

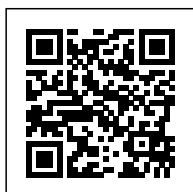


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VIII. volební období

403/0

**Písemná interpelace poslance Stanislava Blahy na ministra spravedlnosti
Jana Kněžíňka ve věci zápisu skutečného majitele do evidence
skutečných majitelů**



Předkladatel: Blaha Stanislav
Doručeno poslancům: 15. února 2019 v 9:52

Ve smyslu § 112 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, předkládám poslancům následující interpelaci poslance Stanislava Blahy na ministra spravedlnosti Jana Kněžíňka a odpověď ministra spravedlnosti Jana Kněžíňka na tuto interpelaci. Poslanec požádal o zařazení uvedené odpovědi na pořad schůze Poslanecké sněmovny. Interpelace a odpověď jsou přílohami sněmovního tisku.

Radek Vondráček v. r.
předseda Poslanecké sněmovny

V Praze dne 14. února 2019

Příloha

INTERPELACE

poslance Stanislava Blahy

**na ministra spravedlnosti Jana Kněžíňka
ve věci zápisu skutečného majitele do evidence skutečných majitelů**

**a odpověď ministra spravedlnosti Jana Kněžíňka
na interpelaci**

evidenční číslo interpelace:400.....

Parlament České republiky	
Číslo předlohy	Číslo předlohy
Číslo předlohy	Číslo předlohy
Datum: 23-01-2019	
PS 2019/P70	Číslo předlohy

Interpelace

poslance
Stanislava Blahy

ve věci
Zápisu skutečného majitele do evidence skutečných majitelů

na
Jana Kněžínka
Ministra spravedlnosti

Datum :



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA



Ing. Stanislav Blaha

poslanec

místopředseda Petičního výboru a člen Rozpočtového výboru

V Praze dne 22. ledna 2019

Vážený pane ministře,

ve smyslu článku 53 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních změn a podle § 112 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Vás interpeluji ve věci: **Zápisu skutečného majitele do evidence skutečných majitelů**

obracím se na vás v souvislosti se zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (AML zákon), který stanovuje v ustanovení § 29 b. odst. 4 povinnost zapsat skutečného majitele právnické osoby do evidence skutečných majitelů. Skutečným majitelem se dle § 4 odst. 4 AML zákona rozumí fyzická osoba, která má fakticky nebo právně možnost vykonávat přímo nebo nepřímo rozhodující vliv v právnické osobě.

Povinnost zápisu skutečného majitele do evidence se týká všech právnických osob zapsaných do veřejného rejstříku dle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Vztahuje se tedy i na právnické osoby založené či zřízené obcí, které jsou zapsány ve veřejných rejstřících.

Dle výkladu ministerstva spravedlnosti u těchto osob skutečného majitele nelze určit a má tedy být aplikováno pravidlo dle ustanovení § 4 odst. 4 písm. a) bodu 4 či písm. b) bodu 3. AML zákona a jako skutečný majitel má být zapsána fyzická osoba, která je členem statutárního orgánu. V souladu s tímto výkladem má být do evidence skutečných majitelů zapsán jako „skutečný majitel“ příspěvkové organizace obce její ředitel nebo v případě s.r.o. založené obcí její jednatel.

Tento přístup nenaplnuje smysl zákona, neboť rozhodující vliv v právnických osobách založených či zřízených obcí vykonávají orgány obce dle kompetence stanovené zákonem o obcích, tj. zastupitelstvo obce a rada obce, jako kolektivní orgány. Zápis člena statutárního orgánu jako skutečného majitele tak v těchto případech bude čistě formální.

Aplikace povinnosti zápisu skutečného majitele u právnických osob veřejnoprávní povahy se rovněž nejeví jako odpovídající smyslu a cíli implementované směrnice Evropského parlamentu a rady č. 2015/849, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu.

Problém navíc nedopadá pouze na obce a „obecní“ právnické osoby, ale také na spolky, sdružení vlastníků jednotek a další subjekty, kde je určení „skutečného majitele“ nesmyslné, protože člověk, který by naplňoval zákonnou definici neexistuje, a opět se přistupuje pouze k formálnímu zápisu osoby v pozici statutárního orgánu.

Pro obce navíc znamená splnění této povinnosti zatížení další administrativou, která je zbytečná v momentě, kdy je zápis skutečného majitele čistě formální.

Chtěl bych se proto zeptat, zda ministerstvo spravedlnosti nezhodnotí v této věci kroky, které by vedly k úpravě takto stanovené zákonné povinnosti. Domnívám se, že výběr právních forem povinných k zápisu skutečného majitele pouze na základě toho, zda jsou či nejsou právnickými osobami zapsanými ve veřejném rejstříku, je nevhodný a bylo by na místě zvážit jiné kritérium pro vznik povinnosti zápisu skutečného majitele, které by lépe reflektovalo smysl a cíl evropské směrnice.

Děkuji.

S pozdravem



*Vážený pan
Ph.D. Jan Kněžínek
ministr spravedlnosti*

prostřednictvím Radka Vondráčka, předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Andreje Babiše, předsedy vlády České republiky

400 A



JUDr. JAN KNĚŽÍNEK, Ph.D.
MINISTR SPRÁVEDLNOSTI ČR

Parlament České republiky kancelář předsedy Poslanecké sněmovny	
Datum:	05 -02- 2019
Č.j.	PSP/019/1592
řídící:	

Praha 5. února 2019
Č.j. MSP-50/2019-LO-SP/3

Vážený pane předsedo,

dovoluji si Vám tímto zaslat na vědomí svou odpověď na písemnou interpelaci pana poslance Stanislava Blahy ve věci zápisu skutečného majitele do evidence skutečných majitelů, ze dne 23. 1. 2019, ev. č. interpelace: 400.

S pozdravem

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
ministr spravedlnosti

Přílohy: Odpověď na interpelaci pana Ing. Stanislava Blahy, poslance PSP PČR

Vážený pan
Mgr. Radek Vondráček
předseda Poslanecké sněmovny
Parlamentu ČR
Sněmovní 4
118 26 Praha 1

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
Ministerstvo spravedlnosti ČR

Elektronicky podepsáno: 05.02.2019 10:57:03

T=Ministr spravedlnosti ČR, SERIALNUMBER=P316774, G=Jan,
SN=Kněžínek, CN="JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.", OU=02225, O=Česká
republika - Ministerstvo spravedlnosti [IČ 00025429],



JUDr. JAN KNĚŽÍNEK, Ph.D.
MINISTR SPRÁVEDLNOSTI ČR

Praha 5. února 2019
Č.j. MSP-50/2019-LO-SP/2

Vážený pane poslanče,

k Vaší interpelaci ze dne 23. ledna 2019, ev. č. interpelace 400, týkající se zápisu skutečného majitele do evidence skutečných majitelů, uvádím následující.

Předně velice děkuji za Váš zájem o komplikovanou problematiku evidování skutečných majitelů, kterou se aktuálně také zabýváme (vizte dále). Ministerstvo spravedlnosti sleduje pozorně aspekty právní úpravy skutečného majitele a jeho evidování v zákoně č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML zákon“). Pokusím se proto blíže rozebrat jak stávající situaci a její důvody, tak možný budoucí vývoj institutu skutečného majitele.

Účel evidence skutečných majitelů

Současná úprava evidence skutečných majitelů obsažená v 118b a násl. rejstříkového zákona¹ je transpozicí čl. 30 IV. AML směrnice². Ustanovení čl. 30 IV. AML směrnice stanoví povinnost členských států zajistit, aby společnosti a jiné právnické osoby, jejichž vnitřní právní poměry se řídí českým právním řádem, měly povinnost získat a mít adekvátní, přesné a současné informace o svém skutečném vlastnictví, včetně údajů o skutečné držené účasti. Předpis zároveň stanoví povinnost členských států zajistit, aby předmětné informace byly v každém členském státě uchovávány v centrálním registru. IV. AML směrnice nezmiňuje explicitně žádné výjimky pro konkrétní právní formy právnických osob.

¹ Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rejstříkový zákon“).

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 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 (dále jen „IV. AML směrnice“).

V uvedeném kontextu je třeba zabývat se subtilněji smyslem a účelem evidence skutečných majitelů. Jak IV. AML směrnice, tak zejména nově také V. AML směrnice³ staví jako základní hodnotu vedení evidence skutečných majitelů dosahování vyšší transparentnosti právnických osob a jiných právních uspořádání. Výmluvné jsou především úvodní recitály V. AML směrnice:

*S cílem udržet krok s novými trendy je třeba přijmout další opatření k zajištění větší transparentnosti finančních transakcí, společností a jiných právnických osob, jakož i svěřenských fondů a právních uspořádání, která mají podobnou strukturu nebo funkci jako svěřenské fondy [...] s cílem zlepšit stávající preventivní rámec a účinněji bojovat proti financování terorismu. Je důležité mít na paměti, že přijatá opatření by měla být přiměřená rizikům.*⁴

(...)

*Integrita finančního systému Unie je závislá na transparentnosti společností a jiných právnických osob, svěřenských fondů a podobných právních uspořádání. Mezi cíle této směrnice patří nejen odhalování a vyšetřování praní peněz, ale také prevence jeho vzniku. Posílení transparentnosti by mohlo být významným odstrašujícím momentem.*⁵

Transparentností v širším smyslu pak není pouze znalost konkrétní fyzické osoby, která v konečném důsledku uplatňuje rozhodující vliv v právnické osobě (tj. skutečného majitele). Zásadní je pro transparentnost také znalost způsobu, jak určitá osoba svůj vliv uplatňuje a prostřednictvím jakých dalších osoba a struktur tak činí. Právě z tohoto hlediska je třeba též nahlížet jednotlivé právní formy právnických osob, u nichž připadá v úvahu evidování jejich skutečného majitele.

Některé právnické osoby jsou transparentní ze své povahy, neumožňují vznik vlastnické či řídicí struktury. Zároveň je jejich transparentnost, tj. průhlednost řízení a rozhodování v těchto osobách, zajištěna specifickými zákonnými prostředky. Těmito osobami jsou typicky právnické osoby veřejného práva (např. obce či příspěvkové organizace). Jiné právnické osoby pak sice jsou z praktického hlediska obvykle transparentní, avšak stále mohou být součástí určité vlastnické či řídicí struktury, a mohou tak být potenciálně netransparentní (spolky, společenství vlastníků jednotek atp.). Konečně i některé právnické osoby, na které úprava skutečného majitele míří primárně, tj. obchodní korporace, jsou často v konkrétním případě s ohledem na svou jednoduchost plně transparentní (např. společnost s ručením omezeným s jediným společníkem – fyzickou osobou).

Je zřejmé, že česká legislativa by měla pamatovat na specifické charakteristiky jednotlivých právních forem právnických osob stran povinnosti evidovat skutečného majitele. I evropská úprava pro to ponechává určitý prostor; recitál 12 IV. AML směrnice stanoví: „V zájmu dosažení skutečné transparentnosti by členské státy měly zajistit, aby bylo pokryto co nejširší spektrum právnických osob založených nebo jinak vytvořených na jejich území.“

³ 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 (dále jen „V. AML směrnice“).

⁴ Recitál 2 V. AML směrnice.

⁵ Recitál 4 V. AML směrnice.

Výše nastíněné základy a principy zacházení s pojmem skutečný majitel by měla současná legislativa a její výklad optimálně reflektovat. Některé nejasnosti lze připisovat i dosud krátké zkušenosti s instrumentem evidence skutečných majitelů na evropské úrovni.

Skutečný majitel u právnických osob veřejného práva

Z dnešního pohledu se jako příliš paušalizující může jevit ustanovení § 29b AML zákona, které povinnosti stran skutečného majitele vztahuje na všechny právnické osoby bez rozdílu, tj. bez ohledu na to, zda u nich lze o skutečném majiteli vůbec z principu hovořit. Obdobné je to u řešení, na základě kterého je formálně vyžadován zápis skutečného majitele příspěvkových organizací územních samosprávných celků (§ 118b odst. 1 rejstříkového zákona ve spojení s § 27 odst. 12 zákona č. 250/2000 Sb.⁶).

Příspěvkové organizace územních samosprávných celků se podle § 27 odst. 12 zákona č. 250/2000 Sb. zapisují do obchodního rejstříku. Formálně se tak na ně vztahuje povinnost zapsat svého skutečného majitele. Je však třeba dovodit, že není v souladu se smyslem a účelem zákonné úpravy, stejně jako že nebylo záměrem zákonodárce, aby byla povinnost zápisu skutečného majitele uložena také právnickým osobám veřejného práva, tj. také příspěvkovým organizacím.⁷ Byť tedy formální povinnost zápisu skutečného majitele příspěvkové organizace existuje, případné nesplnění této povinnosti nelze považovat za postup, který by byl v rozporu s účelem a smyslem zákona. Transparentnost příspěvkových organizací je zajištěna prostřednictvím speciálních zákonů, které kogentně normují jejich vnitřní uspořádání.

Pro případnou potřebu zápisu skutečného majitele příspěvkové organizace lze obecně vycházet z úvahy, že jako skutečný majitel by měl být formálně určen a zapsán člen statutárního orgánu příspěvkové organizace. Lze se totiž domnívat, že u příspěvkových organizací jakožto právnických osob veřejnoprávní povahy skutečný majitel v materiálním smyslu neexistuje. Není-li u právnické osoby skutečný majitel, považuje se za něj fyzická osoba, která je členem statutárního orgánu dané osoby [analogicky podle § 4 odst. 4 písm. a) bod 4., respektive písm. b) bod 3. AML zákona].

V případě obchodních korporací, jejichž většinovým podílníkem je veřejnoprávní korporace, lze obvykle opět dojít k závěru, že jako skutečný majitel by měl být zapsán člen statutárního orgánu obchodní korporace. V tomto případě však nelze obecně argumentovat tak, že skutečným majitel by zjišťován být neměl. Obchodní korporace totiž může mít více společníků, kteří se mohou v čase měnit. Vnitřní uspořádání a řízení právnické osoby soukromého práva také nemusí být samo o sobě dotčeno tím, že společníkem nebo zakladatelem je obec.

Skutečný majitel u nestátních neziskových organizací

U velké části právnických osob se může jevit téma skutečného majitele nepatřičné, a to obvykle s argumentem, že je nelze vlastnit, jelikož u nich neexistují vlastnické podíly. Je však třeba si

⁶ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2000 Sb.“)

⁷ Shodně aktuální *Stanovisko Ministerstva spravedlnosti k zápisu do evidence skutečných majitelů v případě příspěvkových organizací ze dne 20. 12. 2018*; dostupné [zde](#).

uvědomit, že pojem skutečný majitel je zákonnou definicí se specifickým obsahem. Podstatou vymezení skutečného majitele je identifikace člověka, který má zásadní, rozhodující slovo na jednání právnické osoby, dovnitř i navenek. Jednání právnické osoby pramení z rozhodnutí a vůle tohoto člověka. Skutečný majitel není vázán na vlastnictví podílu v právnické osobě.

Z uvedeného důvodu proto lze o skutečném majiteli hovořit také u právnických osob soukromého práva, které jsou založeny na členském principu (spolky). Tyto osoby totiž také mohou figurovat v rámci určitého řídicího řetězce. I neziskové organizace pak často zacházejí se značnými prostředky. Spolky mohou jako svou vedlejší činnost vykonávat i hospodářskou činnost spočívající v živnostenském podnikání nebo jiné výdělečné činnosti. Společenství vlastníků jednotek při správě nemovitosti hospodaří s mnohamilionovými prostředky.

Ačkoliv tyto subjekty obvykle nebudou fungovat v rámci složité struktury a jejich jednání se bude odvíjet od rozhodování široké členské základny, povaha těchto osob to principiálně nevylučuje. Zákon umožňuje např. vznik i jednočlenného společenství vlastníků (příčemž vlastníkem jednotky může být jiná právnická osoba). Spolek pak zase mohou tvořit pouze tři osoby, a to i právnické; stanovy pak mohou založit rozhodující postavení jedné konkrétní osoby.

Nelze proto obecně říci, že tyto právnické osoby jsou vždy transparentní, že nemohou být potenciálně zneužity k legalizaci výnosů z trestné činnosti a že u nichž není zjišťování skutečného majitele relevantní. Členský princip a vysoký počet členů, jako tomu je u mnoha spolků (popř. vysoký počet členů společenství vlastníků jednotek s malými podíly na společných částech) v praxi ústí v to, že velká část práv a odpovědnosti za jednání těchto osob je v rukou jejich statutárních orgánů. Pro zjednodušení tedy je člen statutárního orgánu podle ust. § 4 odst. 4 písm. b) bodem 3 AML zákona obvykle považován za skutečného majitele takovéto právnické osoby, jelikož se předpokládá, že (1) tuto osobu řídí (což minimálně odpovídá skutečnosti v tom, že je řídí na každodenní bázi) a že zároveň zde není jiný člověk, který by měl na fungování právnické osoby relevantní vliv.

Lze také doplnit, že spolky (stejně jako společenství vlastníků jednotek) mají na zápis skutečného majitele ze zákona prostor až do 1. 1. 2021. Nadto rejstříkový zákon ani žádný jiný zákon v současné době za neprovedení zápisu skutečného majitele nestanoví žádné přímé sankce.

Práce na změnách

V současné době spolu s Ministerstvem financí a Finančním analytickým úřadem pracujeme na návrhu zákona, který by (1) transponoval do českého právního řádu požadavky směrnice V. AML směrnice a (2) provedl komplexní revizi právní úpravy i fungování evidence skutečných majitelů.

Z V. AML směrnice plyne mimo jiné požadavek na veřejnost alespoň některých údajů o skutečných majitelích, zavedení mechanismů ověřování a kontroly pravdivosti údajů vedených v evidenci, jakož i stanovení efektivních sankcí. K naplnění cílů stanovených V. AML směrnicí je zapotřebí provést více komplexních legislativních i systémových změn.

Ministerstvo spravedlnosti si uvědomuje zvýšenou administrativní zátěž, kterou povinnost zapisovat skutečného majitele pro dotčené právnické osoby představuje. Zřetelně vnímáme také potřebu vyjasnění a precizování pravidel souvisejících s institutem skutečného majitele.

Transpoziční práce proto pojmáme také jako prostor pro vyřešení některých aspektů současného stavu (včetně např. vyjasnění povinování veřejnoprávních organizací). Změny, které by měly být v druhém čtvrtletí tohoto roku předloženy do meziresortního připomínkového řízení, budou reflektovat dosud nabyté zkušenosti s fungováním evidence skutečných majitelů, sílí význam institutu skutečného majitele (v souvislosti s nakládáním s veřejnými prostředky), jakož i požadavek na vyšší komfort uživatelů a zjednodušení jejich pozice.

Věříme, že bude možné v rámci změn zapracovat propojení informačního systému veřejného rejstříku a informačního systému skutečných majitelů. Uvažované změny umožňující automatické předávání některých dat by tak mohly výrazně zjednodušit zápis skutečného majitele u právnických osob, u nichž je skutečný majitel typicky zřejmý z veřejného rejstříku.⁸ U vybraných právních forem právnických osob (např. příspěvkové organizace) pak lze s ohledem na výše uvedené důvody uvažovat o vyjmutí z povinnosti zjišťovat skutečného majitele.

Závěrem lze shrnout, že případné nejasné aspekty stávající právní úpravy vnímáme a snažíme se na ně reagovat co nejrychleji. Věřím, že v souvislosti s výše uvedenými pracemi budou v dohledné době představeny změny, které vnesou do evidování skutečného majitele koncepční a rozumný přístup.

S pozdravem

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
ministr spravedlnosti

Vážený pan
Ing. Stanislav Blaha
poslanec
Poslanecká sněmovna
Parlament ČR

⁸ Podobný systém funguje např. v Rakousku (viz čl. 6 spolkového zákona o rejstříku skutečných majitelů Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz Nr. 136/2017 Bc) <https://www.fma.gv.at/download.php?d=3612>, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgb/l/2018/62>.