EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.3.2022
COM(2022) 87 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Posouzení nezbytnosti a přiměřenosti harmonizace informací obsažených v katastrech nemovitostí a posouzení potřeby propojení těchto katastrů

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Posouzení nezbytnosti a přiměřenosti harmonizace informací obsažených v katastrech nemovitostí a posouzení potřeby propojení těchto katastrů

1. ÚVOD

Ustanovení čl. 32b odst. 2 směrnice (EU) 2015/849[1] (dále jen „směrnice proti praní peněz“), ve znění směrnice (EU) 2018/843[2] („5. směrnice proti praní peněz“) vyžaduje, aby Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu posuzující nezbytnost a přiměřenost harmonizace informací obsažených ve vnitrostátních katastrech nemovitostí členských států a nezbytnost propojení těchto katastrů. Třebaže byla lhůta pro předložení této zprávy stanovena na 31. prosince 2020, Komise se rozhodla její přijetí odložit, aby posouzení mohlo být zohledněno při přípravě balíčku legislativních návrhů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, který přijala 20. července 2021[3].

Směrnice o boji proti praní peněz obsahuje řadu opatření k řešení a zmírnění rizik praní peněz a financování terorismu v sektoru nemovitostí. Tato opatření se týkají zahrnutí notářů a dalších právních odborníků, kteří se účastní transakcí s nemovitostmi, jakož i realitních makléřů do okruhu subjektů, na něž se vztahují povinnosti v rámci boje proti praní peněz a financování terorismu, a – v návaznosti na změny zavedené 5. směrnicí o boji proti praní peněz – zpřístupnění informací o vlastnictví nemovitostí vnitrostátním orgánům v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Ustanovení čl. 32b odst. 1 směrnice o boji proti praní peněz vyžaduje, aby členské státy poskytly finančním zpravodajským jednotkám a příslušným orgánům přístup k informacím, které umožňují včasnou identifikaci jakýchkoliv fyzických či právnických osob vlastnících nemovitosti, a to i prostřednictvím registrů nebo elektronických systémů vyhledávání dat, pokud jsou takové registry či systémy k dispozici.

Aby byly splněny požadavky čl. 32b odst. 2, obsahuje tato zpráva i) analýzu aktuálního stavu registrů nemovitostí, ii) popis toho, jak může přístup do katastrů nemovitostí pomoci finančním zpravodajským jednotkám a příslušným orgánům, jakož i iii) posouzení přínosů, nedostatků a požadavků na harmonizaci informací obsažených v katastrech nemovitostí i na propojení těchto katastrů. Na základě těchto prvků se provádí počáteční posouzení přiměřenosti a nezbytnosti harmonizace a propojení.

Při vypracování této zprávy byla využita nezávislá studie externího dodavatele zadaná v roce 2020[4]. V rámci této studie byly zmapovány informace o katastrech nemovitostí členských

---

[1] 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 (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018.

[2] 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, Úř. věst. L156, 19.6.2018, s. 43.

[3] https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_cs

[4] Evropská komise, Generální ředitelství pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* (Studie o harmonizaci a propojení

států, analyzovány minulé a současné iniciativy na propojení těchto katastrů a harmonizaci informací, které obsahují. Tato zpráva rovněž vychází z informací ze studie zadané Komisí v roce 2014[5], která prezentovala výsledky obchodní a technické studie tvořící předběžnou práci na realizaci propojení katastrů nemovitostí v rámci portálu evropské e-justice.

V této zprávě je používán pojem „katastr nemovitostí“ (anglicky „real estate register“), který zahrnuje jak registr nemovitostí (anglicky „land register“)[6], tak i katastrální registr (anglicky „cadastre register“)[7], přičemž oba tyto registry mohou obsahovat informace umožňující identifikaci fyzické nebo právnické osoby vlastnící nemovitosti. Tyto registry se obvykle navzájem doplňují, přičemž registr nemovitostí zajišťuje úřední zápis práv prostřednictvím listin nebo vlastnického práva a katastrální registr nabízí veřejný soupis nemovitostí. Z praktického hlediska to znamená, že v rámci jakékoliv případné harmonizace a/nebo propojení by členské státy měly případ od případu identifikovat příslušné vnitrostátní registry a zahrnout jak registry nemovitostí, tak i katastrální registry, pokud jsou podle jejich vnitrostátních právních předpisů odlišné.

2. SOUČASNÝ STAV

2.1. Registry obsahující informace o vlastnících nemovitostí v členských státech

Mezi katastry nemovitostí v členských státech existují značné rozdíly, pokud jde o organizaci, centralizaci, úroveň digitalizace a jejich příslušný obsah.

Většina členských států uspořádala údaje týkající se nemovitostí do dvou registrů – registru nemovitostí a katastrálního registru. Osm členských států spravuje své registry nemovitostí spolu s katastrem[8]. Některé členské státy se také rozhodly zřídit samostatné databáze pro zvláštní účely – například pro daňovou identifikaci nemovitostí[9] nebo pro údaje o kupních cenách a/nebo transakcích[10].

Během dlouhé historie evidování informací o nemovitostech, která sahá až do 19. století, se vytvořily dva převažující evidenční systémy – systém evidence listin a systém evidence vlastnických práv. Listina je záznam o konkrétní transakci. Slouží jako důkaz o určité dohodě (jako je např. prodej nemovitosti), není však sama o sobě dokladem o právním nároku smluvních stran na uzavření a realizaci takové dohody[11]. Podle alternativního systému, kde jsou evidována vlastnická práva, je zápis vlastnického práva dokladem o vlastnictví. V současné době má 23 členských států systém evidence vlastnických práv nebo oba systémy,

---

katastrů nemovitostí: závěrečná zpráva), Úřad pro publikace, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; dále jen „Evropská komise (2021)“.

[5] Evropská komise, Generální ředitelství pro spravedlnost, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P. a kol. *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* (Analýza proveditelnosti a zavedení propojení katastrů nemovitostí), Úřad pro publikace, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; dále jen „Evropská komise (2015)“.

[6] Registrem nemovitostí se rozumí veřejný rejstřík listin nebo práv týkajících se nemovitostí.

[7] Katastr je systematický popis pozemkových jednotek (parcel) v rámci určitého území. Tento popis tvoří mapy, jež určují polohu a hranice každé parcely, a související záznamy. Nejpodstatnějšími údaji jsou v těchto záznamech identifikační číslo a výměra parcely, které jsou obvykle rozlišeny podle druhu využití pozemku.

[8] Kypr, Dánsko, Maďarsko, Litva, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Estonsko.

[9] Portugalsko a Francie.

[10] Německo a Finsko.

[11] Evropská komise (2015), s. 273.

zatímco 4 mají pouze systém evidence listin[12]. V některých členských státech se postupně přechází od systému evidence listin na systém evidence vlastnických práv, avšak v opačném směru k žádným změnám nedochází[13].

V mnoha členských státech jsou různé druhy výše popsaných registrů centralizovány na celostátní úrovni – to znamená, že pokrývají celé území dané země. To však neplatí v případě Francie[14], Německa a Itálie[15]. Španělsko má smíšený systém: ačkoliv má více než 1 000 registrů nemovitostí s výhradními pravomocemi a databázemi, poskytuje také celostátní propojenou platformu[16]. Podobný systém má i Řecko, kde je databáze registrů nemovitostí spravována centrálně pro celou zemi jednou společností a aktualizována místními registry nemovitostí na základě jejich transakcí[17].

Většina členských států má digitalizované registry, které jsou přístupné online. Přesto existují výjimky. Ve Francii nejsou údaje z místních registrů, přestože jsou digitalizovány, přístupné online a výsledky dotazů jsou poskytovány ručně, asynchronním způsobem (s výjimkou regionů Alsasko a Moselle)[18]. Lucemburský registr je také offline[19].

2.2. Role a účel katastrů nemovitostí na jednotném trhu

Základním účelem údajů vedených v katastrech nemovitostí je právní jistota, pokud jde o vlastnická práva a práva třetích osob k dané nemovitosti. Kromě veřejných orgánů využívají údaje uchovávané v katastrech nemovitostí občané a profesionálové, nejčastěji na základě oprávněného zájmu souvisejícího s případnou výměnou vlastnictví nebo s nárokem třetí osoby. Katastry nemovitostí lze využívat vnitrostátně i v přeshraničních situacích, a mají tedy rozměr jednotného trhu. Následující seznam uvádí neúplný přehled situací, kdy lze katastry nemovitostí využívat přeshraničně:

- Jedním z typických příkladů použití katastrů nemovitostí je jejich použití v souvislosti s nákupem nemovitosti v jiném členském státě. Občané i profesionálové si mohou chtít ověřit právní status a případná břemena u nemovitosti nacházející se v zahraničí nebo přesný zápis vlastněného majetku[20].

[12] Tamtéž, s. 145–146, nezahrnuje Spojené království. Členské státy se systémem evidence vlastnických práv nebo oběma systémy jsou Rakousko, Bulharsko, Kypr, Česko, Německo, Dánsko, Estonsko, Řecko, Španělsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Švédsko, Slovinsko a Slovensko. Členské státy pouze se systémem evidence listin jsou Belgie, Lucembursko, Nizozemsko a Rumunsko. Ve Francii se v regionech Alsasko a Moselle používá model evidence vlastnických práv (na rozdíl od zbytku země). Totéž platí pro autonomní provincii Trento v Itálii.

[13] Evropský parlament – Studie pro výbor JURI, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* (Přeshraniční nabývání rezidenčních nemovitostí v EU: Problémy, se kterými se občané setkávají), 2016, s. 58–59.

[14] Francie má 120 místních registrů nemovitostí, které nejsou navzájem propojeny.

[15] V Itálii sice některé regiony vedou samostatné registry, nicméně většinu země pokrývá jeden registr.

[16] Touriñán T, „The Spanish Land Registration system and the IMOLA project“ (Španělský systém evidence nemovitostí a projekt IMOLA), in: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)* (Projekt IMOLA II (Evropský dokument registru nemovitostí (ELRD): Společný sémantický model pro propojení registrů nemovitostí)), s. 248, 252.

[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-en.do?member=1

[18] Evropská komise (2015), s. 242–243.

[19] Tamtéž, s. 216.

[20] Moerkerke J., „IMOLA II, the ELRA’s commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities“ (IMOLA II, závazek ELRA vůči evropským občanům: otevření rámce pro spolupráci s orgány EU), in: *Projekt IMOLA II (...)*, s. 29.

- Do katastrů nemovitostí lze nahlížet v rámci soudních řízení týkajících se nemovitých věcí[21], včetně výkonu soudních rozhodnutí.
- Do katastrů nemovitostí lze nahlížet i za účelem výměny informací mezi daňovými orgány. Podle směrnice 2011/16/EU[22] dochází mezi daňovými orgány členského státu, v němž se nemovitost nachází, a daňovými orgány členského státu, jehož je vlastník nemovitosti rezidentem, k automatické přeshraniční výměně informací o příjmu z nemovitosti a o jejím vlastnictví.
- Katastry nemovitostí lze využít k získání informací o případných břemenech. Tak tomu může být například v případě, kdy do katastru nahlížejí finanční instituce při poskytování úvěrů a hypoték.
- Úřady mohou nahlížet do katastrů nemovitostí v rámci řízení týkajících se daňových závazků, včetně vymáhání daní, cel a dalších opatření upravených směrnicí 2010/24/EU[23].
- Nahlížení do katastrů nemovitostí může probíhat i v rámci dědických řízení. Zejména nařízení (EU) č. 650/2012[24] vyžaduje, aby orgán vydávající evropské dědické osvědčení ověřil informace o majetku zemřelého.
- V rámci konkursního řízení může do katastrů nemovitostí nahlížet jak úřad, tak i věřitelé.

2.3. Iniciativy na propojení

Dosud bylo na úrovni EU zahájeno několik iniciativ týkajících se propojení vnitrostátních registrů nemovitostí.

Propojení registrů nemovitostí (Land Registers Interconnection – LRI) je probíhající projekt financovaný z programu Evropské unie Spravedlnost[25], k němuž se mohou členské státy připojit dobrovolně[26]. Jeho cílem je poskytnout prostřednictvím portálu evropské e-justice[27] jedno přístupové místo k registrům nemovitostí zúčastněných členských států. V první etapě tohoto projektu došlo k vytvoření technicky funkčního propojení registrů nemovitostí Rakouska a Estonska. Tato potenciální služba je veřejně k dispozici jako pracovní verze[28]. Druhý projekt propojení členských států LRI, podporovaný z prostředků EU, začal v březnu 2020 a skončil v říjnu 2021. V rámci tohoto projektu připojilo svůj registr nemovitostí k platformě služeb LRI Lotyšsko. Maďarsko, Portugalsko a Španělsko provedly zevrubnou

[21] M. Cuccaro, „The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters“ (ELRD jako zdroj informací pro soudy v přeshraničních záležitostech), in: *Projekt IMOLA II (...)*, s. 221. Konkrétně: „(…) *z čistě praktického hlediska může být mimořádně užitečné s jistotou vědět, zda žalobce správně veřejně informoval o soudním řízení v příslušném registru nemovitostí, který se může nacházet v jiném členském státě, než ve kterém příslušný soudce rozhoduje o daném nadnárodním sporu.*“

[22] Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS.

[23] Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření, Úř. věst. L 84, 31.3.2010, s. 1, a Evropská komise (2021), s. 29.

[24] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 650/2012 ze dne 4. července 2012 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a přijímání a výkonu veřejných listin v dědických věcech a o vytvoření evropského dědického osvědčení, Úř. věst. L 201, 27.7.2012, čl. 66 odst. 5.

[25] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/693 ze dne 28. dubna 2021, kterým se zavádí program Spravedlnost a zrušuje nařízení (EU) č. 1382/2013 (Úř. věst. L 156, 5.5.2021, s. 21).

[26] Další informace naleznete na adrese: https://lri-ms.eu/

[27] https://e-justice.europa.eu/

[28] https://lri-ms.eu/outcomes

analýzu, aby plně porozuměly podmínkám specifickým pro danou zemi, které je třeba splnit před zahájením vývoje připojení země k projektu LRI.

Komise ve svém sdělení z roku 2020 nazvaném „Digitalizace soudnictví v Evropské unii – soubor příležitostí“ uvedla, že pro plné využití potenciálu projektu LRI by se tento projekt měl rozšířit na celou EU - s cílem zajistit plnou účast členských států do roku 2024.[29]

IMOLA (Interoperability MOdel for LAnd registers – Model propojení pro registry nemovitostí) je projekt Evropského sdružení registračních úřadů (European Land Registry Association) spolufinancovaný z programu Evropské unie Spravedlnost[30]. Cílem projektu je vytvořit společnou šablonu pro organizaci informací obsažených v katastrech nemovitostí na úrovni EU, která bude propojena s vysvětlujícími materiály v různých jazycích. Hlavním úspěchem projektu IMOLA je vytvoření koncepce „evropského dokumentu registru nemovitostí“ – šablony pro uspořádání informací z registru nemovitostí na úrovni EU včetně sémantického modelu[31].

3. NEMOVITOSTI A KATASTRY NEMOVITOSTÍ V KONTEXTU PRANÍ PENĚZ A FINANCOVÁNÍ TERORISMU

Tato kapitola se zaměřuje za způsoby, jakými lze katastry nemovitostí využívat v kontextu boje proti praní peněz a financování terorismu.

3.1. Rizikové faktory a běžná zneužití pro účely praní peněz a financování terorismu

Podle Finančního akčního výboru (FATF) je nákup nemovitostí častým způsobem využití výnosů z trestné činnosti, přičemž v letech 2011 až 2013 představovaly nemovitosti kolem 30 % majetku z trestné činnosti zabaveného po celém světě[32]. I když je obtížné získat údaje o rozsahu praní peněz a financování terorismu v tomto odvětví, Agentura Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) předpovídá, že ve střednědobém horizontu se v důsledku pandemie COVID-19 stanou odvětví nemovitostí a stavebnictví pro praní peněz ještě atraktivnější.[33] V rámci posouzení rizika praní peněz a financování terorismu, které provedla Evropská komise v roce 2019 a které se týká jednotného trhu a přeshraničních činností[34] (dále jen „nadnárodní posouzení rizik“), byla míra zranitelnosti odvětví nemovitostí vůči financování terorismu vyhodnocena jako významná a vůči praní peněz jako významná/ velmi významná[35].

Nemovitosti hrají roli hlavně v závěrečné fázi cyklu praní peněz, a to ve fázi začlenění[36]. Umožňují začlenění nezákonných finančních prostředků do legální hospodářské činnosti,

[29] COM(2020) 710 final, s. 13–14.
[30] https://www.elra.eu/imola/
[31] Tamtéž.
[32] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Zranitelnost právnických profesí v oblasti praní peněz a financování terorismu), 2013, s. 24.
[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* (Až skončí pandemie: Jak bude COVID-19 utvářet podobu závažné a organizované trestné činnosti v EU), 2020, s. 12.
[34] SWD(2019) 650 final.
[35] Tamtéž, s. 171.
[36] Evropská komise (2021), s. 37.

vracení výnosů pachatelům trestné činnosti, a dokonce dosahování legálních příjmů[37]. Nemovitosti jsou také většinou zhodnocující se aktivum, které může v případě prodeje poskytnout legitimní důvod pro vznik finančních prostředků[38].

Běžné metody používané pachateli trestné činnosti často zahrnují složitá schémata nabývání nemovitostí – od využívání složitých půjček nebo úvěrového financování, zprostředkování pomocí profesionálů, využívání firemních nástrojů, manipulace s odhadem nebo oceněním nemovitosti, využívání peněžních nástrojů, jako jsou hotovost a šeky, využívání hypotečních schémat nebo využívání nemovitostí k ukrytí peněz pocházejících z nezákonné činnosti[39].

3.2. Využívání katastrů nemovitostí v kontextu praní peněz a financování terorismu

Informace obsažené v katastrech nemovitostí mohou příslušným orgánům a finančním zpravodajským jednotkám pomoci několika způsoby. Studie provedená na podporu této zprávy, jejíž součástí byly cílené konzultace s orgány v oblasti praní peněz a financování terorismu, potvrzuje, že tyto orgány jsou celkově spokojeny s rychlostí přeshraniční výměny informací o nemovitostech mezi finančními zpravodajskými jednotkami a příslušnými orgány, jakož i s informacemi obsaženými v katastrech nemovitostí, jelikož obecně umožňují zjistit vlastníka a informace o příslušných nemovitostech.[40] Přestože by harmonizace informací obsažených v katastrech nemovitostí a přístup finančních zpravodajských jednotek a příslušných orgánů ke katastrům nemovitostí jiných členských států mohly přinést výhody, je důležité poznamenat, že ne všechny informace důležité pro finanční zpravodajské jednotky a příslušné orgány lze z těchto katastrů získat.

Běžným typem praní peněz a financování terorismu v odvětví nemovitostí je využívání složitých schémat zahrnujících tzv. krycí společnosti, složité vlastnické struktury včetně svěřenských fondů nebo společností založených v jurisdikcích s nízkou mírou transparentnosti nebo zmocněnců. Podle nadnárodního posouzení rizik z roku 2019 považují zástupci soukromého sektoru za velký problém identifikaci skutečného vlastníka nemovitosti, zejména pokud prodávající a kupující uzavírají transakce prostřednictvím svěřenských fondů. Průzkum mezi finančními zpravodajskými jednotkami ukázal, že 61 % respondentů považuje za častné operační schéma využívané pro praní peněz a financování terorismu prostřednictvím odvětví nemovitostí transakce s nemovitostmi prováděné pouze třetími osobami a zprostředkovateli. 44 % respondentů uvedlovyužívání firemních nástrojů, svěřenských fondů nebo zmocněnců a 39 % respondentů udalo, že hlavním problémem jsou obtíže při zjišťování skutečné totožnosti vlastníka, nájemce nebo investora do nemovitosti[41].

Katastry nemovitostí lze spolu s dalšími propojenými registry, které mají finanční zpravodajské jednotky a příslušné orgány k dispozici, např. registry skutečných vlastníků,

[37] Výzkumná služba Evropského parlamentu, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (Porozumění praní peněz prostřednictvím transakcí s nemovitostmi), 2019, s. 2 a Evropská komise (2021), tamtéž.

[38] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Zranitelnost právnických profesí v oblasti praní peněz a financování terorismu), 2013, s. 44.

[39] FAFT/OECD, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* (Praní peněz a financování terorismu prostřednictvím odvětví nemovitostí), 2007.

[40] Evropská komise (2021), s. 87, 91 (obsah katastrů nemovitostí), a 101–102 (přeshraniční výměna informací).

[41] Evropská komise (2021), s. 50. Bylo možné zvolit více než jednu odpověď.

využít k odhalování případů praní peněz a financování terorismu, pokud jsou používány výše popsané techniky, neboť mohou poskytovat spolehlivé, doplňující a aktuální informace o současných a v některých případech i minulých vlastnících nemovitostí. V rámci průzkumu mezi příslušnými orgány a povinnými subjekty více než 80 % respondentů uvedlo, že informace o minulém a současném vlastnictví jsou pro jejich práci užitečné[42]. Někteří z nich zároveň uvedli, že někdy chybí informace o vlastnických právech a že chybějící další osobní údaje, jako je osobní identifikační číslo, znemožňují určení skutečného vlastníka[43].

K dalším způsobům praní peněz a financování terorismu prostřednictvím odvětví nemovitostí patří rovněž nemovitosti s neobvyklým oceněním: buď nad, nebo pod tržní hodnotou dané nemovitosti[44]. Společným prvkem je také nesoulad mezi deklarovaným příjmem/majetkem kupujícího a hodnotou daného nemovitého majetku[45]. V této souvislosti 63 % respondentů uvedlo, že cena nemovitosti je důležitou informací. Respondenti také uvedli, že v katastru chybí kupní cena nebo ocenění nemovitosti[46]. Poslední údaje o zařazení těchto informací jsou z roku 2014. Tehdy byly údaje o kupní ceně uchovávány v katastrech nemovitostí 14 členských států[47] a v dalších šesti členských státech byly uchovávány, avšak buď nebyly zapsány v žádném registru, nebo byly zapsány odděleně od katastru nemovitostí[48]. S tím souvisí absence historických záznamů o převodu vlastnictví nemovitostí, platebních prostředcích (zejména vzhledem k rostoucímu trendu nakupování nemovitostí v hotovosti) a kupních smlouvách.

Respondenti také vyjádřili obavy, pokud jde o přesnost informací obsažených v katastrech (např. popis nemovitosti není přesný, resp. není již přesný) a jejich úplnost (kondominia jsou sice na trhu velmi rozšířena, nejsou však ve všech katastrech zahrnuta).

Následující část analyzuje výhody a nevýhody propojení katastrů nemovitostí. Tato analýza je provedena výhradně z hlediska rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu a využití těchto katastrů pro účely prevence a boje proti přeshraničnímu praní peněz a financování terorismu, které se týkají odvětví nemovitostí.

4. HARMONIZACE INFORMACÍ ZAHRNUTÝCH DO KATASTRŮ NEMOVITOSTÍ

Pro účely této zprávy se harmonizací informací v katastrech nemovitostí rozumí vytvoření minimálního souboru údajů o nemovitostech, které by poskytovaly všechny členské státy.

Harmonizace informací, které jsou v katastrech aktuálně k dispozici, by pravděpodobně nestačila k uspokojení potřeb orgánů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Informace, které finanční zpravodajské jednotky a příslušné orgány obvykle potřebují, jako jsou identifikační údaje o prodávajících či kupujících, cena nemovitosti, datum prodeje nebo

[42] Tamtéž, s. 90.
[43] Tamtéž.
[44] OECD, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* (Informační příručka pro daňové kontrolory a daňové auditory o praní peněz a financování terorismu), 2019, s. 48; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* (Pokyny k přístupu založenému na rizicích pro realitní makléře), 2008, s. 22 a Evropská komise (2021), s. 38.
[45] Evropská komise (2021), s. 51.
[46] Tamtéž, s. 91
[47] Rakousko, Belgie, Bulharsko, Kypr, Dánsko, Estonsko, Řecko, Španělsko, Litva, Lucembursko, Lotyšsko, Nizozemsko, Rumunsko a Švédsko a Evropská komise (2015), s. 171–175.
[48] Irsko, Německo, Finsko, Portugalsko, Česko, Slovensko, tamtéž.

změny vlastnictví (včetně záznamu o převodech vlastnictví), nejsou v katastrech obecně k dispozici. Aby tedy měla případná harmonizace pro účely boje proti praní peněz a financování terorismu přidanou hodnotu, měly by být shromažďovány a v katastrech ukládány další údaje.

Současně by měl být přístup k těmto informacím pečlivě navržen, protože jejich zpřístupnění pro jiné účely by nemuselo být vždy přiměřené.

4.1. Přínosy

Harmonizace informací obsažených v katastrech nemovitostí může mít řadu přínosů, které jdou nad rámec prevence a boje proti praní peněz, jeho predikativním trestným činům a financování terorismu. Harmonizace může být impulsem k dokončení digitalizace vnitrostátních katastrů nemovitostí a ke zlepšení jejich dostupnosti, aby byly vhodné pro digitální věk. Harmonizace může také přispět k právní jistotě, poněvadž společná struktura s jasnou terminologií a právní hodnotou uložených informací může sama o sobě přispět k větší transparentnosti a spolehlivosti informací. Harmonizace údajů obsažených v katastrech nemovitostí by také umožnila rychlejší přístup k informacím a jejich využívání. A v neposlední řadě by dostupnost harmonizovaných informací v katastrech nemovitostí usnadnila identifikaci vlastnictví nemovitostí, ať již na vnitrostátní úrovni, nebo v jiných členských státech. Přispěla by tak k finančnímu zpravodajství, finančnímu vyšetřování, ale i ke zmrazování a zabavování majetku.

4.2. Nevýhody a omezení

Katastry nemovitostí se vyvinuly do své současné podoby v kontextu specifických vnitrostátních systémů organizace majetku.

Článek 345 je vyjádřením zásady neutrality Smluv ve vztahu k pravidlům upravujícím systém vlastnictví majetku v členských státech. To však neznamená, že tato pravidla nepodléhají základním pravidlům Evropské unie, která mimo jiné zahrnují zákaz diskriminace, svobodu usazování a volný pohyb kapitálu.[49] Jinými slovy by článek 345 SFEU nebránil harmonizaci takových otázek, jako je shromažďování, uchovávání a předkládání souboru společně definovaných údajů, pokud respektuje základní zásady unijního práva, a zejména pak neutralitu Unie ve vztahu k pravidlům upravujícím systém vlastnictví majetku v členských státech.

Vzhledem k právním, politickým, organizačním a historickým rozdílům mezi registry napříč celou EU by harmonizace katastrů nemovitostí vyžadovala značné úsilí členských států, poněvadž by mohla vyvolat významné přerozdělení úkolů, revizi vnitrostátních právních rámců a přezkum a změny v uspořádání a fungování těchto registrů.

Pouhá harmonizace informací již obsažených v registrech by vedla k administrativním a finančním nákladům. Jak je uvedeno v bodě 4.2, harmonizace údajů by vyžadovala změny právních předpisů, přezkum fungování registrů a případně i přerozdělení pravomocí na vnitrostátní a nižší než vnitrostátní úrovni. Při pokusu o odhad těchto nákladů se jako

[49] Rozsudek Evropského soudního dvora ve spojených věcech C-105/12 až C-107/12, Essent NV a další, body 29–36; Stanovisko Evropského soudního dvora v řízení o stanovisku 2/15 (Singapur), bod 107.

přiměřené jeví pouze náklady, pokud jde o samotné registry (s požadavky na personál vypočítanými na úrovni 3 plných úvazků a jednorázovými náklady ve výši 50 000 EUR na členský stát a s omezenými opakujícími se náklady[50]), avšak náklady, které se odhadují obtížněji, jako jsou změny právních předpisů a přerozdělení pravomocí, zohledněny nebyly. Spolehlivější odhady by bylo možné vypracovat pouze na základě přesných modelů harmonizace.

4.3. Závěry

I když jsou odhadované náklady na harmonizaci katastrů nemovitostí malé, lze je považovat pouze za dílčí, a tudíž neposkytují přesný obraz o důsledcích takové harmonizace. Z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu je však důležitější skutečnost, že jedinou možnou harmonizací, které lze dosáhnout, je harmonizace informací týkajících se prevence a boje proti praní peněz a financování terorismu. Jak je však uvedeno výše, většina informací nezbytných pro orgány v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu není v katastrech nemovitostí obsažena. Naopak většina informací obsažených v katastrech nemovitostí, které nejsou z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu relevantní, by nemohla být pro účely tohoto boje harmonizována.

5. PROPOJENÍ VNITROSTÁTNÍCH KATASTRŮ NEMOVITOSTÍ

Propojení katastrů nemovitostí by mohlo mít řadu podob. Mohlo by následovat příkladu registrů skutečného vlastnictví propojených na základě směrnice o boji proti praní peněz prostřednictvím společného rozhraní na portálu evropské e-justice. Alternativně by se mohlo jednat o centrální systém, který by čerpal informace z vnitrostátních katastrů nemovitostí a předkládal by je harmonizovaným způsobem.

5.1. Přínosy

Propojení vnitrostátních katastrů nemovitostí na úrovni EU by usnadnilo přeshraniční přístup k informacím obsaženým ve vnitrostátních registrech všech členských států. Nejen že by to podpořilo účinnější provádění pravidel EU v občanskoprávních a trestněprávních věcech a zlepšení přístupu ke spravedlnosti, ale díky usnadnění přeshraničních transakcí by to také mohlo v širším smyslu sloužit jako katalyzátor vnitřního trhu.

V oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu by propojení mohlo poskytnout orgánům ucelenější obrázek o majetku ve vlastnictví fyzických či právnických osob nebo o právních uspořádáních. Přístup k údajům o nemovitostech v celé EU by mohl pomoci při odhalování přeshraničních prvků při provádění strategických a operativních analýz, jakož i v kontextu finančního vyšetřování. Takové propojení by rovněž podpořilo rychlejší a účinnější opatření na zmrazení a zabavení majetku. Mimo rámec boje proti praní peněz a financování terorismu by ze snazšího přeshraničního přístupu k údajům mohly těžit orgány zabývající se případy dědictví, jelikož se odhaduje, že každý desátý případ dědictví v EU má přeshraniční rozměr[51]. A konečně by propojení mohlo sloužit i jako impuls k modernizaci registrů, včetně jejich úplné digitalizace.

[50] Evropská komise (2021), s. 99.
[51] SEC(2009) 410 final, s. 18.

5.2. Nevýhody a omezení

Je třeba vzít v úvahu řadu faktorů. Za prvé, jakékoliv propojení by se muselo vypořádat s nejistotou obklopující informace obsažené v registru, která úzce souvisí s vnitrostátním systémem, v němž se daný katastr nemovitostí vyvinul, a to i ve vztahu k ověřování zaznamenaných informací. Pokud by případné propojení neprobíhalo zároveň s harmonizací, mohlo by to vést k riziku, že by vznikl falešný dojem srovnatelnosti informací obsažených v registrech. S otázkou srovnatelnosti informací souvisí i jejich úplnost. I když v katastrech nemovitostí nejsou uloženy všechny relevantní informace, propojené registry by mohly vyvolávat falešný dojem, že obsahují veškeré informace, které příslušné orgány potřebují, zatímco tyto informace mohou být uloženy jinde. Další problém se týká rizik, že pouhé propojení registrů nezajistí dostatečnou srozumitelnost, pokud nebude terminologie správně přeložena do ostatních jazyků a nebude řádně odrážet právní specifika.

Orientačně by harmonizace informací obsažených v katastrech nemovitostí a jejich propojení znamenala pro členské státy jednorázové náklady ve výši 95 000 až 320 000 EUR a opakované každoroční náklady ve výši 50 000 až 175 000 EUR v závislosti na rozsahu změn, které by bylo nutno provést ve stávajících registrech[52]. Kromě toho by se na úrovni EU musely na správu tohoto propojení vynakládat každoroční náklady zhruba ve výši 100 000 EUR. Jak je uvedeno v bodě 4.3, tyto odhady neberou v úvahu náklady na změny právních předpisů a přerozdělení pravomocí. Spolehlivější odhady by bylo možné vypracovat pouze na základě přesných modelů propojení.

5.3. *Závěry*

Výše uvedená analýza ukazuje, že propojení stávajících katastrů nemovitostí, pokud by nedošlo alespoň k nějaké úrovni harmonizace informací, jež jsou v nich obsaženy, by mělo řadu nedostatků, které by mohly znehodnotit jeho přínosy. Z hlediska nákladů by pouhé propojení nebylo významně levnější, než kdyby bylo doprovázeno určitým stupněm harmonizace informací obsažených v registrech[53].

6. POSOUZENÍ PŘIMĚŘENOSTI A NEZBYTNOSTI

Cílem této zprávy je poskytnout informace o významu harmonizace nebo propojení katastrů nemovitostí výhradně z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu. Jejím cílem není nahradit ani předjímat jakékoliv posouzení přiměřenosti a nezbytnosti dalších možných iniciativ Komise týkajících se katastrů nemovitostí v širším smyslu.

Výše uvedená analýza ukazuje, že propojení katastrů nemovitostí, pokud by bylo doprovázeno nezbytnou úrovní harmonizace, by mohlo přinést výhody tím, že umožní občanům a podnikům uplatňovat své svobody a podpoří jejich účinný přístup ke spravedlnosti v přeshraničních situacích. Z těchto důvodů Komise předpokládá, že do roku 2024 by se měly podílet na propojení registrů nemovitostí všechny členské státy[54].

[52] Předpokládá se, že 18 členským státům by vznikly náklady v nižším rozsahu, sedmi členským státům náklady ve vyšším rozsahu a dvěma členským státům náklady ve středním rozsahu, viz Evropská komise (2021), s. 97.
[53] Tamtéž, s. 99–100.
[54] COM(2020) 710 final, s. 13–14. Viz oddíl 2.3 výše.

Zpětná vazba poskytovaná finančními zpravodajskými jednotkami a příslušnými orgány naznačuje, že čistě z pohledu boje proti praní peněz a financování terorismu je celková rychlost přeshraniční výměny informací o nemovitostech uspokojivá. Mnoho informací, které orgány v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu potřebují, však v současné době v katastrech nemovitostí uloženo není. I když toto odvětví čelí vysokým rizikům praní peněz a financování terorismu, z pohledu boje proti praní peněz a financování terorismu neexistuje žádná naléhavá potřeba, která by pro účely tohoto boje propojení katastrů nemovitostí ospravedlňovala.

S cílem podpořit činnost orgánů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu rozšiřuje návrh Komise na 6. směrnici o boji proti praní peněz rozsah informací týkajících se transakcí s nemovitostmi, k nimž tyto orgány mají přístup[55]. Současně s cílem zabránit zneužívání složitých vlastnických struktur nebo hotovosti k praní peněz prostřednictvím odvětví nemovitostí rozšiřuje návrh nařízení o boji proti praní peněz požadavky na transparentnost skutečného vlastnictví na zahraniční právnické osoby, které nakupují nemovitosti v Unii[56], a pro platby v hotovosti stanoví horní hranici ve výši 10 000 EUR[57].

7. ZÁVĚRY

Tato zpráva uvádí řadu prvků, které je třeba vzít v úvahu pro možné propojení katastrů nemovitostí a harmonizaci informací, které obsahují, pouze pro účely boje proti praní peněz a financování terorismu. Jejím cílem není nahradit ani předjímat jakékoliv posouzení přiměřenosti a nezbytnosti dalších možných iniciativ Komise týkajících se katastrů nemovitostí v širším smyslu.

Uznává rizika v oblasti praní peněz a financování terorismu, kterým je sektor nemovitostí vystaven, a poukazuje na výhody, které by propojení a harmonizace těchto katastrů mohly v této souvislosti přinést jak občanům, tak i jednotnému trhu jako celku.

Analýza obsažená v této zprávě zároveň ukazuje složitou a různorodou situaci v oblasti katastrů nemovitostí v členských státech, která je významně ovlivněna historickými faktory a různými vnitrostátními majetkovými režimy.

Jakýkoliv případný legislativní návrh týkající se propojení a harmonizace katastrů nemovitostí by proto neměl být posuzován pouze nebo především z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu. Katastry nemovitostí nejsou nástrojem, který slouží výlučně tomuto boji. Jejich základní funkce a důvody jejich vzniku spočívají v potřebě zápisu vlastnického práva, plánování nebo daňových účelech. Katastry nemovitostí primárně slouží jiným orgánům než těm, jejichž úkolem je prevence a boj proti praní peněz a financování terorismu. Kromě toho se rámec tohoto boje zaměřuje na poskytování přístupu příslušným orgánům a finančním zpravodajským jednotkám k informacím, které potřebují pro prevenci a boj proti praní peněz a financování terorismu. Jako takový nemůže být tento rámec základem pro harmonizaci informací obsažených v katastrech nemovitostí, které nemají žádný význam z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu.

[55] COM(2021) 423 final, článek 16.
[56] COM(2021) 420 final, článek 48.
[57] Tamtéž, článek 59.

Analýza ukázala, že z pohledu boje proti praní peněz a financování terorismu je kvalita přeshraniční výměny informací o vlastnictví nemovitostí celkově uspokojivá a že z katastrů nemovitostí nelze získat všechny informace potřebné pro účely boje proti praní peněz a financování terorismu. Z toho vyplývá, že pro účely boje proti praní peněz a financování terorismu naléhavá potřeba propojit katastry nemovitostí neexistuje.