



Mgr. MARIE BENEŠOVÁ
MINISTRYNĚ SPRÁVEDLNOSTI ČR

Praha 3. prosince 2019
Č.j. MSP-581/2019-LO-SP/2
Počet listů: 3

Vážený pane poslanče,

k Vaší interpelaci ze dne 8. listopadu 2019 (ev. č. interpelace 812) ve věci „zanedbání implementace tzv. V. AML směrnice proti praní špinavých peněz“ uvádím následující. Předně však velice děkuji za Váš zájem o komplikovanou problematiku evidování skutečných majitelů a proces přípravy implementačního předpisu.

K otázce délky legislativního procesu a domnělému zpoždění předložení

Nejprve si dovolím upřesnit, že 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“), byla přijata až předposlední květnový den roku 2018.

Gestorem transpozice V. AML směrnice byl určen Finanční analytický úřad. Ministerstvo spravedlnosti přijalo ve vztahu k problematice evidování skutečného majitele spolugesce transpozice 19. 6. 2018. Následně probíhalo ze strany gestora vyhodnocení V. AML směrnice z hlediska implementace, a to s termínem do 1. 8. 2018 [podle údajů dostupných v informačním systému pro aproximaci práva (tzv. ISAP)]. Reálně však bylo vyhodnocení s ohledem na vytížení gestora (Finančního analytického úřadu) dokončeno až v průběhu října 2018.

Ministerstvo spravedlnosti předložilo do mezirezortního připomínkového řízení návrh zákona o evidenci skutečných majitelů 27. 6. 2019, tedy 8 měsíců od okamžiku, kdy mělo k dispozici nezbytné vyhodnocení implementovaného předpisu. Přitom však platí, že práce na transpozici probíhaly kontinuálně v zásadě ihned od okamžiku schválení předmětné směrnice. Danému úkolu Ministerstvo spravedlnosti věnovalo a věnuje nejvyšší možnou pozornost.

Je třeba si uvědomit, že problematika evidování skutečných majitelů, zejména pak v kontextu nových požadavků plynoucích z V. AML směrnice, je komplikovaná a žádá si komplexní přepracování jak legislativy, tak především řady dotčených informačních systémů.

V. AML směrnice žádá mnohem víc než jen částečnou veřejnost registru. Zásadními právními a technologickými výzvami jsou především požadavky směrnice na zavedení mechanismů ověřování a kontroly pravdivosti údajů vedených v evidenci, jakož i stanovení efektivních sankcí. V rámci implementace bylo třeba analyzovat a vyřešit celou škálu nových problémů a také reagovat na již existující praktické nesnáze spojené se zjišťováním a evidováním skutečných majitelů. Zmínit lze tyto významné prvky navrhované nové úpravy:

- Přepracované vymezení skutečného majitele, a to s ohledem na jeho obecný dopad v zásadě na všechny právnické osoby (nikoli jen ve vztahu k potřebě kontroly klienta ve smyslu zákona č. 253/2008 Sb.). Revidované vymezení skutečného majitele má postavit na jisto některé sporné otázky a zároveň lépe sledovat smysl a účel transponované směrnice. Cílem je vymezit skutečného majitele jednak přesně a jednak tak, aby byl institut skutečného majitele smysluplně aplikovatelný.
- Změny ve způsobech procesu evidování údajů. Návrh upravuje zápis skutečného majitele jednak prostřednictvím soudu (v soudním řízení), prostřednictvím notáře a také tzv. automatický průpis.

Notář a soud jsou z hlediska zápisu údajů do evidence skutečných majitelů zásadně rovnocennými autoritami. Zápisy prováděné notářem jsou zamýšleny jako jedna z hlavních změn fungování evidence skutečných majitelů. Pro notářské zápisy se stanovují takové podmínky, aby se co největší část navrhovatelů obracela právě na ně. Záměrem je snížení nápadu agendy skutečných majitelů u soudů a zvýšení komfortu uživatelů. Navazuje se na dobrou praxi fungování notářů při přímých zápisech do veřejného rejstříku

Automatický průpis má představovat jeden ze zásadních posunů fungování nové evidence skutečných majitelů. Mechanismus automatického průpisu významně snižuje administrativní zátěž evidujících osob a registrujících autorit. V praxi je u mnoha právnických osob jejich skutečný majitel zjevný komukoli zdarma již z veřejného rejstříku (popř. z evidence svěřenských fondů). Aktivní zápis skutečného majitele v takové situaci představuje těžko odůvodnitelnou administrativní a případně též finanční zátěž pro evidující osoby. Stávající dvojí režim evidování v zásadě totožných údajů je nyní dán především technickými omezeními informačního systému veřejných rejstříků, který neumožňuje, aby veškeré v něm vedené údaje byly kontinuálně v čase předávány do jiného informačního systému. Tato technická vlastnost bude v návaznosti na přijetí navrhovaného zákona dopracována.

- Přesně se stanovuje rozsah zapisovaných a uveřejňovaných údajů v evidenci a způsoby, jak k nim lze přistupovat. Současně se částečně umožňují směrnici předvídané výjimky z veřejnosti údajů ve zvláštních případech.
- Upravuje se speciální soudní řízení o nesrovnalostech v evidenci. Pomocí řízení o nesrovnalosti je soud, jakožto orgánu pověřenému vedením evidence, umožněno napravit věcné nesprávnosti v evidenci a udržovat tak obsah evidence kvalitní

a spolehlivý. Spolu s řízením o nesrovnalosti je též upravena tzv. poznámka o nesrovnalosti, která umožňuje rychlé zapsání (a případné uveřejnění) informace o potenciální nesprávnosti. Výsledek řízení o nesrovnalosti je v určitých případech podkladem pro udělení pokuty za nově formulovaný přestupek.

- Navrhuje se zavést přestupky spočívající v porušení povinností vůči evidenci. O přestupcích a udělení sankcí bude rozhodováno v zásadě obecném režimu přestupkového řízení. Vedle veřejnoprávních sankcí (pokut) návrh počítá také s hmotněprávními následky; např. se zapovídá výplata podílu na zisku neevidovanému skutečnému majiteli.

Ministerstvo spravedlnosti v návaznosti na V. AML směrnici připravilo návrh zcela nového zákona o evidenci skutečných majitelů o více než 60 ustanoveních (s důvodovou zprávou v rozsahu 140 stran). Přitom musela být vyřešena a promyšlena řada bezprecedentních právních otázek, bylo nutné upravit zcela nové právní mechanismy, zasadit úpravu do určitého existujícího kontextu, a to vše při zohlednění technických možností spravovaných informačních systémů a předpokládaných uživatelských potřeb a očekávání. V rámci příprav návrhu byly analyzovány zahraniční přístupy a dopředně konzultovány zamýšlené mechanismy s dotčenými rezorty a se zástupci odborné veřejnosti. Na interní úrovni byly také provedeny kroky a vedeny úvahy odpovídající svým rozsahem a náročností zpracování věcného záměru zákona (na jehož standardní podobu logicky nebyl prostor). Byl kladen důraz především na předložení kvalitního materiálu, a to i za cenu větší časové investice.

Domnívám se, že navržený zákon byl i s ohledem na výše uvedené nároky připraven velmi rychle, nadstandardně. O tom ostatně svědčí i relativně hladký průběh vypořádání připomínek z mezirezortního připomínkového řízení. Návrh bude vládě předložen bez rozporů, pouze s dílčími, nikoli koncepčními posuny od verze předložené rezortům.

Vedle uvedených důvodů je též třeba doplnit, že ministerstvo zároveň s přípravou návrhu zákona o evidenci skutečných majitelů spolupracovalo na doprovodné legislativě, která je vtělena spolu s dalšími požadavky V. AML směrnice do *návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další zákony související s tímto zákonem a zákonem o evidenci skutečných majitelů*. Předkladatelem uvedeného zákona je Ministerstvo financí. Jak bylo řečeno, uvedený změnový zákon transponuje také další, neméně složité, požadavky V. AML směrnice. Změny v evidování skutečného majitele nejsou jediným předmětem nové směrnice. Tím je celý proces transpozice učiněn ještě náročnější a ve výsledku zdlouhavější. S ohledem na úzkou souvislost návrhu změnového zákona s návrhem zákona o evidenci skutečných majitelů postupují dosavadním projednáváním materiály společně. Jinak řečeno, postup projednávání návrhu zákona o evidenci skutečných majitelů byl a je závislý také na postupu projednávání souvisejícího návrhu Ministerstva financí. Korelace obou materiálů by měla být respektována v průběhu celého legislativního procesu.

Nelze také konečně odhlížet od toho, že v evropském srovnání je český legislativní proces velmi dlouhý. 18 měsíců stanovených pro transpozici V. AML směrnice je proto i z objektivního hlediska v českém kontextu šibeničním termínem, zvláště pak v případě tak komplikované problematiky, jakou je evidování skutečného majitele a obecně předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu.

K otázce sankcí ze strany Evropské komise

Samozřejmě prodlení s transpozicí není pozitivní. Reakci ze strany Evropské komise nelze v tomto konkrétním případě příliš předvídat. Česká republika však není jedinou zemí, která se s transpozicí části požadavků opozdí. Byť již v některých členských státech jsou některé údaje o skutečných majitelích veřejné, tento aspekt sám o sobě nepředstavuje úplnou transpozici V. AML směrnice. Pro doplnění také uvádíme, že slovenskou transpozici AML směrnice aktuálně představuje zákon č. 52/2018 Z. z., který zakládá povinnost [podle § 10a slovenského AML zákona (č. 297/2008 z. z.) ve spojení § 2 odst. 3 slovenského zákona o obchodním rejstříku (č. 530/2003 z. z.)] zapsat konečného uživatele výhod (tj. skutečného majitele) do slovenského obchodního rejstříku; tento údaj přitom není veřejný.

Je podle našeho názoru třeba též vnímat, že na rozdíl od jiných členských států Česká republika velmi brzy transponovala požadavky IV. AML směrnice, a tedy také zřídila registr skutečných majitelů. Evidence skutečných majitelů funguje od ledna 2018 a z formálního hlediska stávající požadavky evropské legislativy naplňuje (byť trpí některými neduhy, kterých si jsme vědomi a které se snažíme v návrhu nového zákona napravit).

K otázce účinnosti zákona o evidenci skutečných majitelů

Většina požadavků V. AML směrnice týkající se evidování skutečných majitelů je fakticky proveditelná pouze vytvořením nových funkcí a mechanismů v informačním systému evidence skutečných majitelů. Návrh by byl z velké části neaplikovatelný, pokud by současně neexistoval funkční informační systém podporující nové nezbytné funkce (současný informační systém např. neumožňuje provádět ze strany soudu změny v zapsaných údajích, nebyl-li podán návrh na změnu ze strany navrhovatele; logicky tedy také nezná funkci zápis poznámek nesrovnalostí). Současně je třeba zdůraznit, že veřejnost některých údajů v evidenci skutečných majitelů je pouze jedním z vícera požadavků, které V. AML směrnice přinesla.

Současné znění návrhu zákona počítá s účinností od 1. prosince 2020, a to s ohledem na časovou náročnost přípravy, vytvoření a zprovoznění nových funkcionalit informačního systému skutečných majitelů, s nimiž nová úprava počítá. Nezbytné změny ve fungování evidence skutečných majitelů si žádají zásadní zásahy do informačních systémů. Stanovení dřívější účinnosti bychom považovali z hlediska možnosti zajištění nových systémových funkcí za nerealistické.

Aby mohly být funkční a technické změny realizovány, je nejprve nutné provést věcnou (technickou) analýzu stávajícího systému a věcnou analýzu nových požadavků. Výsledky analýz budou sloužit pro přípravu a zpracování zadání. Bude-li též třeba vést zadávací řízení, celý proces bude ještě delší (minimálně 6 měsíců navíc). Dodavatel též bude potřebovat určitý čas na zpracování návrh věcného řešení. Až poté bude možné přistoupit k práci na změnách systému, testování upraveného systému a konečně k nasazení do produkce. Délka celého výše naznačeného procesu je v navržené účinnosti nového zákona reflektována (s ohledem na administrativní charakter povinnosti evidování skutečného majitele je pak praktické a předvídatelné zvolit datum účinnosti pevně). I tak však již Ministerstvo spravedlnosti muselo

proces přípravy technických úprav zahájit, a to v návaznosti na ukončení mezirezortního připomínkového řízení, kdy bylo možné s vysokou pravděpodobností vymezit základní podobu požadavků na systémové a technické úpravy.

Závěrem lze shrnout, že ačkoli si je Ministerstvo spravedlnosti vědomo blížící se transpoziční lhůty, proces příprav návrhu nezanedbalo. Zanedbáním by naopak bylo vypravení materiálu sice rychle, ale bez potřebného uvážení a rozmyšlení řešení a jeho podoby (i v kontextu technické stránky věci). Předložením nekvalitního návrhu by bylo naopak další projednávání zdrženo, případně by v horším případě hrozilo přijetí normy působící rozsáhlé praktické právní, administrativní či technické problémy.

Věřím, že výsledkem naší práce bude kvalitní zákon a na něj navazující funkční informační systém. Česká republika tak bude mít v mnoha sférách reálně využitelnou, přehlednou a důvěryhodnou evidenci skutečných majitelů, která zároveň nebude znamenat neodůvodněné zvýšení administrativní zátěže na straně veřejnosti a státu. Nová evidence tak obstojí i v zahraničním srovnání.

S pozdravem

Vážený pan

Mgr. et Mgr. Jakub Michálek

poslanec

Parlamentu České republiky

Sněmovní 4

118 26 Praha 1