

<https://doi.org/10.5817/RPT2023-1-3>

PŘÍSTUP ŠIROKÉ VEŘEJNOSTI K ÚDAJŮM O SKUTEČNÝCH MAJITELÍCH A PRÁVO NA OCHRANU SOUKROMÍ

ADAM JAREŠ¹

Soud: Soudní dvůr Evropské unie (velký senát)
Věc: Spojené věci C 37/20 a C 601/20, Luxembourg Business
Registers, ECLI:EU:C:2022:912
Datum: 22. 11. 2022
Dostupnost: curia.europa.eu

1. ÚVOD

Dne 22. listopadu 2022 vydal Soudní dvůr Evropské unie rozhodnutí o předběžných otázkách, které se týkalo přístupu široké veřejnosti k údajům o skutečných majitelích právnických osob.² Při rozhodování SDEU poměřoval konflikt práva na soukromí a práva na ochranu osobních údajů s obecným zájmem na transparentnosti vlastnické struktury s ohledem na boj proti praní špinavých peněz a financování terorismu. V českém právním prostředí jsou požadavky evropské legislativy v této oblasti upravené v zákoně o evidenci skutečných majitelů³, jehož cílem byla řádná transpozice požadavků týkajících se evidování skutečných majitelů do čes-

¹ JUDr. Adam Jareš, Ph.D., Ústav práva a technologií Právnické fakulty Masarykovy univerzity, kontaktní e-mail: adam.jares@mail.muni.cz.

² Rozsudek SDEU (velkého senátu) ze dne 22. listopadu 2022 ve spojených věcech C-37/20 a C-601/20, Luxembourg Business Registers, ECLI:EU:C:2022:912.

³ Zákon č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů (dále jen „zák. o ESM“).

kého právního řádu. Na základě tohoto zákona byla zřízena Evidence skutečných majitelů jako informační systémem veřejné správy.⁴

Česká evidence skutečných majitelů je veřejně přístupná každému a je možné z ní čerpat některé osobní údaje skutečných majitelů zapsaných v evidenci.⁵ Rozhodnutí může mít do budoucna vliv na další fungování Evidence skutečných majitelů a jejích obdob napříč Evropskou unií, respektive na rozsah přístupu k údajům z evidencí.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD VĚCI

Základ věci spočívá v 5. AML směrnici⁶, z jejíž recitálů vyplývá, že mezi její cíle patří nejen odhalování a vyšetřování praní peněz, ale také prevence jeho vzniku, jelikož posílení transparentnosti by mohlo být významným odstrašujícím momentem.⁷ Veřejný přístup k informacím o skutečných majitelích umožňuje mimo jiné, aby tyto informace byly ve větší míře zkoumány občanskou společností, včetně tisku nebo organizací občanské společnosti. Tím může napomoci vyšetřování a přispět k boji proti zneužívání společností a jiných právnických osob k praní peněz a financování terorismu. Zároveň může mít reputační účinky vzhledem k tomu, že každý, kdo s právnickou osobou bude uzavírat transakce, bude znát totožnost jejích skutečných majitelů.⁸

Podle 4. AML směrnice⁹ platilo, že členské státy zajistí, aby informace o skutečném vlastnictví byly vždy k dispozici mimo jiné kterékoli osobě nebo organizaci, která může prokázat oprávněný zájem. Přijetím 5. AML

⁴ § 11 odst. 1 zák. o ESM.

⁵ § 14 odst. 1 zák. o ESM.

⁶ 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 „5. AML směrnice“).

⁷ Recitál č. 5 5. AML směrnice.

⁸ Recitál č. 30 5. AML směrnice.

⁹ 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 „4. AML směrnice“).

směrnice došlo k posunu v tom smyslu, že informace o skutečných majitelích mají být vždy k dispozici jakékoli osobě z široké veřejnosti.

5. AML směrnice zároveň stanoví, že za výjimečných okolností stanovených vnitrostátním právem mohou členské státy stanovit na základě individuálního posouzení případu výjimku z takovéhoho přístupu ke všem nebo některým informacím o skutečném majiteli. Výjimku lze stanovit v případě, že by přístup široké veřejnosti vystavil skutečného majitele nepřiměřenému riziku, riziku podvodu, únosu, vydírání, obtěžování, násilí nebo zastrašování nebo pokud je skutečným majitelem nezletilá nebo jinak právně nezpůsobilá osoba, a to na základě podrobného hodnocení výjimečné povahy daných okolností. Rozhodnutí o výjimce musí být přezkoumatelné v rámci správního přezkumu a zároveň musí být zajištěna soudní ochrana.

3. ŘEŠENÉ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

V rámci předběžných otázek předložených SDEU šlo právě o tyto výjimky z přístupu široké veřejnosti, a to v případě Lucemburska a jeho Registru skutečných majitelů¹⁰.

Tamní zákon dovoluje registrované právnické osobě nebo skutečnému majiteli požádat za výjimečných okolností, aby byl přístup k informacím o skutečném majiteli omezen pouze na vnitrostátní orgány, úvěrové a finanční instituce a další orgány veřejné moci. A to v případě, že by tento přístup vystavil skutečného majitele nepřiměřenému riziku, riziku podvodu, únosu, vydírání, obtěžování, násilí nebo zastrašování.¹¹

Žádosti dvou právnických osob o zamezení přístupu byly zamítnuty. Soud pak v rámci řízení o žalobách proti zamítavým rozhodnutím předložil předběžné otázky Soudnímu dvoru. Ty se týkaly výkladu pojmů „výjimečné okolnosti“, „nepřiměřené riziko“, ale také poměru veřejného přístupu k osobním údajům skutečných majitelů k právu na respektování soukromého

¹⁰ *Registre des bénéficiaires effectifs*. Dostupný z <https://www.lbr.lu/>.

¹¹ Bod 19 anotovaného rozhodnutí.

a rodinného života a na ochranu osobních údajů podle Listiny základních práv Evropské unie.^{12,13}

4. ÚVAHY SDEU O PRÁVU NA OCHRANU SOUKROMÍ A ZÁJMU NA TRANSPARENTNOSTI VLASTNICKÉ STRUKTURY

Omezení těchto základních práv je možné, nicméně pouze při zohlednění testu proporcionality vyplývajícího z článku 52 Listiny. Ten říká, že každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. A při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu uznávaných Evropskou unií, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

SDEU se tak postupně věnoval úvahám ohledně jednotlivých aspektů dostupnosti údajů o skutečném vlastnictví a jejich poměru k právu na soukromí¹⁴ a ochranu osobních údajů¹⁵ a zda zásah do těchto práv prostřednictvím dostupnosti těchto údajů naplňuje požadavky článku 52 Listiny¹⁶.

Nejprve SDEU konstatoval, že omezení je stanoveno zákonem, a tedy vyhovuje zásadě legality.¹⁷

Dále se SDEU věnoval úvaze, zda zásah do těchto práv respektuje jejich podstatu. Dovodil přitom, že zásah, který s sebou přináší přístup široké veřejnosti k informacím o skutečných majitelích, nenarušuje samotnou podstatu základních práv v člancích 7 a 8 Listiny.¹⁸

¹² Listina základních práv Evropské Unie ze dne 7.6.2016, C 202/389 (dále jen „Listina“).

¹³ Body 24 a 33 anotovaného rozhodnutí.

¹⁴ Srov čl. 7 Listiny: „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a komunikace.“

¹⁵ Srov čl. 8 Listiny: „1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají. 2. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.“

¹⁶ Srov čl. 52 odst. 1 Listiny: „Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“

¹⁷ Bod 49 anotovaného rozhodnutí.

¹⁸ Body 52 a 54 anotovaného rozhodnutí.

V dalším kroku SDEU zvažoval, zda k omezení práv dochází z důvodu obecného zájmu uznaného Evropskou unií. Zde uvedl, že stanovením přístupu široké veřejnosti k informacím o skutečných majitelích usiluje unijní normotvůrce o předcházení praní peněz a financování terorismu tím, že prostřednictvím zvýšené transparentnosti vytvoří takové prostředí, které bude méně náchylné ke zneužití k těmto účelům. Tento cíl přitom podle SDEU představuje cíl obecného zájmu, jímž lze odůvodnit i závažné zásahy do základních práv zakotvených v článcích 7 a 8 Listiny.¹⁹

SDEU v této souvislosti však zároveň upozorňuje na to, že Rada Evropské unie v tomto kontextu výslovně odkazuje na zásadu transparentnosti, která umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost.²⁰ V souvislosti se zásadou transparentnosti SDEU uvádí, že ji podle něj nelze v tomto kontextu jako takovou považovat za cíl obecného zájmu, jímž by bylo možné odůvodnit zásah do základních práv. Přístup k údajům o skutečných majitelích má totiž za cíl zpřístupnit široké veřejnosti údaje týkající se totožnosti soukromých skutečných majitelů, jakož i povahy a rozsahu jejich účasti ve společnostech nebo jiných právnických osobách. Nesměřuje tedy na transparentnost činností veřejnoprávní povahy.²¹

Dále se SDEU věnoval posouzení vhodnosti, nezbytnosti a přiměřenosti zásahu do základních práv garantovaných Listinou. Zde šlo primárně o posouzení přiměřenosti opatření vedoucího k zásahu do práv zaručených v článcích 7 a 8 Listiny, dodržení požadavků vhodnosti a nezbytnosti i požadavku přiměřenosti těchto opatření ve vztahu ke sledovanému cíli.²²

Nejprve tedy SDEU ověřil, zda přístup široké veřejnosti k informacím o skutečných majitelích je vhodný k dosažení sledovaného cíle obecného zájmu. Zde SDEU konstatoval, že přístup široké veřejnosti k informacím o skutečných majitelích je vhodný k tomu, aby přispěl k dosažení cíle

¹⁹ Body 58 a 59 anotovaného rozhodnutí.

²⁰ Bod 60 anotovaného rozhodnutí.

²¹ Body 61 a 62 anotovaného rozhodnutí.

²² Body 63 až 66 anotovaného rozhodnutí.

obecného zájmu, kterým je předcházení praní peněz a financování terorismu, a to z důvodu, že veřejná povaha tohoto přístupu a zvýšená transparentnost, jež z něj vyplývá, přispívají k vytvoření prostředí méně náchylného ke zneužití k těmto účelům.²³

Následně SDEU zvažoval, zda je zásah do práv zaručených v člancích 7 a 8 Listiny omezen na to, co je nezbytně nutné, a to v tom smyslu, zda by tohoto cíle nebylo možné rozumně dosáhnout stejně účinným způsobem jinými prostředky, které méně zasahují do těchto základních práv subjektů údajů. Zde již SDEU dospěl k závěru, že nelze mít za to, že zásah do práv zaručených v člancích 7 a 8 Listiny vyplývající z přístupu široké veřejnosti k informacím o skutečných majitelích, je omezen na to, co je nezbytně nutné.²⁴ V této souvislosti si SDEU kladl otázku, zda nebylo vhodnější omezit přístup k předmětným údajům kritériem „oprávněného zájmu“.²⁵

V závěru rozhodnutí se SDEU věnoval úvaze o přiměřenosti dotčeného zásahu, zejména s ohledem na to, zda přístup široké veřejnosti k informacím o skutečných majitelích je založen na vyváženém poměření sledovaného cíle obecného zájmu a dotčených základních práv a zda existují dostatečné záruky proti riziku zneužití.²⁶

V této souvislosti SDEU především upozornil, že z 5. AML směrnice vyplývá, že široká veřejnost musí mít povolený přístup alespoň k informacím o jméně, měsíci a roce narození, zemi bydliště a státní příslušnosti skutečného majitele a o povaze a rozsahu účasti skutečného majitele. Členské státy tak mohou za podmínek stanovených vnitrostátním právem zpřístupnit další informace umožňující zjištění totožnosti skutečného majitele. Z použití výrazu „alespoň“ přitom vyplývá, že tato ustanovení umožňují zpřístupnit veřejnosti údaje, které nejsou dostatečně vymezené ani identifikovatelné. Hmotněprávní pravidla upravující zásah do práv za-

²³ Bod 67 anotovaného rozhodnutí.

²⁴ Bod 76 anotovaného rozhodnutí.

²⁵ Body 68 až 72 anotovaného rozhodnutí.

²⁶ Bod 77 anotovaného rozhodnutí.

ručených v člancích 7 a 8 Listiny proto podle SDEU nesplňují požadavek jasnosti a přesnosti.²⁷

SDEU dále k vyvažování cíle obecného zájmu a zásahu do základních práv dodává, že předcházení praní peněz a financování terorismu je sice cíl obecného zájmu, nicméně ten přísluší přednostně veřejným orgánům a subjektům, jako jsou úvěrové či finanční instituce, kterým jsou v důsledku jejich aktivit ukládány konkrétní povinnosti v dané oblasti.²⁸

5. ZÁVĚR SDEU

Závěr SDEU je tedy takový, že je neplatné ustanovení 5. AML směrnice o povinnosti členských států zajistit široké veřejnosti přístup k informacím o skutečných majitelích společností a jiných právnických osob zapsaných v rejstříku. S ohledem na tento závěr se SDEU dalším předběžným otázkám dále nevěnoval.²⁹

6. REFLEXE ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí mezi protikorupčními nevládními neziskovými organizacemi vyvolalo přinejmenším zklamání a obavy.³⁰ Vezmeme-li však v úvahu rozhodovací praxi SDEU například v oblasti *data retention*³¹ nebo *Privacy Shield*³² akcentující důležitost vysoké míry ochrany soukromí a osobních údajů, nemusí být rozhodnutí překvapivé.

²⁷ Body 81 a 82 anotovaného rozhodnutí.

²⁸ Bod 83 anotovaného rozhodnutí.

²⁹ Body 88 až 91 anotovaného rozhodnutí.

³⁰ Např. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Why are EU Public Registers Going Offline, and What's Next for Corporate Transparency? In: *transparency.org* [online]. 2022 [cit. 14. 2. 2023]. Dostupné z <https://www.transparency.org/en/blog/cjeu-ruling-eu-public-beneficial-ownership-registers-what-next-for-corporate-transparency>.

³¹ Především rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. dubna 2014 ve spojených věcech C-293/12 a C-594/12, *Digital Rights Ireland*; rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. prosince 2016 ve spojených věcech C-203/15 a C-698/15, *Tele2 Sverige*; či rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. října 2020 ve spojených věcech C-511/18, C-512/18 a C-520/18, *La Quadrature du Net*.

³² Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. října 2015 ve věci C-362/14, *Schrems*; Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16. července 2020 ve věci C-311/18, *Schrems II*.

Role neziskového sektoru při odhalování složitých schémat praní špinavých se však ukazuje jako významná. Pokud by tak do budoucna měl být přístup k údajům o skutečných majitelích pro neziskový sektor omezen či značně ztížen, bude tím do jisté míry popřen i jeden z účelů dostupnosti těchto údajů, kterým je transparentnost vlastnických struktur, prostřednictvím které může docházet k předcházení či odhalování praní peněz.

Rozhodnutí však pravděpodobně neznamena konec přístupu relevantních zástupců občanského sektoru k údajům o skutečném vlastnictví. Z rozhodnutí se jeví, že SDEU by se zřejmě zdálo vhodnější, aby přístup k údajům nebyl poskytnut široké veřejnosti bez dalšího, ale pouze na základě prokázaného oprávněného zájmu. To by mohlo představovat rozumný kompromis a vyvážení zájmu na ochranu soukromí, resp. osobních údajů se zájmem na transparentnosti vlastnických struktur. Tento návrat k úpravě 4. AML směrnice by však nesměl znamenat, že bude docházet k obstrukcím při přístupu k relevantním údajům.

K posunu od přístupu k údajům na základě oprávněného zájmu dle 4. AML směrnice k neomezenému přístupu široké veřejnosti podle 5. AML směrnice Evropská komise v řízení argumentovala tím, že by bylo obtížné právě definovat kritérium „oprávněného zájmu“. Ačkoliv Evropská komise zvažovala možnost navrhnout jednotnou definici tohoto kritéria, nakonec tak neučinila z důvodu, že toto kritérium by bylo obtížně proveditelné a jeho použití by mohlo vést ke svévolným rozhodnutím.³³ SDEU však tento argument nepřijal s tím, že případná obtížnost přesného nastavení případů a podmínek, za nichž může mít veřejnost přístup k informacím o skutečných majitelích, nemůže ospravedlnit přístup široké veřejnosti k těmto informacím.³⁴ V této souvislosti zároveň SDEU ale uvedl, že jak tisk, tak organizace občanské společnosti, které mají spojitost s prevencí a bojem proti praní peněz a financování terorismu, mají na přístupu k informacím o skutečných majitelích oprávněný zájem.³⁵

³³ Bod 71 anotovaného rozhodnutí.

³⁴ Bod 72 anotovaného rozhodnutí.

³⁵ Bod 74 anotovaného rozhodnutí.

Ve věci dalšího vývoje v této oblasti však bude zřejmě nutné vyčkat schválení další AML směrnice, která by měla mimo jiné reagovat i na anotované rozhodnutí. Napříč členskými státy je přístup různý. Svůj registr skutečných vlastníků veřejnosti znepřístupnilo v reakci na anotované rozhodnutí například Irsko³⁶, Rakousko³⁷, Kypr³⁸. V České republice jsou na základě zák. o ESM dostupné komukoliv údaje o skutečném majiteli právnické osoby v rozsahu jména, státu bydliště, roku a měsíce narození, státního občanství a údaje související s postavením skutečného majitele či s jeho majetkovou účastí.³⁹ V okamžiku dokončení tohoto textu se nejeví, že tento přístup k údajům by v České republice měl být nějakým způsobem omezen. Pro odhalování složitých schémat praní špinavých peněz je však nutné, aby nebyla přístupná jen česká Evidence skutečných majitelů, ale aby byl možný jednoduchý přístup do obdobných evidencí v ostatních členských státech, v ideálním případě aby vznikla propojená evidence napříč Evropskou unií.

Toto dílo lze užít v souladu s licenčními podmínkami Creative Commons BY-SA 4.0 International (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).

³⁶ Viz *Central Register of Beneficial Ownership of Companies and Industrial and Provident Societies* dostupný z <https://rbo.gov.ie>.

³⁷ FINANZMINISTERIUM. Information on the implications of the judgment of the Court of Justice of the European Union in joined cases C-37/20 and C-601/20 of November 22, 2022. In: *bmf.gv.at* [online] 2022 [cit. 14. 2. 2023]. Dostupné z <https://www.bmf.gv.at/en/topics/financial-sector/beneficial-owners-register-act/Public-access.html>.

³⁸ THE DEPARTMENT OF REGISTRAR OF COMPANIES AND INTELLECTUAL PROPERTY. Suspension of access to the Beneficial Owners register for the general public. In: *companies.gov.cy* [online] 2022 [cit. 14. 2. 2023]. Dostupné z <https://www.companies.gov.cy/en/knowledgebase/news/suspension-of-access-to-the-beneficial-owners-register-for-the-general-public>.

³⁹ Srov. § 13 a 14 zák. o ESM.