

Doporučení Rekonstrukce státu k projednávání návrhu novely zákona o evidenci skutečných majitelů

Rekonstrukce státu se dlouhodobě snaží o posilování transparentnosti firem, zvláště ve vztahu k čerpání veřejných peněz. V tomto směru dlouhodobě usilujeme o skutečně důkladnou transpozici evropské 5. AML směrnice.¹

Už od počátku legislativního procesu zákona o evidenci skutečných majitelů, který měl uvedenou směrnici do českého právního řádu transponovat, jsme upozorňovali na některé sporné aspekty návrhu zákona, např. na sporné ustanovení o určování skutečných majitelů obchodních společností vložených do svěřenských fondů či na zvyšování administrativní zátěže povinných subjektů kvůli konstrukci určování skutečného majitele, jež šla nad rámec směrnice.² Některé problematické aspekty byly v průběhu parlamentního projednávání napraveny, některé v zákoně zůstaly.

Ministerstvem spravedlnosti předkládaný **Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů**, č.j. 30/2018-LO-SP (dále jen „novela zákona o ESM“)³, který byl připraven v reakci na výhrady Evropské komise, některé z našich dříve prezentovaných připomínek řeší a obecně jde správným směrem. Oceňujeme také, že byla novelizace využita k rozšíření subjektů, které mají přístup do neveřejné části evidence skutečných majitelů, a to: a) poskytovatele pro účely vedení řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, a b) Radu pro rozhlasové a televizní vysílání pro účely výkonu její působnosti. Díky tomu by se měly rozšířit možnosti veřejných institucí při kontrole entit, kterým jsou poskytovány veřejné prostředky a které se pohybují na českém mediálním trhu.

Dovolujeme si ale upozornit na **dva aspekty, které je potřeba v souvislosti s novelou zákona o evidenci skutečných majitelů a s fungováním evidence zohlednit:**

1. Nejistota v určování skutečného majitele u korporací vložených do svěřenského fondu
2. Zavedení dalších mechanismů k posilování kvality údajů v evidenci skutečných majitelů a posilování jejich funkcionalit.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU (v textu použita zkratka “5. AML směrnice”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32018L0843>

² Stanovisko Rekonstrukce státu k hlasování o návrhu zákona o evidenci skutečných majitelů a souvisejícího změnového zákona AML v rámci Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí ze dne 6. 3. 2020, <https://www.rekonstrukcestatu.cz/download/bG1bdQ/stanovisko-rs-k-zakonom-k-evidenci-skutecnym-majitelu.pdf>

³ Novela zákona o evidenci skutečných majitelů, <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSCCYG8XHD>

V rámci předkládaného návrhu novely zákona o ESM je vhodné především řešit zohlednění bodu 1:

1. Nejistota v určování skutečného majitele u korporací vložených do svěřenského fondu

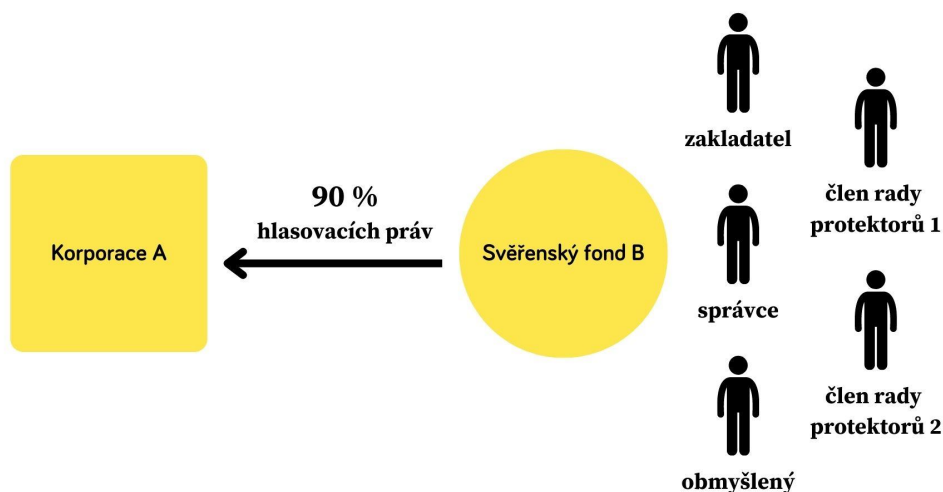
Jedním z nejvíce kontroverzních bodů diskuse o podobě zákona o evidenci skutečných majitelů se stal specifický režim pro určování skutečného majitele korporace vložené do svěřenského fondu. Ačkoliv bylo sporné ustanovení před schválením v současnosti účinného zákona o evidenci skutečných majitelů odstraněno, obáváme se, že **znění navrhované novely toto téma opětovně otevírá, a to ne úplně uspokojivým způsobem.**

Domníváme se, že čistá transpozice směrnice 5. AML směrnice spočívá v základním principu, že skutečným majitelem je vždy ovládající osoba. U svěřenského fondu jsou přitom vždy automaticky ovládajícími osobami všechny osoby - zakladatel, správce, obmyšlený, člen rady protektorů. V případě osoby, která je např. zároveň zakladatel a obmyšlený svěřenského fondu, jenž ovládá korporaci, by tak měla být u této korporace uvedena v evidenci na základě toho ovládání tato osoba - jako **fyzická osoba stojící na konci tohoto řetězce.**

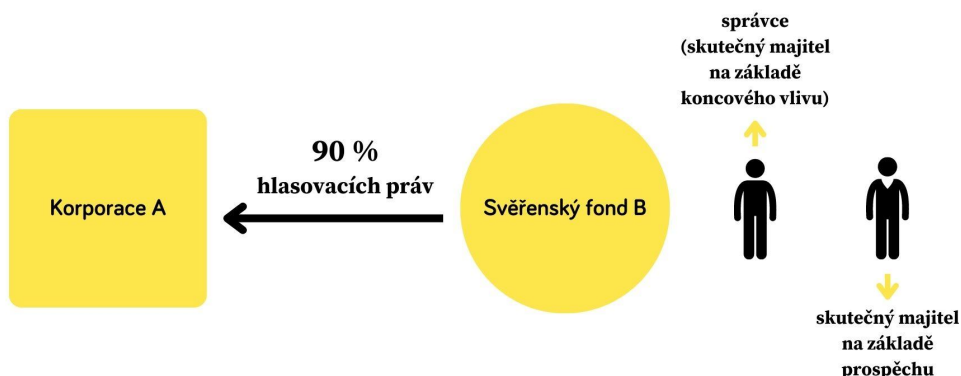
Stávající návrh novely zákona o ESM ale princip obsažený v 5. AML směrnici, že skutečným majitelem musí být vždy ovládající osoba, důsledně neprovádí. Ačkoliv směrnice stanoví nevyvratitelnou domněnku ovládání všech osob zúčastněných na svěřenském fondu (zakladatel, správce, obmyšlený, členové rady protektorů), návrh novely vzhledem ke svěřenským fondům, do nichž byla vložena korporace, **tuto nevyvratitelnou domněnku ovládání neobsahuje.** Vytváří tak zcela neopodstatněnou mezeru v zákoně, která zamlžuje skutečné majitele korporací ve svěřenských fondech, což může představovat nemalé riziko z hlediska řádné transpozice směrnice.

Pro srozumitelnost základních rozdílů mezi koncepcí obsaženou v 5. AML směrnici a v zákoně o evidenci skutečných majitelů (a v připravované novelizaci) jsme připravili následující grafické znázornění:

Obrázek č. 1 (podle 5. AML směrnice) - v situaci, kdy svěřenský fond B ovládá podíl v korporaci A, všechny osoby zúčastněné na svěřenském fondu B jsou automaticky ovládajícími skutečnými majiteli korporace A.



Obrázek č. 2 (podle současného zákona o ESM a návrhu novely) - v situaci, kdy svěřenský fond B ovládá podíl v korporaci A, nejsou všechny osoby zúčastněné na svěřenském fondu B automaticky ovládajícími skutečnými majiteli korporace (skutečným majitelem korporace A na základě ovládnutí je podle § 4 odst. 1 a § 5a odst. 3 zákona o ESM jen správce svěřenského fondu; skutečným majitelem může být také osoba na základě prospěchu ze svěřenského fondu ve výši nad 25 %).



Z výše uvedených důvodů doporučujeme upravit návrh následovně (návrh změn vyznačen červeně):

§ 4

~~(1) Osoba s koncovým vlivem v obchodní korporaci je každá fyzická osoba, která je ovládající osobou podle zákona upravujícího právní poměry obchodních korporací.~~

~~(2) Má se za to, že osobou s koncovým vlivem v jiné než obchodní korporaci a v bytovém nebo sociálním družstvu je každá fyzická osoba, která je členem jejich statutárního orgánu.~~

~~(3) Na to, že fyzická osoba je osobou s koncovým vlivem v korporaci, ukazuje její přímý nebo nepřímý podíl na hlasovacích právech, který významně převyšuje podíly na hlasovacích právech ostatních osob, zejména je-li větší než 25 %.~~

~~(4) Pro účely výpočtu výše nepřímého podílu na hlasovacích právech se v případě~~

~~a) řetězení podílů na hlasovacích právech, které mají navázané osoby nebo právní uspořádání, násobí, přičemž, s výjimkou podílu na hlasovacích právech v korporaci, která je předmětem výpočtu, se jako~~

~~1. 100% počítají podíly na hlasovacích právech zakládající domněnku ovládnutí podle zákona upravujícího právní poměry obchodních korporací a~~

~~2. 0% počítají podíly neuvedené v bodě 1.~~

~~b) větvení součiny podílů na hlasovacích právech z jednotlivých řetězení sčítají.~~

(1) Korporaci v konečném důsledku vlastní nebo kontroluje každá fyzická osoba, která přímo nebo nepřímo prostřednictvím jiné osoby ~~nebo právního uspořádání~~

a) má podíl v korporaci nebo podíl na hlasovacích právech větší než 25 %,

b) má právo na podíl na zisku, jiných vlastních zdrojích nebo likvidačním zůstatku větší než 25 %,

c) uplatňuje rozhodující vliv v korporaci nebo korporacích, které mají v dané korporaci samostatně nebo společně podíl větší než 25 %, nebo

d) uplatňuje rozhodující vliv v korporaci jinými prostředky.

(2) Rozhodující vliv v korporaci uplatňuje ten, kdo na základě vlastního uvážení, bez ohledu na to, zda a na základě jaké právní skutečnosti, může přímo nebo nepřímo prostřednictvím jiné osoby nebo právního uspořádání prosazovat svou vůli na rozhodování nejvyššího orgánu korporace.

(3) Rozhodující vliv v obchodní korporaci uplatňuje ovládající osoba podle zákona upravujícího právní poměry obchodních korporací.

(4) Má se za to, že rozhodující vliv v korporaci uplatňuje ten, kdo může jmenovat nebo odvolat většinu osob, které jsou členy statutárního orgánu korporace.

(5) Má se za to, že rozhodující vliv v jiné než obchodní korporaci, v bytovém nebo sociálním družstvu nebo v investičním fondu v právní formě akciové společnosti s proměnným základním kapitálem uplatňuje každá fyzická osoba, která je členem jejich statutárního orgánu nebo osobou v obdobném postavení nebo osobou zastupující právnickou osobu v tomto orgánu.

(6) Pro účely výpočtu výše nepřímého podílu v korporaci se v případě

a) řetězení podílů, které mají navázané osoby nebo právní uspořádání, násobí a

b) větvení součiny podílů z jednotlivých řetězení sčítají.

(7) Pro účely určení skutečného majitele investičního fondu v právní formě akciové společnosti s proměnným základním kapitálem se nepřihlíží k investičním akciím, ledaže stanovy spojují s těmito akciemi obdobné hlasovací právo jako u zakladatelských akcií.

(8) Platí, že skutečný majitel právního uspořádání určený podle § 6 odst. 3 uplatňuje rozhodující vliv v korporaci, pokud vlastní nebo kontroluje korporaci podle odst. 1.

2. Zavedení dalších mechanismů k posilování kvality údajů v evidenci skutečných majitelů a jejich funkcionalit

Vedle důsledné novelizace zákona o evidenci skutečných majitelů je potřeba, aby se vláda zabývala hledáním způsobů, jak **posílit kvalitu údajů v samotné evidenci**. Z důvodu jejich poměrně značné chybovosti⁴ se tak na ně zejména poskytovatelé veřejných peněz nemohou sto procentně spolehnout. To přiznává i řada veřejných institucí, které se zabývají mapováním vlastnických struktur v souvislosti s realizací sankcí proti osobám spjatých s ruským režimem.

Jednou z cest, jak posílit kvalitu údajů v evidenci, je zavedení aplikace k rozkrývání vlastnických struktur, která povinné osobě potvrdí po doložení předepsaných dokumentů informaci o skutečném majiteli. Zvážit lze také posílení stávajících sankcí, ať už jejich nominálním zvýšením v zákoně nebo zavedením automatického náběhu sankcí po neplnění povinností - např. za každý den nevyplněných údajů v evidenci by musela povinná osoba platit pokutu.⁵

Řada zemí zřídila registry skutečných majitelů, které disponují základními funkcionalitami pro vyhledávání relevantních údajů, včetně možnosti hledání fyzické osoby v angažmá⁶. Česká evidence skutečných majitelů v tomto zatím zůstává za očekáváním. **Doporučujeme proto, aby byla evidence co nejdříve rozšířena o další vyhledávací funkce, které posílí její uživatelskou přívětivost a možnosti veřejného dohledu.**

S výše uvedeným souvisí i jeden z bodů programového prohlášení vlády, kterým je **zavedení jednotné veřejné evidence dotací, která bude provázána s evidencí skutečných majitelů** tak, aby byly informace o příjemcích veřejných prostředků, včetně skutečných majitelů, veřejnosti volně dostupné. I přes zvýšený zájem na posilování transparentnosti v oblasti dotací tato evidence zatím zřízena nebyla. **Doporučujeme proto urychlit práce na této databázi** a využít dosavadní konzultace, které k tématu proběhly v rámci plnění závazku Akčního plánu České republiky

⁴ Přes 100 tisíc právnických osob neuvádí skutečného majitele, porušuje tím zákon, <https://www.transparency.cz/pres-100-tisic-pravnicky-ch-osob-neuvadi-skutecneho-majitele-por-usuje-tim-zakon/>

⁵ Jak je tomu např. v nové kyperské legislativě, <https://cyprus-mail.com/2022/05/11/tough-new-aml-regulations-in-force/>

⁶ Jeden z technologicky nejvyspělejších rejstříků nabízí např. Dánsko: https://virk.dk/myndigheder/stat/ERST/selvbetjening/Det_Offentlige_Ejerregister/

Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2020 až 2022⁷.

V neposlední řadě by bylo vhodné, aby Česká republika využila nadcházející předsednictví Rady EU **k tlaku na zřízení evropského registru skutečných majitelů** na bázi posílené koordinace plánované v rámci 6. AML směrnice⁸ a pozitivně motivovala členské státy EU k naplnění požadavků stávajících směrnic - zejména fungování veřejné, aktuální a důvěryhodné evidence. K větší transparentnosti v oblasti skutečných majitelů firem ostatně vyzvala evropské státy i skupina 127 evropských protikorupčních organizací⁹.

⁷ Konzultace k možnosti vytvoření souhrnné veřejně přístupné open-data agregované databáze poskytovatelů a příjemců veřejných prostředků z dotačních titulů, <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/paty-akcni-plan-2020-2022/faze-implementace/zavazek-4-5-konzultace-k-moznosti-vytvoreni-souhrnne-verejne-pristupne-open-data-agregovane-databaze-poskytovatelu-a-prijemcu-verejnych-prostredku-z-dotačních-titulů/>

⁸https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-counteracting-financing-terrorism_en?msckid=46d0c1a0b64b11ecbe9dca113c3dcf0f

⁹ Act now – open up company and beneficial ownership registers across Europe!, <https://www.access-info.org/2022-03-09/act-now-open-company-registers/>