebo zakrytí výnosů z trestné činnosti (například peněz pocházejících ze zneužívání systému veřejných zakázek).

Proto by opatření na zajištění transparentnosti skutečného vlastnictví právnických osob registrovaných v České republice řešilo jenom část problematiky celkové transparentnosti podnikání. Je třeba zvážit opatření, na jejichž základě by zahraniční podnikatelské subjekty podnikající v České republice musely zveřejňovat své skutečné vlastníky. Stejně tak by stálo za zvážení zavedení systému, který by přinutil v České republice registrované subjekty a jejich skutečné vlastníky deklarovat jakékoliv vlastnictví/spoluvlastnictví/ovládání právnických osob registrovaných v jiných jurisdikcích.

Povinnost zahraničních podnikatelských subjektů zveřejňovat informace o skutečných majitelích by mohla být omezena na subjekty, které nezveřejňují příslušné informace přímo v zemi registrace. Pokud informace o skutečných majitelích jsou k dispozici v jiné jurisdikci, měly by být snadno přístupné i českým orgánům (na základě veřejného přístupu nebo cestou mechanismu typu dohody mezi příslušným rejstříkem v České republice a v zahraniční jurisdikci).

Výše uvedená opatření je třeba zvážit i v situaci, kdy je zahraničním partnerem/společníkem svěřenský fond nebo jakýkoli jiný typ právního uspořádání.

Stejně jako vnitrostátní povinnost zveřejňovat informace o skutečném majiteli (pokud bude takové opatření přijato), i povinnost zahraničního podnikatelského subjektu/společníka by mohla být vynucována a podpořena sankcemi za nezveřejnění. Největší pozornost je třeba v tomto případě věnovat právnickým osobám, které se účastní výběrových řízení na státní zakázky nebo státem financovaných programů, a to registrovaných v zahraničí nebo v České republice s propojením na zahraniční podnikatelské subjekty se stejným skutečným majitelem.

Výše uvedená opatření nebo podobné postupy byly částečně zavedeny nebo jsou v procesu zavádění například v USA a v Rusku.

10.3 Potenciální střet s legislativou na ochranu dat

Střet mezi potřebou získávat a uchovávat informace pro účely boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu na jedné straně a ochranou dat na straně druhé je dlouhodobý, a to nejenom v EU. I když se text IV. směrnice snaží potenciální střet zájmu omezit, ve fázi transpozice směrnice nebo provádění příslušné legislativy v jednotlivých členských státech může dojít k problémům.

Z pohledu ochrany dat bude zajímavá nejenom otázka vzniku centrálního rejstříku obsahujícího osobní data, ale i rozhodnutí o případném veřejném přístupu k takovému rejstříku. Zásada, že informace mohou být použity pouze pro účel, ke kterému byly zapsány, a že nemohou být uchovávány po dobu delší, než je nutno pro splnění původního účelu, může vnést do vytváření registru skutečných majitelů problémy. Jednou z otázek je, jak získat explicitní svolení jednotlivých skutečných majitelů se zápisem jejich osobních dat do rejstříku, a to především pokud nemají v České republice pobyt a jejich spojení s registrovaným právnickým subjektem může být nepřímé přes několik jiných v zahraničí registrovaných právnických osob.

Další a významná výzva spočívá v řešení právnických osob již registrovaných v České republice (v tomto kontextu nástupnické subjekty) a získávání informací o jejich skutečných majitelích pro účely zápisu do rejstříku.

Výše uvedené problémy a otázky nejsou vyčerpávající. Bylo by přínosné hned na začátku procesu některé otázky konzultovat s orgány odpovědnými za ochranu dat. Mělo by být možné alespoň některé problémy řešit na legislativní úrovni cestou příslušné změny legislativy.

10.4 Vytváření zásad centrálního rejstříku – potřeba ověření dat skutečných majitelů

Již od samého vzniku mezinárodních požadavků v kontextu boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu se projevuje nekonzistentnost a určitý nesoulad v přístupu k potřebě ověřovat informace o skutečných majitelích poskytované povinným osobám. Pokud příslušné orgány nevydají v tomto směru jasné instrukce, nejasnosti se pravděpodobně objeví i v průběhu debat o možném vytvoření centrálního rejstříku skutečných majitelů právnických osob.

Je vhodné se ptát, zda by bylo rozumné bez ověření přijímat podepsané prohlášení osoby, která se prohlašuje za skutečného majitele (riziko podvodu nebo využití „bílého koně“). Mohl by právník, účetní nebo notář v České republice nebo v zahraničí podepsat takové prohlášení za skutečného majitele? Nebo budou všechny takové podpisy povinně notářsky ověřovány s přiloženým prohlášením, že při ověření notář osobně prověřil, a tudíž osobně viděl originály dokladů totožnosti daných osob? Jakou roli, pokud vůbec, by měla mít instituce provozující oficiální centrální rejstřík v nezávislém ověřování informací poskytnutých v dobré víře (takovou roli orgány provozující příslušné rejstříky v zahraničních jurisdikcích nemají, ale mohou existovat výjimky)?

Základním požadavkem by mělo být, aby informace v rejstříku byly prokazatelně přesné a spolehlivé, i když praktický dopad takového požadavku je diskutabilní.

10.5 Již existující subjekty – jak naložit s právnickými osobami, již zapsanými v rejstříku a se stávajícími svěřenskými fondy

Již výše se zmiňujeme o potřebě řešit otázku skutečných majitelů právnických osob a uspořádání, které jsou již v České republice registrovány, a svěřenských fondů již založených. Nebylo by přínosné – alespoň v krátkodobém nebo střednědobém horizontu – uvalovat požadavek na registraci skutečných majitelů jenom na nově zakládané právnické osoby a svěřenské fondy. Je proto nutné vymyslet vhodné a právně nezávadné řešení problematiky již existujících právnických osob a svěřenských fondů.

10.6 Centrální rejstřík – uchovávání aktualizovaných informací o skutečných majitelích

Pokud informace v rejstříku mají být prokazatelně přesné a spolehlivé, musejí být také aktuální. Není složité vytvořit a zavést povinnost právnických osob a svěřenských fondů informace aktualizovat, a to pod hrozbou přiměřené sankce. O jakékoliv změně skutečného majitele musí být rejstřík bezodkladně informován. Problém tkví především ve vynucování této povinnosti, protože neaktualizování informací bude těžko zjistitelné. V případě složitých právních uspořádání se zahraničním prvkem by změny ve skutečné vlastnické struktuře nemusely být českým zástupcům takového subjektu vůbec známy.

Tato problematika je velmi složitá. Stoprocentní přesnost informací je nemožná, což podryvá spolehlivost celého rejstříku.

10.7 Centrální rejstřík – jiné praktické výzvy

V kontextu vytváření centrálního rejstříku se objevuje i mnoho jiných praktických otázek, například kdo bude takový rejstřík spravovat. Vzhledem k tomu, že se jedná o čistě vnitrostátní politiku a je jen velmi málo užitečných příkladů z mezinárodní praxe, tato problematika je ponechána na domácí analýze.

11. HODNOCENÍ SOUČASNÉHO PRÁVNÍHO A INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE V ČESKÉ REPUBLICE

11.1 Shrnutí

Česká legislativa není připravena, bez ohledu na vývoj v poslední době, umožnit identifikaci skutečných majitelů. I když v některých případech spravuje informace o skutečném majiteli právě obchodní rejstřík, v mnoha případech tam podobné informace nenajdeme, což je v současné době hlavní překážkou větší transparentnosti.

Legislativní cestou byly zrušeny akcie na doručitele jako typický netransparentní nástroj. Další podobné netransparentní instrumenty ale stále existují a měly by být analyzovány cestou hodnocení dopadu ve chvíli, kdy se začne skutečně uvažovat o legislativní iniciativě s cílem zvýšit transparentnost. Nová legislativa by mohla takovéto instrumenty upravit a zvýšit jejich transparentnost. Na základě dostupných dat není možno statisticky analyzovat dopad neexistence přístupu k informacím o skutečném majiteli. Z policejních zpráv však jasně vyplývá, že nemožnost přístupu k informacím o skutečném majiteli dává prostor k trestné činnosti.

11.2 Obecná analýza

Problematika skutečného vlastnictví právnických osob v České republice byla již v minulosti analyzována a tato zpráva z minulých analýz a zjištění vychází. Hlavními dokumenty jsou v tomto případě zprávy Výboru expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu (Moneyval). Zpráva Moneyvalu z čtvrté hodnotící návštěvy datovaná 12. 4. 2011 analyzuje situaci v České republice podle Doporučení FATF č. 33 a 34 (nyní Doporučení č. 24 a 25) a poskytuje i doporučení pro českou stranu. Následné zprávy jsou věnovány vývoji situace v České republice v reakci na Doporučení FATF (poslední písemná analýza byla dokončena 22. 7. 2014).

Z výše uvedených dokumentů vyplývá, že v kontextu přístupu k informacím o skutečných majitelích je třeba zlepšit následující:

- c) Příslušné orgány by měly zajistit přiměřený stupeň spolehlivosti informací o vlastnické struktuře právnických osob a více informací o skutečných majitelích.
- d) Příslušné orgány by měly zavést konkrétní protipatření proti vydávání volně převoditelných akcií na doručitele.

V posledních letech byly oba dva výše uvedené problémy řešeny cestou novelizované legislativy. Česká republika přijala nový zákon 304/2013 Sb, ze dne 12. 9. 2013, o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (dále jen „ZOVR“), který nově upravuje veřejné rejstříky včetně obchodního. Tento zákon vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2014. Od 1. 1. 2014 je v účinnosti i zákon č. 134/2013 Sb., ze 7. 5. 2013, o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů (dále jen „ZTAS“), který změnil úpravu akcií na doručitele s cílem zrušit možnost anonymního vlastnictví akcií.

Záměr legislativců a cíl obou výše uvedených zákonů se však liší. Cílem ZTAS je zrušit anonymní akcie na doručitele a zvýšit tak transparentnost vlastnictví právnických osob. ZOVR vznikl v reakci na přijetí nového českého občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „NOZ“) a také nového zákona o obchodních společnostech a družstvech (zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, dále jen „ZOK“). NOZ i ZOK zavedly do českého občanského i obchodního práva komplexní – a často dramatické - změny. Jejich příprava a doprovodná politická debata trvaly téměř deset let. NOZ i ZOK lze vnímat jako určitou právní kulminaci společenských změn po roce 1989, kdy došlo k přechodu z centrálně plánovaného hospodářství k tržní ekonomice. I když některé občansko-právní normy z dob komunismu byly změněny již na začátku devadesátých let, ke komplexní novelizaci nedošlo až do roku 2012.

Přijetí NOZ i ZOK spustilo další velké změny v české legislativě. ZOVR je v tomto kontextu nutno vnímat jako normu, která primárně přejala stávající pravidla a přizpůsobila je liteře NOZ i ZOK. V tomto případě transparentnost nebyla hlavním cílem legislativních snah, a proto je nelze vnímat jako zásadní krok směrem ke zvýšení transparentnosti. Většina zjištění Moneyvalu v oblasti transparentnosti a popisy postavení obchodního rejstříku zůstávají platné, protože ZOVR nebyl schválen k jejich nápravě.

Dostupnost informací o skutečných majitelích z obchodního rejstříku se v podstatě nezměnila. U společností s ručením omezeným musí být společníci zapsáni v rejstříku. Pokud je však takový společník právnickou osobou, zápis v rejstříku neposkytuje informace o skutečném majiteli. V případě akciové společnosti musí být v rejstříku zapsán pouze stoprocentní majitel. Pokud je takový majitel právnickou osobou, ani zde se ze zápisu v rejstříku o skutečném majiteli nedozvíme nic. Stručně řečeno, stávající česká legislativa nepodporuje poskytování informací o skutečných majitelích cestou rejstříku. I když současný rejstřík v mnoha případech informace o skutečných majitelích uvádí, takové informace nejsou dostupné ve všech případech.

Dostupnost informací o skutečném majiteli z rejstříku lze shrnout následovně:

Typ subjektu	Procento vlastnictví (100 % nebo jiné)	Vlastník je fyzická/právnická osoba	Registrace vlastníka – právnické osoby v ČR/mimo ČR	Dostupnost informací o skutečném majiteli z Obchodního rejstříku
s.r.o.	Není uvedeno	Fyzická osoba	Není uvedeno	Informace jsou k dispozici. ⁹
		Právnická osoba	Registrovaná v ČR	Informace mohou být k dispozici z Obchodního rejstříku, a to v závislosti na typu subjektu a dalších kritériích (zpět do 1. sloupce).
			Není registrovaná v ČR	Informace nejsou k dispozici. Informace mohou být k dispozici ze zahraničních obchodních rejstříků.
a.s.	100 % majitel	Fyzická osoba		Informace jsou k dispozici. ¹⁰
		Právnická osoba	Registrovaná v ČR	Informace mohou být k dispozici z obchodního rejstříku, a to v závislosti na typu subjektu a dalších kritériích (zpět do 1. sloupce).
			Není registrovaná v ČR.	Informace nejsou k dispozici. Informace mohou být k dispozici ze zahraničních obchodních rejstříků.
	Méně než 100 % majitel	-	-	Informace nejsou k dispozici.

Tam, kde informace o skutečném majiteli nejsou z obchodního rejstříku dostupné, mohou pomoci jiné zdroje poskytující informace státním orgánům. Právnické osoby jsou ze zákona povinny vést seznam akcionářů (platí pro s. r. o. i akciové společnosti). Středisko cenných papírů vede záznamy o vlastnictví zaknihovaných akcií. Tyto dva dodatečné zdroje však mají svá omezení, a to stejná, jako u rejstříku. Pokud

⁹ Pokud tvrdíme, že skutečný vlastník je identifikován, potom předpokládáme, že zapsaný vlastník – fyzická osoba, je opravdu skutečným vlastníkem. Pro účely této zprávy tento předpoklad máme, i když naše předpoklady narušuje možnost využití tzv. “bílých koní”.

¹⁰ Viz výše.

například seznam akcionářů nebo záznamy ve Středisku cenných papírů ukazují na vlastnictví subjektem, který není registrován v České republice, přístup k informacím o skutečných majitelích bude ztížen.

Závěr: I když rejstřík v některých případech poskytuje informace o skutečném majiteli právnických osob, v mnoha případech zde takové informace chybí. Tato skutečnost je v současnosti hlavní překážkou vyšší transparentnosti.

12. Zákon o veřejných rejstřících

ZOVR primárně přejal stávající pravidla a přizpůsobil je liteře NOK i ZOK. Rozsah ZOVR se neomezuje jen na obchodní rejstřík jako databázi právnických osob (komanditní společnost, veřejná obchodní společnost, s. r. o., a. s. a družstva), ale upravuje rovněž rejstříky jiných právních uspořádání (spolky, nadace, ústavy, společenství vlastníků), které jsou vedeny odděleně od obchodního rejstříku.

Kromě zvláštních požadavků na jednotlivé rejstříky upravuje zákon obecné zásady pro všechny rejstříky (články 1 – 10) a také procesní postupy. V oblasti procesních postupů upravuje zásady podání (články 11 – 24) a rovněž postupy soudů v těchto věcech (články 75 – 107). Navíc, jako příspěvek ke zrychlení procesu zápisu či registrace, dostali notáři pravomoc do registrů ve specifických případech také provádět zápisy (články 108 – 118). Zápisy prováděné notáři však zůstávají pouze literou zákona a v praxi (v lednu 2015) notáři do rejstříků zapisovat nemohou, protože zvolené technické řešení není v souladu s textem zákona (notáři ještě nemají aktivní on-line přístup do veřejných rejstříků).

Pokud srovnáme legislativu ve vztahu k obchodnímu rejstříku před a po schválení ZOVR, v otázce notářských zápisů do obchodního rejstříku jsou změny relativně malé. ZOVR neměl v úmyslu legislativu přepsat, ale za a) sloučit stávající legislativní instrumenty a za b) propojit ji s NOK a ZOK. Detailní analýza však odhalí vývoj relativně technické povahy. Dané změny však nemají žádný vliv na transparentnost.

Technická změna, která má určitý dopad na transparentnost, je obecný požadavek zapisovat do rejstříku nejenom místo trvalého pobytu fyzické osoby, ale i místo jejího skutečného pobytu, pokud se od adresy trvalého pobytu liší (článek 25(1) a), e), g), h), i); článek 48(1) h), i), j), k)). Tento požadavek se týká členů statutárních orgánů, prokuristů a také akcionářů a společníků. Změna reaguje na komplikace s kontaktováním registrovaných osob na adresách uváděných v obchodním rejstříku, protože u některých subjektů se jedná o adresy trvalého pobytu, na kterých se daná fyzická osoba však nevyskytuje. Dopad této změny je třeba realisticky zhodnotit, protože de facto není pro nedostatečnou schopnost obchodního rejstříku poskytovat informace o skutečných majitelích relevantní.

Závěr: Navzdory vývoji legislativy v poslední době není česká legislativa dostatečná k tomu, aby umožnila identifikaci skutečných majitelů.

13. Zákon o některých opatřeních na zvýšení transparentnosti akciových společností

ZTAS změnil úpravu akcií na doručitele s cílem zrušit možnost anonymního vlastnictví akcií. Účelem bylo zvýšit transparentnost vlastnické struktury akciových společností a zjednodušit identifikaci skutečných majitelů takových společností státními orgány, ale i akciovými společnostmi jako takovými. Nový zákon akciovým společenstvem umožňuje snadnější prokazování vlastnické struktury.

Zavádění ustanovení zákona je postaveno na jednoduchém mechanismu. Zákon, v účinnosti od 1. 1. 2014, změnil akcie na doručitele na akcie na jméno (článek 2 zákona ZTAS). Akcionáři dostali šest měsíců (do 30. 6. 2014) na vyžádání nových akcií od akciových společností. Jako pobídku pro akcionáře zákon stanovuje, že akcionář, který nevymění své anonymní akcie na doručitele za listinné akcie na jméno, ztratí nárok na dividendy (článek 4). Jako alternativu k výměně anonymních akcií na doručitele za listinné akcie na jméno nabízí zákon možnost akcie na doručitele „imobilizovat“,

tj. uložit je u pověřeného subjektu, kterým by typicky byla banka. V takovém případě zůstává sice akcie nominálně akcií na doručitele, její majitel je však registrován ukládajícím subjektem a akcie již není „mobilní“ a nemůže tudíž bez registrace měnit majitele. Identifikace vlastníka ukládajícím subjektem je považována za účinný a funkční ekvivalent zápisu do centrální databáze, která vede data o vlastnictví zaknihovaných akcií.

Nová úprava akcií na doručitele a zrušení anonymních akcií na doručitele je hlavním krokem směrem k zavedení právního rámce, který zabrání anonymnímu držení takovýchto instrumentů. Dopad takového kroku je potřeba opět vnímat v určitém kontextu. Pokud by původně anonymní skutečný majitel akcií akciové společnosti chtěl nadále zůstat v anonymitě, přijetí ZTAS by ho pouze přimělo k hledání jiného nástroje, který by zůstal příslušným orgánům/veřejnosti skrytý. Jedna taková možná cesta vyplývá z výše uvedené analýzy obchodního rejstříku, konkrétně vlastnictví za pomoci podnikatelského subjektu registrovaného mimo Českou republiku. I tak je velmi pozitivní, že ZTAS ztížil anonymní vlastnictví akcií a zkomplikoval jejich zneužívání.

14. Jiné netransparentní instrumenty

Z výše uvedené analýzy vyplývá, že otázka transparentnosti není v české legislativě řešena přímo. Dopad ZTAS je důležitý, ale omezuje se pouze na akciové společnosti a, což je důležitější, na současný standard poskytování informací o skutečných majitelích v souvislosti s legislativou upravující obchodní rejstřík. Vzhledem k tomu, že hlavní nástroje netransparentního vlastnictví legislativci neřešili, je detailní analýza takových instrumentů do určité míry akademická.

Za netransparentní instrumenty jsou považovány hlavně svěřenské fondy a institut tichého společníka. Tyto instrumenty je třeba vnímat v kontextu. Tichý společník a svěřenský fond mohou mít legitimní ekonomický cíl a jejich potenciální zneužívání je třeba zhodnotit před tím, než se čeští politici pustí do formulování nové politiky. Rozsah tohoto dokumentu nám nedovoluje zkoumat, zda institut tichého společníka, svěřenské fondy nebo jiné nástroje mohou sloužit jako alternativní nástroje anonymního vlastnictví ve chvíli, kdy česká legislativa zavede požadavek na zveřejňování informací o skutečném majiteli právnických subjektů.

Institut tichého společníka tak, jak je v současnosti upraven zákonem, je pro vlastníky hodlající zůstat v anonymitě relativně komplikovaným nástrojem. Institut tichého společníka jako živý právní nástroj poskytuje především a) nástroj vhodný k účasti zaměstnanců na hospodářských výsledcích subjektu, tj. je ekvivalentem k opci na zaměstnanecké akcie (ESOP) a b) nástroj pro investora ochotného účastnit se na financování příslušného subjektu, tj. ekvivalent k půjčce. V České republice nebylo zaznamenáno žádné zneužívání tichého společníka pro účely praní špinavých peněz nebo financování terorismu. Jakákoli hypotetická zodpovědná iniciativa směrem ke zrušení nebo omezení institutu tichého společníka by měla rovněž analyzovat jeho funkční ekvivalenty, jako jsou půjčky, kredit a opce na zaměstnanecké akcie, což není účelem této zprávy. Je třeba si však uvědomit, že tichý společník není ve skutečnosti anonymní, protože je jeho vztah k danému subjektu upraven smlouvou, která vyžaduje identifikační údaje stran, tj. i tichého společníka. Tato data potom mohou příslušné orgány od daného subjektu získat.

Dá se očekávat, že budoucí legislativa, která zavede povinnost registrace skutečného majitele právnických osob, bude rovněž upravovat institut tichého společníka. Tichý společník by potom měl stejné povinnosti vůči státním orgánům, jako jakýkoli jiný skutečný majitel akcií ve společnosti. Taková úprava by měla být selektivní a zaměřena pouze na tiché společenství s potenciálem zneužití. Dá se předpokládat, že malá účast na základním kapitálu subjektu nepředstavuje žádné riziko netransparentnosti. Legislativní návrh v tomto směru bude vyžadovat hodnocení dopadu.

Svěřenské fondy jsou v České republice novým instrumentem. Jejich zakládání je možné od 1. 1. 2014, kdy vstoupil v účinnost nový občanský zákoník. Čeští legislativci se zachovali trochu schizofrenně, protože na jedné straně prosadili zákon na zvýšení transparentnosti akciových společností, kterým zrušili možnost anonymního držení akcií na doručitele, a na druhé straně přijali nový občanský zákoník s úpravou svěřenských fondů, která rozšiřuje možnost anonymního vlastnictví. Budoucnost svěřenských fondů v české právní realitě zůstává nejasná. Výhoda svěřenských fondů byla účinně omezena přísnými daňovými pravidly z roku 2013. Na základě reakce právnické veřejnosti navíc Ministerstvo spravedlnosti zpracovalo novelu (v lednu 2015 probíhalo mezirezortní připomínkové řízení), která by měla zavést rejstřík svěřenských fondů. Je také možné, že v reakci na negativní veřejné ohlasy budou svěřenské fondy z občanského zákoníku úplně odstraněny.

Stejně jako institut tichého společníka, mohou být i svěřenské fondy potenciálně využity ke ztížení přístupu veřejných orgánů k informacím o skutečném majiteli. Oba nástroje jsou však složité a náročné. Svěřenský fond je rovněž založen na právním dokumentu – zakládacím instrumentu, který obsahuje informace o vlastníkovi, které by si v případě podezření z protiprávní činnosti od daného subjektu mohly státní orgány vyžádat. Dá se však předpokládat, že legislativa, která by měla být hypoteticky upravit povinnost registrovat informace o skutečném majiteli právnických osob, do své působnosti zahrne i svěřenské fondy, takže jakýkoli obmyšlený svěřenského fondu tak bude podléhat stejným povinnostem transparentnosti vůči státním orgánům jako jakýkoli skutečný majitel podílu v právnickém subjektu. Detailní legislativní návrh bude vyžadovat hodnocení dopadu.

Závěr: Existují i jiné netransparentní nástroje, které by měly být analyzovány cestou hodnocení dopadu ve chvíli, kdy vznikne legislativní iniciativa směrem ke zvýšení transparentnosti skutečného vlastnictví. Takovéto instrumenty by mohly být zahrnuty do působnosti budoucího právního instrumentu upravujícího zvýšení transparentnosti skutečného vlastnictví.

15. Rizika z pohledu možného praní špinavých peněz a financování terorismu

Tato analýza, která vznikla v rámci projektu, zaměřeného na posílení boje proti korupci a praní peněz v České republice, byla zamýšlena i jako souhrn dostupných dat o rozsahu korupce, daňových deliktů, podvodů, zneužívání systému veřejných zakázek atd., které mohou být důsledkem nedostatečných informací o skutečném majiteli.

Za tímto účelem poskytl FAÚ statistiky. Příslušné informace jsou obsaženy v „*Závěrečné zprávě k problematice výnosů a praní peněz*“ zpracované Útvarem pro odhalování korupce a finanční kriminality Policie České republiky. Nejnovější zpráva je datována 31. 07. 2014 (dále jen „zpráva“) a má 157 stran.

Výše uvedenou zprávu a v ní uvedené statistiky lze v krátkosti shrnout následovně:

4. Policejní statistiky jsou výborně vedeny.
5. Ze zprávy vyplývá, že nedostatek informací o skutečném vlastnictví je v boji proti korupci a praní špinavých peněz opravdovým problémem.
6. Nelze kvantifikovat, do jaké míry takový nedostatek přímo přispívá k páchání trestné činnosti nebo zastírání výnosů z takové činnosti.

Primárním cílem zprávy (a předchozích zpráv obsahujících ekvivalentní statistiky) je poskytnout informace o výnosech zabavených v trestním řízení, jejich hodnocení a příslušná doporučení. Metodika sběru a hodnocení dat byla mimo jiné hodnocena experty EU na finanční kriminalitu a její vyšetřování. Hodnocení z roku 2012 je velmi pozitivní a hodnotící zpráva oceňuje celý systém v České republice jako příkladný ((strany 5, 151, a 156 až 157 zprávy)). Česká policie navíc vykazuje pozitivní a stabilně rostoucí úspěchy na poli zabavování výnosů z trestné činnosti. V roce 2013 byla hodnota zabaveného majetku 8501 miliónů korun (305 mil. Eur).

Zpráva ani předchozí dokumenty však neposkytují základ pro statistické hodnocení dopadu nedostatečných informací o skutečném vlastnictví. Neexistují statistiky o tom, kolik trestných činů bylo spácháno, odhaleno, vyšetřováno či odstíháno. Absenci statistik však nelze vnímat jako chybu, metodika je v tomto případě správná. Lze argumentovat, že policie může monitorovat zneužívání netransparentních vlastnických struktur u vyšetřovaných případů a hledat případné korelace mezi netransparentním vlastnictvím a výsledky samotného vyšetřování. K takovému monitorování ale nedochází. Zpráva alespoň poskytuje informace o zneužívání netransparentních vlastnických struktur pachateli.

Zpráva ukazuje na následující možný vztah mezi trestnou činností a netransparentními vlastnickými strukturami:

- e) Zpráva analyzuje charakter zabaveného majetku, tj. peníze na bankovních účtech, jiné finanční instrumenty, cenné papíry, nemovitosti, akcie atd. Ze statistik k zabaveným nemovitostem vyplývá, že pachatelé používají komplikovanější postupy a nemovitosti často nakupují přes právní subjekty, které k nim nemají žádný vztah. Tím prakticky zneužívají právě netransparentní vlastnické struktury.
- f) Zpráva analyzuje výsledky jednotlivých policejních ředitelství a specializovaných policejních jednotek (např. Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality, Útvar pro odhalování organizovaného zločinu). V tomto kontextu zpráva rovněž shrnuje informace z jednotlivých policejních ředitelství, které vypovídají o rizicích zneužívání svěřenských fondů pro účely zakrývání původu výnosů z trestné činnosti. Žádná konkrétní vyšetřování případů zneužívání svěřenských fondů však neproběhla (strany 34, 122, 148 a 162 zprávy).
- g) Využívání offshorových subjektů za účelem zabránit policii v zabavování výnosů z trestné činnosti se ve zprávě objevuje několikrát (strany 141, 147 až 148 a 162 zprávy). Tento fenomén je přímo provázán s nedostatkem informací o skutečném majiteli.
- h) Ve zprávě je rovněž opakovaně zmiňováno využívání bílých koní (strany 108, 131 a 148 zprávy).

Na základě existujících policejních statistik lze učinit jen jeden závěr – nedostatek informací o skutečném majiteli představuje riziko nejenom praní špinavých peněz a finanční kriminality vůbec, ale rovněž obecné kriminality. Přímou statistickou analýzu absence informací o skutečném majiteli nelze však v současné době vytvořit.

Závěr: Na základě dostupných dat není možné statisticky analyzovat dopad neexistujícího přístupu k informacím o skutečném majiteli. Ze stávajících policejních zpráv však jasně vyplývá, že nedostatek informací o skutečném majiteli a špatný přístup k nim komplikuje boj proti trestné činnosti.

ZÁVĚR

Tato zpráva, přistoupila k problematice transparentnosti právnických osob a svěřenských fondů z mezinárodní perspektivy a zkoumala možné zásady politiky a strategické kroky nutné k tomu, aby Česká republika splnila své současné i budoucí mezinárodní závazky.

Tato zpráva uvádí kroky nutné k tomu, aby Česká republika splnila své mezinárodní závazky vyplývající z příslušných Doporučení FATF a, což je zejména důležité, z navrhované IV. směrnice EU proti praní špinavých peněz. Zásadní otázkou je v tomto kontextu forma případného budoucího centrálního rejstříku skutečných majitelů, způsob jeho vytvoření a umožnění či neumožnění přístupu veřejnosti k informacím v takovém rejstříku zapsaným.

