

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů

Obecná část

Zhodnocení platného právního stavu

Dostupnost informací o skutečné vlastnické struktuře firem je základní podmínkou pro úspěšné omezování agresivní daňové optimalizace, kdy obchodní společnosti přesouvají zisky z místa skutečné ekonomické aktivity do země s nízkým zdaněním. Znalost skutečného majitele firem je klíčová pro rozkrytí složitých daňových schémat a identifikaci tzv. „prázdných schránek“ jejichž smyslem není ekonomická činnost, ale přesun zisků s cílem dosáhnout nízkého či nulového zdanění.

Současná podoba evidence skutečných majitelů postrádá zajištění dostupnosti informací o skutečných vlastnících osobám, které mohou v souvislosti s praním peněz, financováním terorismu a souvisejícími trestnými činy jako korupce, daňové trestné činy a podvody prokázat oprávněný zájem. Členské státy mají přitom zajistit, aby informace o skutečném vlastnictví byly vždy k dispozici kterékoli osobě, která může prokázat oprávněný zájem. Tyto osoby mají mít podle čtvrté směrnice AML přístup přinejmenším k informacím o jméně, měsíci a roku narození, státní příslušnosti a zemi bydliště skutečného majitele a o povaze a rozsahu skutečné držené účasti.

Stávající znění zákona například neumožňuje přístup podnikatelským subjektům, které by si chtěly ověřit vlastnickou strukturu svých obchodních partnerů, nebo místním zastupitelům, kteří administrují veřejné zakázky. Nejasná vlastnická struktura přitom zvyšuje rizika spojená s podnikáním. Podle nedávné zprávy analytické společnosti Bisnode představují firmy z daňových rájů zvýšené riziko: Mají tendenci se více zadlužovat cizím kapitálem, jsou ekonomicky méně stabilní, mají horší platební morálku, čímž sekundárně ohrožují dodavatelské společnosti, častěji upadají do insolvence. Podobně jako veřejný sektor v případě veřejných zakázek i soukromý sektor může přístupem k informacím o skutečných majitelích snížit obchodní riziko. Není proto logické, aby jim stát tyto informace odpíral.

Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Schválení novelizace umožní přístup k informacím o skutečných vlastnících i voleným zástupcům (např. obecním či krajským zastupitelům, poslancům či senátorům), kteří mají dohlížet na hospodárné nakládání s veřejnými prostředky.

Příklady kauz jako LuxLeaks (odhalení utajených daňových smluv mezi 340 velkými mezinárodními společnostmi s lucemburskou vládou) nebo Panamské dokumenty ukazují, jak nezanedbatelnou roli hrají při odhalování podvodů, korupci či praní špinavých peněz rovněž občanská společnost či investigativní novináři.

Skuteční majitelé se mají prokazovat pouhým čestným prohlášením a soudy nebudou povinny dbát na soulad zapisovaných údajů se skutečným stavem. Evidence skutečných majitelů má paradoxně všechny náležitosti veřejného rejstříku, kromě jeho veřejnosti, tj. umožnění přístupu občanů a organizací s oprávněným zájmem, a jakékoliv kontroly, zda informace o skutečných majitelích, které do něj budou zadávány, budou pravdivé či zcela vymyšlené.

Evidence skutečných majitelů je již nyní plně veřejná například ve Švédsku, Dánsku, částečně na Slovensku a 13.7.2018 vstoupila v účinnost v Polsku novela zákona, která rovněž přinesla plně veřejnou evidenci skutečných majitelů. V celé řadě dalších zemí se plně veřejná evidence právě připravuje.

Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Současná právní úprava zcela opomíjí veřejnou kontrolu, která je klíčová. Navíc lze oprávněně předpokládat, že tato evidence skutečných majitelů bude neúplná a neaktuální, a proto nesplní svůj účel ani ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení či dalším osobám s oprávněným přístupem k této evidenci. Nedostatkem současné právní úpravy je riziko nízké vymahatelnosti a tedy neúplnosti této evidence analogicky jako je tomu u sbírky listin v obchodním rejstříku.

Současná právní úprava evidence skutečných majitelů je zbytečně administrativně náročná, neboť nepřiměřeně zatěžuje rejstříkové soudy. Ostatně například předseda Krajského soudu v Plzni Mgr. Miloslav Sedláček v roce 2015 se k návrhu na veřejnou evidenci skutečných majitelů vyjádřil slovy: „Podle mého náhledu neexistují objektivní důvody, které by vylučovaly veřejný přístup k rejstříku konečných vlastníků, mohu odkázat například na insolvenční rejstřík, ve kterém zveřejňujeme ohromné množství dat a osobních údajů dotčených osob, nedomnívám se osobně (jako trestní soudce), že existuje ospravedlnitelný zájem tajit totožnost konečných vlastníků a poskytovat jim větší anonymitu a ochranu nežli osobám podnikajícím jako fyzické osoby nebo v rámci korporací se zjevnými vlastníky“.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navržená úprava by mohla představovat potenciální konflikt s ústavním požadavkem na ochranu soukromí skutečných vlastníků, nicméně v tomto případě převažuje veřejný zájem na transparentním nakládání s veřejnými prostředky. Ostatně zveřejňování některých osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků (a skutečný majitel je faktickým příjemcem veřejných prostředků) je v českém právním řádu běžné a mnohokrát obstálo i v ústavním přezkumu (viz zejména § 8b zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Z důvodu zachování proporcionality je omezen rozsah osobních údajů, které budou zveřejňovány - výčet je převzatý z § 118g odst. 2 zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a je tedy totožný z rozsahem osobních údajů poskytnutých tomu, kdo osvědčí právní zájem.

Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Navrhovaná úprava je v souladu s právem EU, zejména se čtvrtou AML směrnicí (směrnice EU č. 2015/849). Směrnice dává členskému státu na výběr, zda bude evidence veřejná či neveřejná.

Pro úplnost dodejme, že pátá AML směrnice (směrnice č. 2018/843) již požaduje, aby byla evidence veřejná vždy.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovateli nejsou známy mezinárodní smlouvy, které by zakazovaly navržený postup, tím spíše, že již dnes je takový postup možný dobrovolně. Tato právní úprava je plně v souladu s mezinárodními smlouvami a navazuje například i na Úmluvu OSN proti korupci.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady

Otevření současné evidence skutečných majitelů veřejnosti je procesně jednoduché a pro státní, případně ostatní veřejné rozpočty (krajské a obecní samosprávy) přináší jen minimalistické náklady. Naopak zavedení veřejné kontroly prokazatelně přinese značné úspory díky odhalení skutečných vlastníků společností.

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů,

Zde lze analogicky odkázat na to, co bylo uvedeno výše - zásah do soukromí je odůvodněn zájmem na transparentním nakládání s veřejnými prostředky a je sledovanému cíli přiměřený. Zveřejnění těchto informací navíc požaduje pátá AML směrnice (směrnice č. 2018/843).

Zhodnocení korupčních rizik,

Navrhovaná právní úprava značně sníží výskyt korupčních rizik, neboť veřejná kontrola umožní jejich rychlejší odhalení. Z veřejného rejstříku budou těžit i orgány činné v trestním řízení, které budou příjemci podnětů a trestních oznámení ze strany veřejnosti.

Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu,

Navrhovaná právní úprava přináší prokazatelně pozitivní dopad na bezpečnost a obranu státu, neboť veřejná kontrola umožňuje rychlejší odhalení bezpečnostních rizik.

Zvláštní část

Bod 1 - Ustanovení o přístupu do evidence skutečných majitelů je upraveno. Evidence stále není veřejným rejstříkem, avšak přístup k některým informacím v evidenci bude nově veřejný, a to prostřednictvím internetu.

Odstavec 3 poté zajišťuje (v souladu s požadavky směrnice) ochranu zranitelných osob, tedy zejména dětí a osob s omezenou svéprávností.

Bod 2 - Toto ustanovení navazuje na bod 1. Zatímco § 118c upravuje veřejnost a neveřejnost údajů, § 118g upravuje zveřejňování a poskytování údajů.

Bod 3 - Zrušuje se ustanovení o poskytnutí omezeného okruhu informací osobě, kdo prokáže určitý zákonem definovaný zájem. Jelikož informace budou v tomto rozsahu dostupné všem, stává se toto ustanovení nadbytečným.

V Praze dne 31. října 2018

Jakub Michálek, v. r.

Lukáš Kolářík, v. r.

František Kopřiva, v. r.

Mikuláš Ferjenčík, v. r.

Jan Pošvář, v. r.

Radek Holomčík, v. r.

Olga Richterová, v. r.

Lukáš Bartoň, v. r.

Martin Jiránek, v. r.

Lukáš Černožorský, v. r.

Ondřej Polanský, v. r.

Petr Třešňák, v. r.

Lenka Kozlová, v. r.

Tomáš Martínek, v. r.

Ondřej Profant, v. r.

Jan Lipavský, v. r.

Ivan Bartoš, v. r.

Mikuláš Peksa, v. r.

Tomáš Vymazal, v. r.

Vojtěch Píkal, v. r.