

Příloha k tiskové zprávě

Praha, 14. července 2015

## Rozpracování argumentů uvedených v tiskové zprávě

Na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady EU 2015/849 ze dne 20. května 2015 byl Ministerstvem financí připraven návrh zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, který mimo jiné zavádí rejstřík konečných vlastníků. Čtyři nevládní organizace přistupují k navrženému znění velmi kriticky a jejich připomínky jsou uchopené v těchto 5 základních bodech:

1. Je nutné přijmout širší rámec rozkrývání konečných skutečných vlastníků obchodních společností, jak to dovoluje směrnice proti praní špinavých peněz, nikoliv rámec užší, jak to navrhuje ministerstvo financí.
2. Obchodní společnost, jež nahlásí do obchodního rejstříku konečné skutečné vlastníky, musí rovněž doložit příslušnými dokumenty, že ohlášení koneční skuteční vlastníci jsou konečnými skutečnými vlastníky obchodních společností.
4. Totožnost ohlášených a doložených konečných skutečných vlastníků obchodních společností musí být veřejně přístupná, bez nutnosti prokazovat právní zájem a/nebo platit správní poplatek za přístup k informaci o totožnosti konečných skutečných vlastníků.
5. Je nutné přijmout efektivní sankce proti společnostem, které povinnost ohlásit a/nebo doložit své konečné skutečné vlastníky řádně nesplní.
6. Ve vztahu k obchodním společnostem, jež jsou zároveň příjemci veřejných prostředků nebo jejichž činnost má negativní společenské dopady či by mohla představovat bezpečnostní riziko pro Českou republiku, je navíc nutné požadovat:
  - (a) širší rámec rozkrytí vlastnických struktur až po konečné skutečné vlastníky, a to minimálně na úrovni vlastníků, kteří vlastní podíly alespoň ve výši 5 %, a to v každé úrovni vlastnické struktury až po konečné skutečné vlastníky,
  - (b) zavedení efektivních sankcí proti obchodním společnostem, jež neohlásí a/nebo nedoloží své konečné skutečné vlastníky, přičemž tyto sankce by měly zahrnovat minimálně zákaz přístupu k veřejným prostředkům a/nebo neudělení povolení či odebrání platného povolení k provozování činnosti s negativními společenskými dopady či činnosti, jež by mohla představovat bezpečnostní riziko pro Českou republiku.

V této souvislosti dále požadujeme, aby byly společnosti, jejíž koneční skuteční vlastníci vlastní prostřednictvím společností registrovaných

- a) ve státech mimo Evropský hospodářský prostor,
- b) ve státech, které nejsou členskými státy OECD s plnoprávným členstvím
- c) ve státech, jež neratifikovaly Úmluvu Světové obchodní organizace (WTO) o veřejných zakázkách nebo
- d) ve státech, jež navíc neratifikovaly Úmluvu OSN proti korupci

neměly přístup k veřejným prostředkům a/nebo činnostem uvedeným výše pod písmenem (b).

**K bodu 1:** V současné i nedávné době byla řada údajných, prokázaných či neprokázaných korupčních kauz realizovaná prostřednictvím anonymních vlastnických struktur společností, ať už se jednalo o anonymní struktury společností obecně (viz nákup nemovitosti ministra Mládky za neobjasněných podmínek a okolností od české společnosti vlastněné panamskou společností s neznámým konečným skutečným vlastníkem: CNI: Ministr Mládek pořídil luxusní byt od neprůhledné offshorové společnosti - <http://www.nfpc.cz/aktuality/3900>) či anonymní struktury společností napojených na veřejné rozpočty. Ve vztahu k posléze uvedenému typu kauz lze jmenovat například následující:

- (a) **Kauzu ČEZ, Škody Plzeň a Martina Roman:** osoba spravující veřejné peníze údajně dávala přes kontrakty veřejné peníze právnické osobě, existují přitom indicie, že ji mohla skrytě vlastnit; část veřejných peněz pak údajně vyváděla přes výplatu dividendy ze skrytě vlastněných společností;
- (b) **Kauzu OPENCARD:** veřejné peníze jdou právnické osobě za účelem provedení zakázky, která je "odkláněná" neznámým vlastníkem společnosti Haguess či subdodavatelům s neznámými vlastníky;
- (c) **Kauzu DPP - Cokeville Assets, Nemocnice Na Homolce:** Aby určitý subjekt získal veřejné peníze, musí uzavřít službu o "poskytování fiktivních služeb"; určitá suma z peněz za zakázku/dotaci/prodej/pronájem se poskytnutím "fiktivních" služeb údajně vyvede právnické osobě s neznámými vlastníky Cokeville Assets Ltd., jež přidělení peněz ovlivnila, obdobně případ Nemocnice Na Homolce;
- (d) **Kauzu IZIP:** Obdobnou konstrukci přihrání veřejné zakázky firmě s neznámými skutečnými vlastníky lze vysledovat v neméně známé kauze IZIP. Veřejná zdravotní pojišťovna (VZP) zadala veřejnou zakázku na vytvoření elektronických knížek pacientů firmě IZIP a za provedení této zakázky ji vyplatila. Podle zpráv z médií měly být údajnými „anonymními“ vlastníky firmy IZIP poslanci Evropského parlamentu za ODS Ouzký a Cabrnch;
- (e) **Kauzu ČEZ a CEEI:** Společnost CEEI vybudovala pro ČEZ temelínské úložiště jaderného odpadu. Její tajemný vlastník si přišel až na miliardu korun a poté za sebou důkladně zametl stopy. Firmu přestěhoval na Kypr. Detailní pohled do obchodního rejstříku ukazuje, že společnost CEEI původně patřila lichtenštejnské firmě UBIE. Jejího vlastníka se tuzemským politikům ani manažerům společnosti ČEZ nepodařilo určit. Přesto společnosti přiklepli obří zakázku. Mezisklad přišel na 1,55 miliardy, i když podobná stavba u německé elektrárny Isar stála necelou polovinu;
- (f) **Kauzu IKEM – Kardioport:** Firma Kardioport s anonymními vlastníky dodala pražské klinice IKEM zdravotnický materiál v hodnotě 1,8 miliardy korun. Jedna z největších zdravotnických zakázek posledních let je však podle Hospodářských novin napojena na Romana Janouška;
- (g) **Kauzu Hala a pronájem odpočívadel:** Bývalý vysoký manažer ředitelství silnic a dálnic (ŘSD) Michal Hala, nyní trestně stíhán, údajně pronajal čtyři dálniční odpočívadla bez vypsání výběrového řízení firmě Monstera ovládané z Kypru, kterou podle podezření policie, měl sám vlastnit. Monstera dále pronajala odpočívadla velkým čerpadlářským firmám a inkasovala od nich za to peníze. Ty mohly v konečném důsledku, jak uvádí policie, jít přes složitou vlastnickou strukturu firmy Monstera vedoucích do daňových

rájů až do kapsy zmíněného Michala Haly. Škodu vzniklou ŘSD (státu) odhadují policisté na 264 milionů Kč.

Vzhledem k rozsahu problému využívání anonymních vlastnických struktur v České republice za účelem korupce, legalizace výnosů z trestné činnosti, ekonomické kriminalitě atd., je z hlediska veřejného zájmu transponovat směrnici AML širokým způsobem, nikoli minimalisticky.

Krom toho, minimalistický návrh implementace směrnice AML zahrnující využití všech možných omezení a regulace přístupu veřejnosti k informacím o konečných skutečných vlastnících společností, povede k podstatnému zvýšení administrativní zátěže rejstříkovým soudům. Naopak ničím nezatížená veřejná dostupnost informací o konečných skutečných vlastnících by zvýšeným administrativním nákladům zamezila a rejstříkovým soudům naopak ulevila.

**K bodu 2:** Bez toho, aby vlastnický podíl konečných skutečných vlastníků byl doložen příslušnými dokumenty, nebude informace, o tom, kdo je skutečný konečný vlastník, nijak ověřitelná. V důsledku toho by společnost mohla nahlásit, jako konečného skutečného vlastníka jakékoli třeba vymyšlené jméno nebo by se mohla povinnosti nahlásit skutečného konečného vlastníka vyhnout tím, že by uvedla, že konečným skutečným vlastníkem je veřejnoprávní korporace (stát, municipalita atp.), neboť na ty se směrnice AML nevztahuje.

Orgány činné v trestním řízení uvádějí, že neprůhlednost vlastnických struktur společností a anonymita skutečných vlastníků je zásadní překážkou pro řešení problému praní špinavých peněz a zpětného vymáhání prostředků získaných trestnou činností. Orgány Spojeného království činné v trestním řízení odhadují, že v případech, kdy se potýkají s netransparentním vlastnictvím společností, 30 až 50 % vyšetřování zabere identifikace skutečných konečných vlastníků společností, které je nutno dohledávat přes řetězce nastrčených společností. České orgány činné v trestním řízení uvádějí úspory v tomto ohledu do výše 25 %.

Současná pravidla proti legalizaci výnosů z trestné činnosti jsou, co se týče rozkrývání vlastnických struktur společností, nedostatečná. Například britská pravidla proti legalizaci výnosů z trestné činnosti požadují po bankách, advokátech, účetních a dalších profesích, aby uplatňovaly pravidla ohledně kontroly identity klienta předtím, než s ním vstoupí do obchodního vztahu, včetně identifikace skutečného (konečného) vlastníka. Tyto regulované osoby ovšem britským úřadům sdělily, že nezřídka mají problém s takovou identifikací, ať už na základě informací získaných od dané společnosti nebo z jiných zdrojů. [...] Regulované osoby dále uvedly, že když odmítnou vstoupit s prověřovanou právnickou osobou do obchodního vztahu, ta si zpravidla najde jiného poskytovatele obdobných služeb, který je benevolentnější, co se týče uplatňování opatření týkající se kontroly identity klienta .

Obdobný problém lze vysledovat i v České republice zejména u nebankovních subjektů (například advokáti), jež jsou povinnými osobami podle zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, avšak Finančnímu analytickému úřadu hlásí jen minimální počet podezřelých transakcí. Například za období 2012-2013 nahlásili všichni advokáti dohromady pouze 22 podezřelých transakcí, přičemž celkový počet nahlášených podezřelých transakcí všemi povinnými osobami podle uvedeného zákona za toto období činil 4 912.

**K bodu 3:** Čl. 30, odst. 5 směrnice AML uvádí, že členské státy zajistí, aby informace o skutečném vlastnictví byly vždy k dispozici, mimo jiné, kterékoli osobě nebo organizaci, která může prokázat oprávněný zájem a že přístup k informacím o skutečném vlastnictví může být podmíněn registrací online a zpoplatněn. Návěti 15 preambule ovšem stanoví, že členské státy měly mít možnost podle vnitrostátního práva umožnit přístup, který je širší než přístup stanovený touto směrnicí.

Vzhledem k tomu, že v České republice je přístup k informacím v obchodním rejstříku veřejný a bezplatný, včetně informací ve vztahu ke společníkům – fyzickým osobám společností s ručením omezeným a jedinému společníku – fyzické osobě akciové společnosti, jež budou v řadě případů „skutečnými vlastníky“ ve smyslu směrnice AML, je třeba, aby přístup k informacím o skutečných vlastnících ve smyslu směrnice AML byl rovněž veřejný a bezplatný, neboť tyto osoby budou nezdědka totožné. Přístup zavedený na registraci a zpoplatnění, či navíc na prokázání právního zájmu by vedl k absurdním situacím: podle § 48, odst. 1, písm. j) a písm. k) zákona o veřejných rejstřících se ohledně společníků společnosti s ručením omezeným-fyzických osob a ohledně jediného akcionáře akciové společnosti, jež je fyzickou osobou, zapíšu a zveřejní údaje uvedené v těchto ustanoveních, přičemž přístup k těmto informacím je veřejný, bezplatný a ničím nepodmíněný, kdežto podle nově navrhovaného § 25a bude přístup informacím ohledně těchto osob, v případě, že budou zároveň skutečnými vlastníky ve smyslu směrnice AML dovolen pouze na základě registrace, zpoplatnění a na základě prokázání právního zájmu.

Možnost registrace a zpoplatnění přístupu k informacím o skutečných vlastnících byla ve směrnici AML ponechána pro ty státy, které přístup veřejnosti ke všem informacím ve obchodním rejstříku zpoplatňují, tak aby mohly podřídit přístup informacím o skutečných vlastnících, jež budou v těchto rejstřících nově uváděny stejnému režimu jako v případě přístupu k jiným informacím. U státu, jako je Česká republika, jež přístup veřejnosti k informacím obsaženým v obchodním rejstříku takto neomezují, nedává registrace a zpoplatnění přístupu k informacím o skutečných vlastnících smysl, zvláště v situaci, kdy za současného stavu je přístup k informacím o nemalé části skutečných vlastníků společností veřejný a bezplatný.

**K bodu 4:** V aktuálním znění tohoto zákona se bohužel předpokládá, že kontrola zveřejňování informací o vlastnících bude analogická jako v případě účetních závěrek. Jelikož tedy většina společností nezveřejňuje své účetní závěrky, tak analogicky by pravděpodobně nezveřejňovaly informace o své vlastnické struktuře. Krom toho, jak dokazují zkušenosti Nadačního fondu proti korupci dohledová činnost rejstříkových soudů a vymáhání povinnosti zveřejňovat účetní závěrky ve sbírce listin obchodního rejstříku je ze strany těchto soudů pouze sporadická.

**K bodu 5 obecně:** V roce 2011 bývalá Národní ekonomická rada vlády (NERV) konstatovala, že „firmy, které jsou vlastněné skrze akcie na doručitele, nemají jasnou vlastnickou strukturu, co umožňuje zadávání veřejných zakázek firmám přímo spřízněným s těmi, co o dané zakázce rozhodují. Proto navrhl, že „je nezbytné, aby se do veřejných soutěží mohly přihlašovat jen ty firmy, které mají jasnou vlastnickou strukturu vystopovatelnou až k fyzickým osobám.“<sup>1</sup> Podle případové studie z října 2013 „Rozkrývání dodavatelů veřejných zakázek“ (dostupné na [www.zindex.cz](http://www.zindex.cz)) zpracované opět Centrem aplikované ekonomie (IES FSV UK) v rámci projektu zIndex zabývající se rozkrýváním vlastnických struktur dodavatelů veřejných zakázek, kteří v letech 2009 až 2012 získali zakázky v hodnotě zhruba 117

---

<sup>1</sup> Kohout, P. a kol., Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci, Národní ekonomická rada vlády, Boj proti korupci, červen 2011, str. 47)

miliard korun, nebylo možné u 52 % firem dodavatelů dohledat jejich konečného vlastníka, jež je fyzickou osobou: z toho 42% českých firem bylo vlastněno zahraničními právníckými osobami, u nichž informace o konečných vlastnících nelze z veřejných zdrojů vždy snadno dohledat; zbylých 10% tvořily české právnícké osoby se zcela anonymním vlastníkem. V kontextu konkrétních kauz v minulých letech zahrnujících korupční praktiky prováděné prostřednictvím anonymních vlastnických struktur lze jmenovat například.

První protikorupční zpráva Evropské unie z 3. února 2014 zpracovaná Evropskou komisí (COM(2014) 38 final), v kapitole týkající se České republiky (ANNEX 3) si v souvislosti s opatřeními přijatými v důsledku uvedeného Doporučení rady EU všímá (str. 8-9), že „zákon o veřejných zakázkách z roku 2012 stále do určité míry umožňuje uzavírání veřejných zakázek se společnostmi, které mají anonymní akcionáře, a nenabízí dostatečně silné záruky proti střetu zájmů, jelikož praví vlastníci společností mohou zůstat skryti. Očekávalo se, že tuto nedostatečnou transparentnost vyřeší zákon z roku 2013 regulující anonymní akcie. Nicméně nový občanský zákoník účinný od roku 2014 zavádí novou formu vlastnictví majetku s omezenou transparentností, u níž je obtížné stanovit vlastnictví výnosů z majetku, včetně výnosů z akcií. Ustanovení zákona o veřejných zakázkách z roku 2012 zaměřená na zvýšení transparentnosti byla odstraněna změnou přijatou v roce 2013. Zdá se, že tyto kroky směřují proti navrhovaným změnám ohledně anonymní držby akcií.“ (viz rovněž Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, s. 30–31).

K bodu 5 a): Dle aktuálního znění se v rejstříku konečných vlastníků objeví vlastníci s minimálním vlastnickým podílem 25%. Zde vzniká riziko, že společnosti nebudou zveřejňovat své vlastníky s odůvodněním, že žádný z nich nepřekročil 25% podíl. Kromě toho například 10% vlastník může mít i 90% zisku na základě dohody akcionářů, která nemusí být dostupná ani orgánům činným v trestním řízení.

Pravidla proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu jsou v řadě případů obcházena pomocí tzv. reverzních kontrolních akcionářských dohod, která využívají skutečnosti, že definice konečného skutečného vlastníka se vztahuje pouze na osoby, jež mají přímý či nepřímý podíl nejméně v hodnotě 25 %. Díky tomu mohou skrytí koneční skuteční vlastníci ovládat příslušnou právníckou osobu, aniž by identitu těchto skrytých vlastníků mohly povinné subjekty (podle předpisů proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu), jež mají konečné skutečné vlastníky identifikovat, jakkoli zjistit. Reverzní kontrolní akcionářská dohoda spočívá v ujednání, podle kterého akcionáři (vlastníkovi, včetně konečného skutečného vlastníka) s podílem na základním kapitálu či hlasovacích právech v hodnotě nižší než je 25 % náleží vyšší podíl na hlasovacích právech nebo na zisku, než je uvedených 25 %, nezávisle se jedná o většinový podíl, což tomuto navenek minoritnímu akcionáři (vlastníkovi) umožňuje skrytě danou společnost ovládat, aniž by jeho identita byla sdělena výše zmíněným povinným subjektům podle předpisů proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Přesto, že toto ujednání může porušovat zákaz zneužití minoritních práv společníků (akcionářů) ve společnosti či představovat jednání ve shodě, žádný z akcionářů nemá zájem na zneplatnění takového ujednání ani neexistuje způsob, jak by se veřejný orgán mohl o existenci takového ujednání dozvědět, nevyjeví-li mu ho některý z akcionářů dobrovolně. Kromě toho společníci (akcionáři) mohou pro zmíněné ujednání zvolit právní řád takového státu, který zákaz zneužití minoritních práv akcionářů neobsahuje.



K bodu 5 b): Podle studií OECD „*praní špinavých peněz je často spojeno s korupcí a úplatky. Často jsou vytvářeny tajné fondy za účelem shromažďování a rozdělování někdy ohromných sum peněz, které jsou nutné pro účast v korupčních praktikách. V nejzákladnější formě se tyto fondy sestávají pouze z finančních prostředků. Sofistikovanější metody využívají bankovní účty zpravidla v zahraničí, nejlépe v tzv. offshorových zemích, které umožňují vedení netransparentních účtů a zajišťují anonymitu konečným vlastníkům. Spravování účtů a fondů pomocí správců zvyšuje netransparentnost. Zatajení prostředků se dosahuje pomocí skrytých převodů ve prospěch netransparentních fondů. Tyto skryté fondy, obsahující často ohromné prostředky, financují šedou ekonomiku*“. Tato studie dále zdůrazňuje, že „*samotný fakt, že jednoduché obchodní transakce jsou prováděny přes fiktivní společnosti v daňových rájích, které jsou do těchto transakcí přidávány jako prostředníci, může být indicií, že nákupní ceny mohou být nadsazeny a prodejní ceny sníženy, aby takto vytvořený rozdíl mohl být využit k neoprávněnému obohacení vlastníka takové firmy či použit na úplatky*“. (OECD: Korupce ve veřejných zakázkách: Metody, účastníci a protipatření (OECD: Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter Measures), ISBN 978-92-64-01394-0, OECD Publishing, 2007, str. 32). Další studie OECD v této oblasti doplňuje, že „*v daňovém ráji je možné rychle vytvořit i nechat zaniknou právnické osoby nebo obdobné struktury, jejichž skuteční vlastníci jsou neznámí, tzv. skořápkové společnosti (v ang. "shell companies"). Tyto skořápkové společnosti a daňové ráje jsou proto používány jako prostředky k provádění výše popsaných praktik v naprosté tajnosti a beztrestnosti*.“ (Bueb, J.-P., Ehlermann-Cache, N., Inventory of Mechanisms to Disguise Corruption in the Bidding Process in Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, OECD, OECD Publishing str. 173).

Zásada zákazu diskriminace v rámci vnitřního trhu stanoví EU, že s účastníky soutěží o veřejné zakázky, jež se nacházejí v obdobné situaci, nesmí být zacházeno odlišně, a naopak, že s účastníky nacházejícími se v odlišných situacích nesmí být zacházeno stejným způsobem za předpokladu, že k tomu není objektivního důvodu. Zásada volného pohybu a z ní vyplývající zásada vzájemného uznávání vyžadují zajištění rovného přístupu jakéhokoli subjektu z členského státu EU k veřejným zakázkám vypisovaným veřejným zadavatelem z jakéhokoli členského státu EU, včetně účastníků ze států, jež ratifikovaly Dohodu WTO o veřejných zakázkách. Povinnost odkrytí korporátních struktur až po fyzické osoby nezabraňuje jakékoli právnické osobě k přístupu k veřejným zakázkám. Jakákoli právnická osoba, ať už se jedná o korporaci veřejného či soukromého práva má možnost prokázat, kdo je jejím společníkem či členem<sup>2</sup>.

V tomto ohledu proto není zacházeno odlišně s českou společností či společností se společností, z jiného členského státu EU, pokud vlastnická struktura obou společností prochází státy, jež nejsou členy Evropského hospodářského prostoru nebo jež neratifikovaly Dohodu WTO o veřejných zakázkách. Obě takové společnosti je možno vyloučit z účasti na veřejných zakázkách v ČR, protože jejich vlastnickou strukturu, a tedy prevenci střetu zájmů a korupce nelze v těchto zemích a vzhledem k těmto společnostem zajistit. Naopak by bylo diskriminační, kdyby se veřejných zakázek mohla za stejných podmínek účastnit společnost uvedená v předchozí větě vedle společnosti, jejíž vlastnická struktura je plně transparentní a prochází pouze zeměmi, kde lze vlastnictví společností prokázat. Konečně je třeba si uvědomit, že na země, jež nejsou členy Evropského hospodářského prostoru nebo jež neratifikovaly Dohodu WTO o veřejných zakázkách, se nevztahuje zákaz nediskriminace, který je v oblasti veřejných zakázek omezen na země Evropského hospodářského prostoru a země, jež neratifikovaly Dohodu WTO o veřejných zakázkách.

<sup>2</sup> V tomto ohledu se pravidlo plné transparentnosti korporátních struktur osob účastníků veřejných zakázek zásadně liší od situace vzniklé v důsledku přijetí zákona č. 179/2010 Sb., který znemožnil akciovým společnostem, jež nemají akcie na jméno, účast v soutěžích o veřejné zakázky.