

📅 13. 1. 2023

ID: 115817

## Veřejnost údajů o skutečných majitelích pohledem Soudního dvora EU

**Dne 22. listopadu 2022 upoutal Velký senát Soudního dvora Evropské Unie v dotčených kruzích značnou pozornost, když ve svém rozhodnutí ve spojených věcech C-37/20 a C-601/20 o dvou předběžných otázkách předložených Obvodním soudem v Lucemburku konstatoval, že ustanovení čl. 30 odst. 5 písm. c) směrnice 2015/849 ze dne 20. května 2015 (dále jen „Směrnice AML“), jehož textace byla ustanovením čl. 1 bodu 15 písm. c) směrnice 2018/843 ze dne 30. května 2018 (dále jen „Změnová Směrnice AML“) novelizována do současné podoby, je v rozsahu povinnosti členských států zajistit, aby informace o skutečných majitelích společností a jiných právnických osob zapsaných v rejstříku na jejich území (dále jen „ESM“) byly vždy k dispozici jakékoli osobě z široké veřejnosti, neplatné (dále jen „Rozhodnutí SDEU“).**

### Legislativní vývoj veřejnosti ESM v EU a v ČR

Před účinností Změnové Směrnice AML stanovil čl. 30 odst. 5 písm. c) AML Směrnice (dále jen „**Dotčené ustanovení**“), že vedle příslušných orgánů a finančních zpravodajských jednotek, jakož i povinných osob v rámci hloubkové kontroly klienta, mají členské státy zajistit: „(...) aby informace o skutečných majitelích byly vždy k dispozici kterékoli osobě nebo organizaci, **kteřá může prokázat oprávněný zájem**“, přičemž právě pro osoby s oprávněným zájmem bylo v Dotčeném ustanovení dále stanoveno, že ty: „(...) musí mít 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“. Z uvedené textace Dotčeného ustanovení vyplývá, že přístup veřejnosti k informacím obsaženým v ESM byl limitován způsobilostí žadatele o tyto informace prokázat právní zájem, z čehož lze uzavřít, že široká veřejnost k informacím obsaženým v ESM bez dalšího přístup neměla.

Členské státy pak měly dle ustanovení čl. 67 odst. 1 AML Směrnice povinnost uvést v platnost právní a správní předpisy, které jsou pro dosažení souladu s AML Směrnicí nezbytné, a to do dne 26. června 2017. Česká republika, byť s časovým prodlením, implementovala požadavky AML Směrnice, a tedy i Dotčeného ustanovení, mimo jiné zákonem č. 368/2016 Sb., kterým novelizovala zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (dále jen „**Rejstříkový zákon**“), který s účinností ode dne 1. ledna 2018 ESM zřídil. ESM byla dle ustanovení § 118c Rejstříkového zákona neveřejným rejstříkem, přičemž v souladu s AML Směrnicí měly subjekty taxativně uvedené v ustanovení § 118g odst. 3 zajištěn k údajům v ESM dálkový přístup. Oprávněný zájem pak Rejstříkový zákon v ustanovení § 118g odst. 2 ztotožnil se zájmem v souvislosti s předcházením trestným činům podílnictví, podílnictví z nedbalosti, legalizace výnosů z trestné činnosti, legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti a jejich zdrojovým trestným činům a trestnému činu teroristického útoku, a tedy lze uzavřít, že takto zákonodárcem definovaný oprávněný zájem přístup široké veřejnosti k informacím uvedeným v ESM poměrně významně omezoval.

Následná novela Dotčeného ustanovení provedená čl. 1 bodem 15 písm. c) Změnové Směrnice AML nahradila původní znění Dotčeného ustanovení jeho současným zněním, které stanoví, že: „*členské státy mají zajistit, aby informace o skutečných majitelích byly vždy k dispozici jakékoli osobě z široké veřejnosti*“, čímž byl korektiv nezbytné způsobilosti žadatele o informace prokázat oprávněný zájem vypuštěn, a tedy se informace obsažené v ESM staly veřejnými bez dalšího. Nutno podotknout, že i tato novela ponechala členským státům možnost omezit široké veřejnosti přístup k informacím z ESM na informace o jméně, měsíci a roce narození, zemi bydliště, státní příslušnosti a o povaze a rozsahu účasti skutečného majitele. Změnová Směrnice AML rovněž zachovala možnost členských států podmínit poskytnutí informací z ESM on-line registrací žadatele a zaplacením poplatku, jakož i možnost za výjimečných okolností stanovených vnitrostátním právem, v případě vystavení skutečného majitele nepřiměřenému riziku, udělit individuální výjimku z přístupnosti údajů, a tedy údaje obsažené v ESM žadateli nezpřístupnit.

Členské státy pak měly dle čl. 4 odst. 1 Změnové Směrnice AML povinnost uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do dne 10. ledna 2020. Transpoziční povinnost Česká republika splnila i v tomto případě s určitým prodlením, a to přijetím zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZESM**“), který nabyl účinnosti dne 1. června 2021 a který je účinný dodnes. ZESM v sobě nově integruje hmotněprávní a procesněprávní úpravu institutu skutečných majitelů, která byla do jeho přijetí nejednotně obsažena v její hmotněprávní části v zákoně č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a v její procesněprávní části pak v Rejstříkovém zákoně.

Požadavek veřejnosti ESM je v rámci ZESM upraven v souladu s novelizací Dotčeného ustanovení, když v ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) bodu 1 a 2 ZESM stanoví, že: „*Ministerstvo umožní komukoli na svých internetových stránkách získat z evidence skutečných majitelů částečný výpis platných údajů o skutečném majiteli právnické osoby v rozsahu jména, státu bydliště, roku a měsíce narození, státního občanství skutečného majitele*“ a „*údajů podle § 13 písm. b), c), f) a g)*“, přičemž údaje uvedené pod těmito písmeny se týkají informací o povaze postavení skutečného majitele, o velikosti (ne)přímého podílu skutečného majitele a dnu, od, resp. do kterého je fyzická osoba skutečným majitelem.

Co se současné úpravy veřejnosti ESM týče, lze tedy uzavřít, že ZESM transponovalo Změnovou Směrnicí AML v souladu s jejími požadavky, přičemž v souladu s ní využilo možnosti omezení rozsahu informací poskytovaných široké veřejnosti, což potvrzuje i důvodová zpráva k ZESM, která uvádí, že: „*Šíře veřejných údajů v případě skutečných majitelů právnických osob vychází z minimálního požadavku čl. 30 odst. 4 AML směrnice. K režimu širší veřejnosti se nepřístupuje s ohledem na proporcionalitu ve vztahu k ochraně soukromí. Identifikační údaje o osobě skutečného majitele jsou tedy uveřejňovány jen z části.*“

## Důvody Rozhodnutí SDEU

Předběžné otázky předložené SDEU Obvodním soudem v Lucemburku, jež byly zdrojem Rozhodnutí SDEU, se týkaly zejména výkladu a platnosti Dotčeného ustanovení z hlediska Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „**Listina**“), a to konkrétně jejího čl. 7, který zaručuje každému právo na respektování jeho soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace, jakož i jejího čl. 8 odst. 1, který výslovně přiznává každému právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.

SDEU v Rozhodnutí SDEU již v úvodu posouzení uvedl, že Dotčené ustanovení po jeho novelizaci představuje zásah do práv zaručených v člancích 7 a 8 Listiny a tento zásah je závažný, neboť nejen, že informace obsažené v ESM dostupné široké veřejnosti umožňují (v závislosti na konkrétní vnitrostátní úpravě) sestavení profilu o stavu majetku a o hospodářském odvětví, zemi a podnicích, v nichž skutečný majitel investoval své finanční prostředky, navíc jsou tyto informace veřejně dostupné i osobám, které se mohou i z důvodů nesouvisejících s cílem sledovaným Dotčeným článkem snažit získat informace zejména o faktické a finanční situaci skutečného majitele.

SDEU dále zdůraznil ustanovení čl. 52 odst. 1 Listiny pojednávající o možnosti omezení jí garantovaných práv, dle něhož „*každé omezení výkonu práv a svobod v ní uznaných musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod*“ a dále „*při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení těchto práv a svobod zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého*“, přičemž následně toto omezení práv zaručených v čl. 7 a 8 Listiny obsažené v novelizaci Dotčeného článku podrobil zkoumání z hlediska toho, zda naplňuje dodržení zásady legality, respektuje podstatu omezovaných práv, zda je jeho cílem obecný zájem Evropské unie a především, zda je toto omezení vhodné, nezbytné a přiměřené.

Výsledkem posouzení tohoto omezení ze strany SDEU bylo zjištění, že toto omezení svou formou legislativního aktu Evropské unie představuje formálně bezvadný zdroj omezení zaručených práv, nenarušuje samotnou podstatu základních práv zakotvených v čl. 7 a 8 Listiny a cíl tohoto omezení v podobě předcházení praní špinavých peněz a financování terorismu, kterého má být dosaženo tím, že prostřednictvím zvýšené transparentnosti bude vytvořeno prostředí, které bude méně náchylné ke zneužití k těmto účelům, skutečně představuje cíl obecného zájmu Evropské unie. V tomto ohledu SDEU však upozornil, že zásadu transparentnosti jako takovou za cíl obecného zájmu považovat nelze.

Při zkoumání kritérií vhodnosti, nezbytnosti a přiměřenosti posuzovaného omezení práv zaručených v čl. 7 a 8 Listiny, pak došel SDEU k závěru, že sice posuzované omezení umožňuje dosáhnout výše uvedeného cíle, a tedy kritériu vhodnosti vyhovuje, **nelze mít však za to, že je tento zásah omezen jen na to, co je nezbytně nutné, neboť jak SDEU vyvodil z posouzení dopadů přiloženého ke Změnové Směrnicí AML, nezbytnost novelizace Dotčeného článku byla založena na praktických obtížích při aplikaci jeho původního znění z důvodu neexistence jednotné definice pojmu „oprávněný zájem“, jež jak je výše uvedeno, byl materiálním korektivem veřejné přístupnosti informací obsažených v ESM.** V tomto ohledu SDEU v rámci posouzení nezbytnosti provedené novelizace Evropské komisi zejména vytknul, že namísto snahy o konstrukci jednotné definice pojmu „oprávněný zájem“ vyřešila Evropská komise existující aplikační problémy úplným odstraněním podmínky prokázání „oprávněného zájmu“. Dále k posuzované nezbytnosti uvedl, že subjekty, které mají spojitost s prevencí a bojem proti praní peněz a financování terorismu[1], mají na přístupu k informacím o skutečných majitelích oprávněný zájem, a tedy by účelu zamýšleného provedenou novelizací Dotčeného ustanovení mohlo být dosaženo i pokud by podmínka oprávněného zájmu pro přístup k informacím v ESM zůstala zachována, a tedy s mírnějšími zásahy do práv skutečných majitelů. V poslední části Rozhodnutí SDEU se SDEU vyjádřil rovněž k přiměřenosti posuzovaného zásahu, přičemž ani z tohoto hlediska nebyl dle SDEU posuzovaný zásah přípustný, neboť vzhledem k míře zásahu, který není kompenzován případnými výhodami či dostatečnými zárukami proti zneužití informací obsažených v ESM, nepředstavuje Dotčené ustanovení vyvážené poměření mezi sledovaným cílem obecného zájmu a základními právy zakotvenými v člancích 7 a 8 Listiny.

## Možné praktické dopady

Ačkoliv je pravdou, že Rozhodnutí SDEU bezprostředně zasáhlo toliko do práva Evropské Unie, je třeba připomenout, že národní právní úpravy členských států v této oblasti z práva Evropské Unie, a tedy i ze Směrnice AML, vycházejí, a proto nelze vyloučit zprostředkovaný přesah Rozhodnutí SDEU i do legislativy členských států. Na tomto místě je třeba však rovněž podotknout, že na rozdíl od nařízení jsou směrnice pramenem práva, který vyžaduje ze strany členských států transpozici, přičemž mantinely transpozice jsou určeny především účely a cíli příslušné směrnice, a proto nelze nyní předvídat, zda bude v tomto ohledu novela ZESM nezbytná, anebo pouze přípustná, a tedy ani to, zda k ní v budoucnu český zákonodárce přistoupí.

V souvislosti s Rozhodnutím SDEU je však nezbytné zmínit, že některé členské státy Evropské Unie jako například Nizozemsko, Lucembursko či Rakousko již na Rozhodnutí SDEU reagovaly, když byť dočasně, avšak s okamžitou platností, přestaly poskytovat široké veřejnosti údaje obsažené v ESM.

## Závěr

Jak vyplývá z výše uvedeného, vývoj v oblasti úpravy veřejnosti informací obsažených v ESM v Evropské Unii v posledních několika letech akcentoval spíše společenský, a tedy kolektivní zájem na transparentnosti informací v ESM obsažených, a to až do míry, v jaké se stala realizace tohoto společenského zájmu alespoň dle názoru SDEU neproporcionální vzhledem k individuálním zájmům jednotlivých fyzických osob, v tomto případě k jejich právu na ochranu soukromí a osobních údajů, což odpovídá vývoji i v některých jiných oblastech práva. Rozhodnutí SDEU však, zdá se, v této oblasti uvedený trend zvrátí, a tak nezbyvá než doufat, že se podaří najít rozumnou rovnováhu mezi právy jednotlivce a zájmem společnosti.



Filip Hainz

## Weinhold Legal

Weinhold Legal, s.r.o. advokátní kancelář

Florentinum  
Na Florenci 15  
110 00 Praha 1

Tel.: +420 225 385 333  
Fax: +420 225 385 444  
e-mail: [wl@weinholdlegal.com](mailto:wl@weinholdlegal.com)

---

[1] V tzv. posouzení dopadů přiloženého ke Změnové Směrnici AML Evropská komise argumentovala především nezbytností přístupu k informacím obsaženým v ESM ze strany tisku a organizací občanské společnosti.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

👤 Filip Hainz (Weinhold Legal)

📅 13. 1. 2023