EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 9. 3. 2022
COM(2022) 87 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o posúdení nevyhnutnosti a primeranosti harmonizácie informácií zahrnutých v registroch nehnuteľností a o posúdení potreby vzájomného prepojenia týchto registrov

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o posúdení nevyhnutnosti a primeranosti harmonizácie informácií zahrnutých v registroch nehnuteľností a o posúdení potreby vzájomného prepojenia týchto registrov

1. ÚVOD

V článku 32b ods. 2 smernice (EÚ) 2015/849[1] (ďalej len „smernica o boji proti praniu špinavých peňazí“) zmenenej smernicou (EÚ) 2018/843[2] (ďalej len „piata smernica o boji proti praniu špinavých peňazí“) sa vyžaduje, aby Komisia predložila Európskemu parlamentu a Rade správu, v ktorej posúdi nevyhnutnosť a primeranosť harmonizácie informácií zahrnutých vo vnútroštátnych registroch nehnuteľností členských štátov a posúdi potrebu vzájomného prepojenia týchto registrov. Napriek tomu, že termín na predloženie správy bol stanovený na 31. decembra 2020, Komisia sa rozhodla odložiť jej prijatie, aby sa toto posúdenie mohlo vziať do úvahy pri príprave balíka legislatívnych návrhov v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, ktorý prijala 20. júla 2021[3].

Smernica o boji proti praniu špinavých peňazí obsahuje niekoľko opatrení, ktorých cieľom je riešiť a zmierňovať riziká prania špinavých peňazí a financovania terorizmu v sektore nehnuteľností. Súčasťou opatrení je zahrnutie notárov a ďalších odborníkov pracujúcich v oblasti práva, ktorí sa zúčastňujú na transakciách s nehnuteľnosťami, ako aj realitných maklérov medzi subjekty podliehajúce povinnostiam v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a sprístupnenie informácií o vlastníctve nehnuteľností vnútroštátnym orgánom pôsobiacim v tejto oblasti po zavedení zmien vyplývajúcich z piatej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí. V článku 32b ods. 1 smernice o boji proti praniu špinavých peňazí sa od členských štátov vyžaduje, aby poskytli finančným spravodajským jednotkám (ďalej len „FIU“) a príslušným orgánom prístup k informáciám, ktoré umožňujú včasnú identifikáciu akýchkoľvek fyzických alebo právnických osôb, ktoré vlastnia nehnuteľnosti, a to aj prostredníctvom registrov alebo elektronických systémov vyhľadávania údajov, ak sú takéto registre alebo systémy k dispozícii.

S cieľom splniť požiadavky uvedené v článku 32b ods. 2 táto správa obsahuje: i) analýzu súčasného stavu pozemkových kníh; ii) opis spôsobu, akým môže prístup k registrom nehnuteľností pomôcť FIU a príslušným orgánom, ako aj iii) posúdenie výhod, nedostatkov a požiadaviek harmonizácie informácií zahrnutých v registroch a ich vzájomného prepojenia. Na základe týchto prvkov sa vypracovalo počiatočné posúdenie primeranosti a nevyhnutnosti harmonizácie a vzájomného prepojenia.

---

[1] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (Text s významom pre EHP) (Ú. v. EÚ L 141, 5.6.2015, s. 73 – 117), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ (Ú. v. EÚ L 156, 19.6.2018, s. 43 – 74).

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

Pri príprave tejto správy bola ako podklad použitá nezávislá štúdia od externého dodávateľa zadaná v roku 2020[4]. V štúdii sa zmapovali informácie o registroch nehnuteľností v členských štátoch a analyzovali minulé a súčasné iniciatívy zamerané na vzájomné prepojenie registrov a harmonizáciu informácií, ktoré sú v nich obsiahnuté. Táto správa vychádza aj z informácií zo štúdie, ktorú Komisia zadala v roku 2014[5] a ktorá obsahovala výsledky obchodnej a technickej štúdie predstavujúcej prípravnú prácu zameranú na prepojenie katastrov nehnuteľností v rámci Európskeho portálu elektronickej justície.

V správe sa používa pojem „register nehnuteľností“ ako súhrnný pojem pre pozemkové knihy[6] a katastre[7], keďže obidva môžu obsahovať informácie umožňujúce identifikáciu fyzickej alebo právnickej osoby ako vlastníka nehnuteľnosti. Tieto registre sa vo všeobecnosti navzájom dopĺňajú, pričom pozemkové knihy obsahujú úradné záznamy o právach na základe listiny alebo právneho titulu a katastre zahŕňajú verejný súpis nehnuteľností. Z praktického hľadiska by členské štáty mali v akýchkoľvek potenciálnych projektoch harmonizácie a/alebo vzájomného prepojenia jednotlivo identifikovať relevantné vnútroštátne registre a zahrnúť tak pozemkové knihy, ako aj katastre, ak sú podľa ich vnútroštátneho práva odlišné.

2. SÚČASNÝ STAV

2.1. Registre obsahujúce informácie o vlastníkoch nehnuteľností v členských štátoch

Registre nehnuteľností v členských štátoch sa navzájom výrazne odlišujú z hľadiska organizácie, centralizácie, úrovne digitalizácie a príslušného obsahu.

Vo väčšine členských štátov sú údaje týkajúce sa nehnuteľného majetku zahrnuté v dvoch registroch – pozemkovej knihe a katastri. Osem členských štátov spravuje svoje pozemkové knihy spolu s katastrom[8]. Niektoré členské štáty sa rozhodli zriadiť aj samostatné databázy na osobitné účely – napríklad na účely daňovej identifikácie nehnuteľností[9] alebo na účely zaznamenávania kúpnej ceny a/alebo informácií o transakciách[10].

V priebehu dlhej histórie vedenia registrov informácií o nehnuteľnom majetku, ktorá siaha do 19. storočia, sa vyvinuli dva najbežnejšie systémy registrácie – systém zaznamenávania listín

[4] Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre finančnú stabilitu, finančné služby a úniu kapitálových trhov, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* (Štúdia o harmonizácii a vzájomnom prepojení registrov nehnuteľností: záverečná správa), Úrad pre publikácie, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; ďalej len „Európska komisia (2021)“.

[5] Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P. a kol., *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* (Analýza uskutočniteľnosti a realizácie prepojenia katastrov nehnuteľností), Úrad pre publikácie, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; ďalej len „Európska komisia (2015)“.

[6] Pod pojmom pozemková kniha sa rozumie verejný register listín alebo práv týkajúcich sa nehnuteľností.

[7] Kataster predstavuje systematický opis parciel nachádzajúcich sa v určitej oblasti. Tento opis sa uskutočňuje prostredníctvom máp, v ktorých sa identifikuje umiestnenie a hranice každej parcely, a záznamov. Najdôležitejšími informáciami v rámci záznamov sú identifikačné číslo a oblasť parcely, ktorá sa obvykle rozlišuje podľa triedy využitia pôdy.

[8] Dánsko, Estónsko, Cyprus, Litva, Maďarsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko.

[9] Francúzsko a Portugalsko.

[10] Nemecko a Fínsko.

a systém registrácie právnych titulov. Listina je záznam o konkrétnej transakcii. Slúži ako dôkaz o konkrétnej dohode (napríklad o predaji nehnuteľnosti), ale sama osebe nepredstavuje dôkaz zákonného práva strán transakcie uzatvoriť a realizovať dohodu[11]. V druhom systéme, v ktorom sa zaznamenávajú právne tituly, predstavuje registrácia právneho titulu dôkaz o vlastníctve. V súčasnosti 23 členských štátov používa systém registrácie právnych titulov alebo obidva systémy a štyri členské štáty používajú iba systém registrácie listín[12]. V niektorých členských štátoch prebieha postupný prechod zo systému listín na systém právnych titulov. V opačnom smere sa žiadne zmeny neuskutočňujú[13].

V mnohých členských štátoch sú uvedené druhy registrov centralizované na národnej úrovni – obsahujú teda informácie o celom území krajiny. Neplatí to však pre Nemecko, Francúzsko[14], a Taliansko[15]. Španielsko má zmiešaný systém: existuje tu viac ako 1 000 pozemkových kníh s výlučnými právomocami a databázami, ale aj celonárodná prepojená platforma[16]. Podobný systém má Grécko, pričom databázu pozemkovej knihy spravuje jedna spoločnosť centrálne za celú krajinu a jej aktualizácie vykonávajú miestne katastrálne úrady na základe príslušných transakcií[17].

Väčšina členských štátov má digitalizované registre dostupné online. Existujú však aj výnimky. Vo Francúzsku údaje uložené v miestnych registroch nie sú prístupné online, hoci sú digitalizované, a výsledky vyhľadávania sa poskytujú ručne asynchrónnym spôsobom (okrem regiónov Alsasko a Moselle)[18]. Luxemburský register je takisto offline[19].

2.2. Úloha a účel registrov nehnuteľností na jednotnom trhu

Prvoradým účelom údajov zahrnutých v registroch nehnuteľností je právna istota, pokiaľ ide o vlastnícke práva a práva tretích strán týkajúce sa určitej nehnuteľnosti. Okrem verejných orgánov využívajú údaje uchovávané v registroch nehnuteľností aj občania a odborníci, najčastejšie na základe oprávneného záujmu v súvislosti s možnou zmenou vlastníctva alebo nárokom tretej strany. Registre nehnuteľností sa môžu využívať na vnútroštátnej úrovni, ale používajú sa aj v cezhraničných situáciách, čo im dodáva rozmer jednotného trhu.

[11] Európska komisia (2015), s. 273.
[12] Tamže, s. 145 – 146, bez Spojeného kráľovstva. Systém právnych titulov alebo obidva systémy používajú tieto členské štáty: Bulharsko, Česko, Dánsko, Nemecko, Estónsko, Írsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Cyprus, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Rakúsko, Poľsko, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko, Fínsko a Švédsko. Systém založený iba na registrácii listín používajú len tieto členské štáty: Belgicko, Luxembursko, Holandsko a Rumunsko. Regióny Alsasko a Moselle vo Francúzsku používajú model zaznamenávania právnych titulov (na rozdiel od zvyšku krajiny). To isté platí o autonómnej provincii Trento v Taliansku.
[13] Európsky parlament – štúdia pre výbor JURI, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* (Cezhraničné nadobudnutie nehnuteľného majetku určeného na bývanie v EÚ: problémy, s ktorými sa stretávajú občania), 2016, s. 58 – 59.
[14] Francúzsko má 120 miestnych registrov nehnuteľného majetku, ktoré nie sú vzájomne prepojené.
[15] Niektoré regióny v Taliansku vedú samostatné registre, ale väčšinu krajiny pokrýva jeden register.
[16] Touriñán T., *The Spanish Land Registration system and the IMOLA project* (Španielsky systém registrácie pozemkov a projekt IMOLA), v publikácii: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)* {Projekt IMOLA II [Európsky dokument obsahujúci informácie z katastra nehnuteľností (ELRD): spoločný sémantický model na prepojenie katastrov nehnuteľností]}, s. 248, 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-sk.do?member=1.
[18] Európska komisia (2015), s. 242 – 243.
[19] Tamže, s. 216.

Nasledujúci zoznam predstavuje neúplný prehľad okolností, za akých sa registre nehnuteľností môžu používať cezhranične:

- Typickým príkladom využitia registrov nehnuteľností je ich použitie v súvislosti s kúpou nehnuteľného majetku v inom členskom štáte. Občania a odborníci môžu mať záujem skontrolovať právny stav a ťarchy nehnuteľného majetku, ktorý sa nachádza v zahraničí, alebo presnú registráciu vlastníctva majetku[20].
- Informácie z registrov nehnuteľností sa môžu získavať v súvislosti so súdnymi konaniami týkajúcimi sa nehnuteľností[21], a to aj pokiaľ ide o výkon súdnych rozhodnutí.
- Informácie z registra nehnuteľností sa môžu získavať aj na účel výmeny informácií medzi daňovými orgánmi. Podľa smernice 2011/16/EÚ[22] sa informácie o príjmoch z nehnuteľného majetku a o vlastníctve nehnuteľného majetku automaticky cezhranične vymieňajú medzi daňovými orgánmi členského štátu, v ktorom sa nachádza nehnuteľný majetok, a daňovými orgánmi členského štátu, v ktorom má pobyt majiteľ tohto nehnuteľného majetku.
- Registre nehnuteľností možno využiť na získanie informácií o ťarchách, napríklad zo strany finančných inštitúcií v súvislosti s poskytovaním úverov a hypoték.
- Orgány môžu získavať informácie z registrov nehnuteľností v súvislosti s konaniami, ktoré sa týkajú daňových povinností, a to vrátane vymáhania daní, poplatkov a ďalších opatrení, na ktoré sa vzťahuje smernica 2010/24/EÚ[23].
- Informácie z registrov nehnuteľností sa môžu získavať aj v súvislosti s dedením. Konkrétne v nariadení (EÚ) č. 650/2012[24] sa vyžaduje, aby orgány, ktoré vydávajú európske osvedčenie o dedičstve, overovali informácie týkajúce sa majetku vo vlastníctve zosnulého.
- V prípade konkurzného konania môže vyhľadávanie v registroch nehnuteľností vykonávať príslušný orgán, prípadne veriteľ.

2.3. Iniciatívy zamerané na vzájomné prepojenie

Doteraz sa uskutočnilo niekoľko iniciatív na úrovni EÚ, ktoré sa týkali vzájomného prepojenia vnútroštátnych katastrov nehnuteľností.

[20] Moerkerke J., *IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities* (IMOLA II, záväzok združenia ELRA voči občanom Európskej únie: otvorenie rámca spolupráce s orgánmi EÚ), v publikácii: *IMOLA II Project (…)* [Projekt IMOLA II (…)], s. 29.

[21] Cuccaro M., *The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters* (ELRD ako zdroj informácií pre súdy v cezhraničných veciach), v publikácii: *IMOLA II Project (…)* [Projekt IMOLA II (…)], s. 221. Konkrétne: *„(…) z čisto praktického hľadiska môže byť nesmierne užitočné s istotou vedieť, či žalobca správne uverejnil existenciu súdneho konania v príslušnom katastri nehnuteľností, ktorý sa môže nachádzať v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom príslušný sudca rozhoduje v nadnárodnom spore."*

[22] Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS.

[23] Smernica Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení (Ú. v. EÚ L 84, 31.3.2010, s. 1 – 12) a Európska komisia (2021), s. 29.

[24] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 650/2012 zo 4. júla 2012 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a prijatí a výkone verejných listín v dedičských veciach a o zavedení európskeho osvedčenia o dedičstve (Ú. v. EÚ L 201, 27.7.2012, článok 66 ods. 5).

Prepojenie katastrov nehnuteľností (LRI) je prebiehajúci projekt financovaný programom Európskej únie Spravodlivosť[25], ku ktorému sa členské štáty môžu dobrovoľne pripojiť[26]. Jeho cieľom je poskytnúť prostredníctvom Európskeho portálu elektronickej justície[27] jednotný prístupový bod ku katastrom nehnuteľností zúčastnených členských štátov. Výsledkom prvej etapy projektu je vytvorenie technicky funkčného vzájomného prepojenia katastrov nehnuteľností Estónska a Rakúska. Táto perspektívna služba je verejne dostupná ako ukážka[28]. Druhý projekt LRI medzi členskými štátmi podporovaný z finančných prostriedkov EÚ sa začal realizovať v marci 2020 a skončil v októbri 2021. V rámci tohto projektu pripojilo Lotyšsko svoj kataster nehnuteľností k platforme služby LRI. Španielsko, Maďarsko a Portugalsko vykonali podrobnú analýzu s cieľom v plnej miere pochopiť podmienky, ktoré musí krajina splniť predtým, ako začne pracovať na vnútroštátnom pripojení k projektu LRI.

Komisia vo svojom oznámení z roku 2020 „Digitalizácia justície v Európskej únii, Súbor príležitostí“ uviedla, že na to, aby bolo možné plne využiť potenciál prepojenia LRI, malo by sa rozšíriť na celú EÚ s cieľom zabezpečiť plné zapojenie členských štátov do roku 2024[29].

IMOLA (*Interoperability MOdel for LAnd registers* – Model interoperability pre katastre nehnuteľností) je projekt Európskeho združenia katastrov nehnuteľností spolufinancovaný z programu Európskej únie Spravodlivosť[30]. Cieľom projektu je vytvoriť spoločný vzor na organizovanie informácií obsiahnutých v registroch nehnuteľností na úrovni EÚ s pripojeným vysvetlením v rôznych jazykoch. Hlavným úspechom projektu IMOLA je vytvorenie koncepcie „európskeho dokumentu obsahujúceho informácie z katastra nehnuteľností“ – šablóny na organizovanie informácií z katastra nehnuteľností na úrovni EÚ vrátane sémantického modelu[31].

3. NEHNUTEĽNOSTI A REGISTRE NEHNUTEĽNOSTÍ V KONTEXTE PRANIA ŠPINAVÝCH PEŇAZÍ A FINANCOVANIA TERORIZMU

Táto kapitola je zameraná na spôsoby, akými sa dajú registre nehnuteľností využiť v súvislosti s bojom proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

3.1. Rizikové faktory a bežné prípady zneužívania sektora nehnuteľností na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu

Podľa Finančnej akčnej skupiny (FATF) sa príjmy z trestnej činnosti často používajú na nákup nehnuteľností, pričom nehnuteľný majetok predstavuje približne 30 % majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti, ktorý bol celosvetovo skonfiškovaný v rokoch 2011 až 2013[32]. Hoci je zložité získať údaje o rozsahu prania špinavých peňazí a financovania terorizmu v tomto sektore, Agentúra Európskej únie v oblasti presadzovania práva (Europol)

[25] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/693 z 28. apríla 2021, ktorým sa zriaďuje program Spravodlivosť a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1382/2013 (Ú. v. EÚ L 156, 5.5.2021, s. 21 – 38).
[26] Ďalšie informácie nájdete na stránke https://lri-ms.eu/.
[27] https://e-justice.europa.eu/.
[28] https://lri-ms.eu/outcomes.
[29] COM(2020) 710 final, s. 13 – 14.
[30] https://www.elra.eu/imola/.
[31] Tamže.
[32] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Zraniteľnosť odborníkov pracujúcich v oblasti práva voči praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu), 2013, s. 24.

predpokladá, že v strednodobom horizonte a v dôsledku pandémie COVID-19 budú sektory nehnuteľností a výstavby ešte atraktívnejšími oblasťami pre pranie špinavých peňazí[33]. V posúdení Európskej komisie z roku 2019, ktoré sa týkalo rizika prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktoré má vplyv na jednotný trh a súvisí s cezhraničnou činnosťou[34] (ďalej len „nadnárodné posudzovanie rizík“), bola úroveň zraniteľnosti sektora nehnuteľností voči financovaniu terorizmu vyhodnotená ako výrazná a úroveň zraniteľnosti voči praniu špinavých peňazí ako výrazná/veľmi výrazná[35].

Nehnuteľnosti zohrávajú úlohu najmä v poslednej etape cyklu prania špinavých peňazí, teda vo fáze začleňovania[36]. Umožňujú začlenenie nezákonných finančných prostriedkov do legálnej ekonomiky, vrátenie príjmov z trestnej činnosti páchateľom a dokonca generovanie legitímneho príjmu[37]. Nehnuteľnosti takisto prestavujú majetok, ktorý sa vo všeobecnosti zhodnocuje a pri predaji môže poskytnúť legitímny dôvod vykázania finančných prostriedkov[38].

Bežné metódy, ktoré páchatelia trestnej činnosti používajú, často zahŕňajú zložité schémy nadobudnutia nehnuteľnosti – využívanie zložitého financovania prostredníctvom pôžičiek a úverov, sprostredkovanie cez odborníkov, využívanie podnikových nástrojov, manipuláciu s odhadom alebo ocenením majetku, využívanie menových nástrojov, ako je hotovosť alebo šek, využívanie hypotekárnych systémov alebo využívanie nehnuteľného majetku na ukrytie peňažných prostriedkov získaných z nelegálnej činnosti[39].

3.2. Využitie registrov nehnuteľností v kontexte boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu

Informácie obsiahnuté v registroch nehnuteľností môžu pomáhať príslušným orgánom a FIU rôznymi spôsobmi. Štúdia vypracovaná ako podklad pre túto správu, ktorej súčasťou boli cielené konzultácie s orgánmi pôsobiacimi v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, potvrdzuje, že celkovo sú tieto orgány spokojné s rýchlosťou výmeny informácií o nehnuteľnostiach medzi FIU a príslušnými orgánmi, ako aj s informáciami obsiahnutými v registroch nehnuteľností, pretože obvykle umožňujú identifikáciu vlastníckych vzťahov a získanie informácií o nehnuteľnostiach[40]. Hoci harmonizácia informácií obsiahnutých v registroch nehnuteľností a prístup FIU a príslušných orgánov k registrom nehnuteľností iných členských štátov môžu priniesť výhody, je dôležité upozorniť, že nie všetky informácie relevantné pre FIU a príslušné orgány možno získať prostredníctvom týchto registrov.

---

[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU* (Po pandémii: Ako bude pandémia ochorenia COVID-19 pretvárať závažnú a organizovanú trestnú činnosť v EÚ), 2020, s. 12.

[34] SWD(2019) 650 final.

[35] Tamže, s. 171.

[36] Európska komisia (2021), s. 37.

[37] Výskumná služba Európskeho parlamentu, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (Objasnenie prania špinavých peňazí cez transakcie s nehnuteľnosťami), 2019, s. 2 a Európska komisia (2021), tamže.

[38] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Zraniteľnosť odborníkov pracujúcich v oblasti práva voči praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu), 2013, s. 44.

[39] FATF/OECD, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* (Pranie špinavých peňazí a financovanie terorizmu prostredníctvom sektora nehnuteľností), 2007.

[40] Európska komisia (2021), s. 87, 91 (obsah registrov nehnuteľností) a 101 – 102 (cezhraničná výmena informácií).

Bežným typom prania špinavých peňazí a financovania terorizmu v sektore nehnuteľností je používanie zložitých schém zahŕňajúcich „schránkové spoločnosti“, zložité vlastnícke štruktúry vrátane správ zvereného majetku alebo spoločností založených v jurisdikciách s nízkou transparentnosťou, prípadne poverených zástupcov. Podľa nadnárodného posudzovania rizík z roku 2019 považujú zástupcovia súkromného sektora za najväčší problém zisťovanie konečného užívateľa výhod nehnuteľného majetku, najmä v prípadoch, keď predávajúci a kupujúci vykonávajú transakciu prostredníctvom správ zvereného majetku. Z prieskumu medzi FIU vyplynulo, že 61 % respondentov považuje transakcie s nehnuteľnosťami vykonávané iba tretími stranami a sprostredkovateľmi za bežný postup pri praní špinavých peňazí a financovaní terorizmu so zapojením sektora nehnuteľností. Po nich nasleduje 44 % respondentov, ktorí vybrali používanie podnikových nástrojov, správ zvereného majetku alebo poverených zástupcov, a 39 % respondentov, ktorí označili za hlavný problém ťažkosti s určením skutočnej totožnosti vlastníka, nájomcu či investora do nehnuteľnosti[41].

Registre nehnuteľností sa môžu použiť spolu s ďalšími navzájom prepojenými registrami, ktoré majú k dispozícii FIU a príslušné orgány, napr. registrami konečných užívateľov výhod, na odhaľovanie prípadov prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, v ktorých sa používajú opísané techniky, pretože môžu poskytnúť spoľahlivé, doplňujúce a aktuálne informácie o súčasných, prípadne minulých vlastníkoch nehnuteľností. V prieskume medzi príslušnými orgánmi a povinnými subjektmi viac ako 80 % respondentov uviedlo, že informácie o minulých a súčasných vlastníckych vzťahoch im pomáhajú pri práci[42]. Niektoré z nich zároveň uviedli, že informácie o vlastníckych právach niekedy chýbajú a že identifikáciu konečného užívateľa výhod znemožňujú ďalšie chýbajúce informácie, napríklad osobné identifikačné číslo[43].

Súčasťou typológie prania špinavých peňazí a financovania terorizmu prostredníctvom sektora nehnuteľností sú aj nehnuteľnosti s nezvyčajným ocenením: buď s vyššou, alebo nižšou cenou, ako je trhová hodnota danej nehnuteľnosti[44]. Spoločným prvkom je takisto nesúlad medzi deklarovaným príjmom/majetkom kupujúceho a hodnotou nehnuteľnosti[45]. V tejto súvislosti 63 % respondentov uviedlo, že cena nehnuteľnosti predstavuje dôležitú informáciu. Respondenti takisto uviedli, že v registri chýba kúpna cena alebo ocenenie nehnuteľného majetku[46]. Najnovšie údaje o zahrnutí týchto informácií pochádzajú z roku 2014. Vtedy sa údaje o kúpnej cene uchovávali v registroch nehnuteľností 14 členských štátov[47] a v prípade ďalších šiestich členských štátov sa uchovávali, ale buď neboli uvedené v žiadnom registri, alebo boli uvedené inde ako v registri nehnuteľností[48]. S tým súvisí aj

[41] Európska komisia (2021), s. 50. Respondenti mohli vybrať viac ako jednu odpoveď.
[42] Tamže, s. 90.
[43] Tamže.
[44] OECD, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* (Príručka na zvýšenie informovanosti daňových kontrolórov a audítorov o praní špinavých peňazí a financovaní terorizmu), 2019, s. 48; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* (Usmernenie pre realitných maklérov o prístupe založenom na rizikách), 2008, s. 22 a Európska komisia (2021), s. 38.
[45] Európska komisia (2021), s. 51.
[46] Tamže, s. 91.
[47] Belgicko, Bulharsko, Dánsko, Estónsko, Grécko, Španielsko, Cyprus, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Holandsko, Rakúsko, Rumunsko a Švédsko, Európska komisia (2015), s. 171 – 175.
[48] Česko, Nemecko, Írsko, Portugalsko, Slovensko, Fínsko, tamže.

neexistencia historických záznamov o prevode vlastníctva nehnuteľností, spôsoboch platby (najmä vzhľadom na rastúci trend nákupu nehnuteľností s použitím hotovosti) a kúpnych zmluvách.

Respondenti takisto naznačili obavy v súvislosti s presnosťou informácií obsiahnutých v registroch [napr. opis nehnuteľného majetku (už) nie je presný] a ich úplnosťou (bytové domy nie sú zahrnuté vo všetkých registroch, hoci sú na trhu veľmi rozšírené).

V ďalšej časti sa uvádza analýza výhod a nevýhod vzájomného prepojenia registrov nehnuteľností. Ide o analýzu výlučne z hľadiska rámca boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a využívania týchto registrov na účely predchádzania cezhraničnému praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu so zapojením sektora nehnuteľností a boja proti nim.

4. HARMONIZÁCIA INFORMÁCIÍ ZAHRNUTÝCH V REGISTROCH NEHNUTEĽNOSTÍ

Na účely tejto správy sa harmonizáciou informácií v registroch nehnuteľností rozumie vytvorenie minimálneho súboru údajov o nehnuteľnom majetku, ktoré by poskytovali všetky členské štáty.

Harmonizácia informácií, ktoré sú v súčasnosti dostupné v registroch, by pravdepodobne nepostačovala na splnenie potrieb orgánov pôsobiacich v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Informácie, ktoré FIU a príslušné orgány obvykle potrebujú, ako sú identifikačné údaje predávajúceho/kupujúceho, cena nehnuteľnosti, dátum predaja alebo zmeny vlastníctva (vrátane záznamu prevodov vlastníctva), sa vo všeobecnosti v registroch nenachádzajú. Preto by každá potenciálna harmonizácia mala byť doplnená o ďalšie údaje zhromažďované a uchovávané v registroch, aby poskytovala pridanú hodnotu na účely boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

Prístup k týmto informáciám by zároveň mal byť starostlivo navrhnutý, pretože ich sprístupnenie na iné účely nemusí byť vždy primerané.

4.1. Výhody

Harmonizácia informácií obsiahnutých v registroch nehnuteľností môže mať niekoľko výhod, ktoré presahujú rámec predchádzania praniu špinavých peňazí, príslušným predikatívnym trestným činom a financovaniu terorizmu a boja proti nim. Harmonizácia môže pôsobiť ako stimul na dokončenie digitalizácie vnútroštátnych registrov nehnuteľností a zlepšenie ich dostupnosti, aby sa prispôsobili digitálnemu veku. Okrem toho môže harmonizácia prispieť k právnej istote, pretože samotná spoločná štruktúra s jasnou terminológiou a právnou silou uchovávaných informácií môže prispieť k vyššej transparentnosti a spoľahlivosti informácií. Harmonizácia údajov obsiahnutých v registroch nehnuteľností by takisto umožnila rýchlejší prístup k informáciám a ich využívanie. Napokon by dostupnosť harmonizovaných informácií v registroch nehnuteľností uľahčila identifikáciu vlastníctva nehnuteľného majetku na vnútroštátnej úrovni alebo v iných členských štátoch. Prispela by tak k získavaniu finančných spravodajských informácií, finančnému vyšetrovaniu, ale aj k zmrazovaniu a konfiškácii majetku.

4.2. Nevýhody a obmedzenia

Registre nehnuteľností sa vyvinuli do svojej súčasnej podoby v kontexte špecifických vnútroštátnych systémov organizácie vlastníctva.

Článok 345 vyjadruje zásadu neutrality zmlúv vo vzťahu k úprave vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch. To však neznamená, že sú tieto pravidlá vyňaté z pôsobnosti základných pravidiel Európskej únie, ktoré zahŕňajú okrem iného zákaz diskriminácie, slobodu usadiť sa a voľný pohyb kapitálu[49]. Inými slovami, článok 345 ZFEÚ by nebránil harmonizácii takých záležitostí, akými sú zhromažďovanie, uchovávanie a prezentácia súboru spoločne vymedzených údajov, pokiaľ je v súlade so základnými zásadami právnych predpisov Únie, najmä neutralitou Únie vo vzťahu k úprave vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch.

Vzhľadom na právne, politické, organizačné a historické rozdiely medzi registrami v celej EÚ by si harmonizácia registrov nehnuteľností vyžadovala od členských štátov značné úsilie, pretože by mohla viesť k významnému prerozdeleniu úloh, revízii vnútroštátnych právnych rámcov a preskúmaniu štruktúry a fungovania registrov a k ich zmenám.

Samotná harmonizácia informácií, ktoré už sú obsiahnuté v registroch, by bola spojená s administratívnymi a finančnými nákladmi. Ako sa uvádza v bode 4.2, harmonizácia údajov by si vyžadovala zmeny v právnych predpisoch, preskúmanie fungovania registrov a možné prerozdelenie právomocí na vnútroštátnej a nižšej než vnútroštátnej úrovni. V rámci pokusu o odhad týchto nákladov sa náklady stanovili na primeranej úrovni, pokiaľ ide len o registre (pričom personálne potreby sú vypočítané na tri ekvivalenty plného pracovného času a jednorazové náklady stanovené na 50 000 EUR na jeden členský štát s obmedzenými opakujúcimi sa nákladmi[50]). Tento výpočet však nezohľadňuje náklady, ktoré sa odhadujú ťažšie, napríklad náklady na zmeny právnych predpisov a prerozdelenie právomocí. Spoľahlivejšie odhady možno vypracovať iba na základe presných modelov harmonizácie.

4.3. Závery

Hoci sú odhadované náklady na harmonizáciu registrov nehnuteľností malé, treba ich považovať iba za čiastočné, a preto neposkytujú presný obraz o dôsledkoch takejto harmonizácie. Dôležitejšie však je, že z hľadiska boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu je jedinou dosiahnuteľnou harmonizáciou tá, ktorá sa týka informácií relevantných pre predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a boja proti nim. Ale ako už bolo uvedené, registre nehnuteľností neobsahujú väčšinu informácií, ktoré potrebujú orgány pôsobiace v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Naopak, väčšinu informácií, ktoré registre nehnuteľností obsahujú a ktoré nie sú relevantné z hľadiska boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, by na účely boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu nebolo možné harmonizovať.

5. VZÁJOMNÉ PREPOJENIE VNÚTROŠTÁTNYCH REGISTROV NEHNUTEĽNOSTÍ

[49] Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie v spojených veciach C-105/12 až C-107/12, Essent NV a i., body 29 až 36; stanovisko Súdneho dvora Európskej únie v konaní o stanovisku 2/15 (Singapur), bod 107.

[50] Európska komisia (2021), s. 99.

Registre nehnuteľností možno vzájomne prepojiť niekoľkými spôsobmi. Jedným z nich je príklad prepojených registrov konečných užívateľov výhod podľa smernice o boji proti praniu špinavých peňazí prostredníctvom spoločného rozhrania na Európskom portáli elektronickej justície. Prípadne môže ísť o centrálny systém, ktorý získava informácie z vnútroštátnych registrov nehnuteľností a poskytuje ich harmonizovaným spôsobom.

5.1. Výhody

Vzájomné prepojenie vnútroštátnych registrov nehnuteľností na úrovni EÚ by uľahčilo cezhraničný prístup k informáciám obsiahnutým vo vnútroštátnych registroch všetkých členských štátov. Podporilo by to nielen účinnejšie vykonávanie pravidiel EÚ v občianskych a trestných veciach a zlepšenie prístupu k spravodlivosti, ale mohlo by slúžiť aj všeobecnejšie ako katalyzátor pre vnútorný trh, a to uľahčovaním cezhraničných transakcií.

V oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu by vzájomné prepojenie mohlo poskytnúť príslušným orgánom komplexnejší obraz o majetku vo vlastníctve fyzických alebo právnických osôb, prípadne právnych štruktúr. Prístup k údajom o nehnuteľnostiach na úrovni EÚ by mohol pomôcť pri odhaľovaní cezhraničných prvkov pri vykonávaní strategických a operačných analýz, ako aj v súvislosti s finančným vyšetrovaním. Takéto prepojenie by slúžilo aj na podporu rýchlejšieho a účinnejšieho zmrazenia a konfiškácie majetku. Okrem rámca boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu môžu využívať výhody jednoduchšieho cezhraničného prístupu k údajom aj orgány, ktoré sa zaoberajú dedením, keďže podľa odhadov má každý desiaty prípad dedenia v EÚ cezhraničný rozmer[51]. Vzájomné prepojenie môže napokon urýchliť modernizáciu registrov vrátane ich plnej digitalizácie.

5.2. Nevýhody a obmedzenia

Existuje niekoľko faktorov, ktoré treba vziať do úvahy. Po prvé, akékoľvek vzájomné prepojenie narazí na neistotu, pokiaľ ide o informácie obsiahnuté v registri, ktorá je úzko spojená s vnútroštátnym systémom, v ktorom bol register nehnuteľností zriadený, a to aj vo vzťahu k overovaniu zaznamenaných informácií. Pokiaľ vzájomné prepojenie nebude doplnené harmonizáciou, existuje riziko dosiahnutia falošného dojmu porovnateľnosti informácií obsiahnutých v registroch. S problémom porovnateľnosti informácií je spojený aj problém ich úplnosti. V registroch nehnuteľností sa neuchovávajú všetky relevantné informácie, prepojené registre však môžu vyvolávať falošný dojem, že obsahujú všetko, čo príslušné orgány potrebujú, pričom tieto informácie môžu byť uchovávané inde. Ďalší problém sa týka rizika, že samotné vzájomné prepojenie registrov by neposkytlo dostatočnú zrozumiteľnosť, pokiaľ nebude terminológia správne preložená do ostatných jazykov tak, aby riadne odzrkadľovala právne osobitosti.

Orientačne by z harmonizácie informácií obsiahnutých v registroch nehnuteľností a vzájomného prepojenia týchto registrov vyplynuli pre členské štáty jednorazové náklady vo výške 95 000 až 320 000 EUR a opakované náklady vo výške 50 000 až 175 000 EUR ročne v závislosti od úrovne zmien, ktorými by museli existujúce registre prejsť[52]. Okrem toho by na úrovni EÚ vznikli náklady približne vo výške 100 000 EUR ročne na správu vzájomného

[51] SEK(2009) 410 v konečnom znení, s. 18.

[52] Očakáva sa, že 18 členským štátom by vznikli náklady v nižšom rozsahu, pričom sedem členských štátov by čelilo nákladom vyššieho rozsahu a dva nákladom stredného rozsahu; pozri Európska komisia (2021), s. 97.

prepojenia. Ako je uvedené v bode 4.3, v týchto odhadoch sa nezohľadňujú náklady na zmenu právnych predpisov a prerozdelenie právomocí. Spoľahlivejšie odhady možno vypracovať iba na základe presných modelov vzájomného prepojenia.

5.3. Závery

Z uvedenej analýzy vyplýva, že vzájomné prepojenie existujúcich registrov nehnuteľností bez aspoň nejakej úrovne harmonizácie informácií, ktoré sú v nich obsiahnuté, by prinieslo niekoľko nevýhod, ktoré by mohli prevážiť výhody takéhoto prepojenia. Z pohľadu nákladov by si samotné vzájomné prepojenie nevyžiadalo výrazne nižšie zdroje ako prepojenie s určitým stupňom harmonizácie informácií obsiahnutých v registroch[53].

6. POSÚDENIE PRIMERANOSTI A NEVYHNUTNOSTI

Cieľom tejto správy je poskytnúť podklad, pokiaľ ide o relevantnosť harmonizácie alebo vzájomného prepojenia registrov nehnuteľností výlučne z pohľadu boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Nemá nahradiť ani predurčiť akékoľvek iné posúdenie primeranosti a nevyhnutnosti iných možných iniciatív Komisie týkajúcich sa registrov nehnuteľností v širšom zmysle.

Z analýzy uvedenej v predchádzajúcom texte vyplynulo, že vzájomné prepojenie registrov nehnuteľností, pokiaľ by bolo doplnené o potrebnú úroveň harmonizácie, by mohlo priniesť výhody tým, že by umožnilo občanom a podnikom uplatňovať si slobody a podporilo by účinný prístup k spravodlivosti v cezhraničných situáciách. Komisia z týchto dôvodov predpokladá, že do roku 2024 by sa mali všetky členské štáty zapojiť do vzájomného prepojenia katastrov nehnuteľností[54].

Pokiaľ ide výlučne o oblasť boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, zo spätnej väzby FIU a príslušných orgánov vyplýva, že celková rýchlosť cezhraničnej výmeny informácií o nehnuteľnostiach je uspokojivá. Väčšina informácií, ktoré potrebujú orgány pôsobiace v tejto oblasti, sa však v súčasnosti neuchováva v registroch nehnuteľností. Preto bez ohľadu na vysoké riziká, ktorým tento sektor čelí z dôvodu prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, neexistuje z tohto hľadiska naliehavá potreba, ktorá by odôvodňovala vzájomné prepojenie registrov nehnuteľností na účely boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

Na podporu činnosti orgánov pôsobiacich v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu sa v návrhu Komisie, ktorý sa týka šiestej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí, rozširuje rozsah informácií o transakciách s nehnuteľnosťami, ku ktorým môžu tieto orgány pristupovať[55]. S cieľom predchádzať zneužívaniu zložitých vlastníckych štruktúr alebo hotovosti na pranie špinavých peňazí prostredníctvom sektora nehnuteľností sa zároveň v návrhu nariadenia o boji proti praniu špinavých peňazí rozširujú požiadavky na transparentnosť informácií o konečných užívateľoch výhod na zahraničné

[53] Tamže, s. 99 – 100.
[54] COM(2020) 710 final, s. 13 – 14. Pozri časť 2.3.
[55] COM(2021) 423 final, článok 16.

právnické subjekty, ktoré kupujú nehnuteľnosti v Únii[56], a stanovuje sa horná hranica pre platby v hotovosti vo výške 10 000 EUR[57].

7. ZÁVERY

V tejto správe sa uvádza niekoľko prvkov, ktoré sa majú vziať do úvahy v súvislosti s možným vzájomným prepojením registrov nehnuteľností a harmonizáciou informácií, ktoré obsahujú, výhradne na účely boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Nemá nahradiť ani predurčiť akékoľvek iné posúdenie primeranosti a nevyhnutnosti iných možných iniciatív Komisie týkajúcich sa registrov nehnuteľností v širšom zmysle.

Uznávajú sa v nej riziká prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktorým je vystavený sektor nehnuteľností, ako aj výhody, ktoré by takéto vzájomné prepojenie a harmonizácia registrov mohli priniesť v tejto súvislosti, ale aj pre občanov a jednotný trh ako celok.

Analýzou obsiahnutou v tejto správe sa súčasne preukázal zložitý a rozmanitý charakter registrov nehnuteľností v členských štátoch, na ktorý vplývajú historické faktory a rôzne vnútroštátne režimy majetkových práv.

Preto by sa žiadny potenciálny legislatívny návrh týkajúci sa vzájomného prepojenia a harmonizácie registrov nehnuteľností nemal posudzovať výlučne ani primárne z pohľadu boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Registre nehnuteľností neslúžia iba na tieto účely. Ich hlavné funkcie a dôvody ich vzniku vychádzajú z potreby zaznamenávať vlastnícke právo a z účelov plánovania alebo zdaňovania. Registre nehnuteľností slúžia v prvom rade iným orgánom ako tým, ktorých úlohou je predchádzať praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a bojovať proti nim. Navyše rámec boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu sa zameriava na zabezpečenie prístupu príslušných orgánov a FIU k informáciám, ktoré potrebujú na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a boj proti nim. Ako taký by nemohol poskytnúť základ pre harmonizáciu tých informácií obsiahnutých v registroch nehnuteľností, ktoré nie sú relevantné v kontexte boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

Na základe analýzy sa preukázalo, že z pohľadu boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu je kvalita cezhraničnej výmeny informácií o vlastníctve nehnuteľného majetku celkovo uspokojivá a že nie všetky informácie potrebné na tieto účely možno získať z registrov nehnuteľností. Z toho vyplýva, že neexistuje naliehavá potreba vzájomného prepojenia registrov nehnuteľností na účely boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

[56] COM(2021) 420 final, článok 48.
[57] Tamže, článok 59.