

# Doporučení Rekonstrukce státu k legislativním variantám možnosti odčerpávání nelegálně nabytého majetku

## Úvod

Česko je pro praní peněz stále atraktivní destinací. Je proto třeba novelizovat legislativu postihující praní špinavých peněz za účelem odstranění nedostatků, které se projevují při její aplikaci v praxi. Jde zejména o umožnění odčerpávat peněžní prostředky zachycené v ČR na tzv. průtokových účtech, u nichž je podezření, že pocházejí z trestné činnosti. Velmi vítáme, že Ministerstvo spravedlnosti předložilo vládě dne 27. 7. 2023 k projednání **Analýzu k možnostem odčerpávání nelegálně nabytého majetku**<sup>1</sup>, která popisuje tři možná legislativní řešení uvedeného problému.<sup>2</sup>

V následujících odstavcích stručně shrnujeme navrhované varianty s ohledem na jejich silné a slabé stránky. Popis do značné míry přebíráme z uvedené Analýzy. V závěru **doporučujeme vydat se cestou trestní varianty**, případně vypracovat **kombinaci trestní a správní varianty**. Zároveň doporučujeme, aby byla následná příprava **legislativního návrhu řešení maximálně urychlena**.

### Ilustrace problému s tzv. průtokovými účty na případu ruské rafinerie Afipsky

převzato a upraveno ze článku Deníku N

- V roce 2019 byla v Česku založena firma na jejíž účet bylo krátce po založení připsáno tři čtvrté miliardy korun od ruské rafinerie, kterou ovládal Michail Gucerijev.
- Tento ruský podnikatel je od roku 2021 na sankčních seznamech EU.
- Česká firma chtěla finanční prostředky odeslat na účty firmy sídlící na Britských Panenských ostrovech.
- FAÚ transakci zablokoval a případ předal detektivům z NCOZ.
- Případ musel být ke konci roku 2021 odložen, jelikož se vyšetřovatelům nepodařilo prokázat, že peníze pocházejí z trestné činnosti.

## Civilní varianta

První varianta, kterou Analýza zmiňuje, se zakládá na vzniku nového, dvoufázového řízení před civilním soudem. Státní zastupitelství (v oblasti netrestní působnosti) by vystupovalo jako navrhovatel a osoba, jejíž vlastnické právo by bylo dotčeno, jako odpůrce. V rámci první přípravné fáze by státní zastupitelství šetřilo věc za součinnosti dalších orgánů (policie a orgánů finanční správy) za účelem ověření důvodnosti podezření o nelegálním původu majetku a případného dodatečného obstarávání důkazních prostředků, které by se následně prováděly před civilním soudem. Tato fáze by navazovala na předchozí skončené trestní řízení. Skončila by buď podáním návrhu na připadnutí majetku do vlastnictví státu k civilnímu soudu, nebo zastavením řízení. Druhá fáze řízení by pak probíhala před civilním soudem (v 1. stupni krajský soud).

<sup>1</sup> *Analýza k možnostem odčerpávání nelegálně nabytého majetku*, web Hospodářské komory ČR, <https://www.komora.cz/legislation/80-23-analyza-k-moznostem-odcerpavani-nelegalne-nabyteho-majetku-t2-5-2023/>

<sup>2</sup> *Ministerstvo spravedlnosti předkládá vládě materiál řešící problematiku tzv. průtokových účtů*, web MSp, <https://www.justice.cz/web/msp/tiskove-zpravy?clanek=ministerstvo-spravedlnosti-predklada-vlade-material-resici-problematiku-tzv-prutokovych-uctu>  
[www.rekonstrukcestatu.cz](http://www.rekonstrukcestatu.cz)

Dokazování by se provádělo na základě úpravy v občanském soudním řádu. Státní zastupitelství v roli navrhovatele by mělo tvrdit a prokazovat skutečnosti týkající se majetku a jeho nelegálního původu. Zároveň by byla zakotvena vyvratitelná domněnka pro případy, kdy mezi celkovou hodnotou majetku, který odpůrce nabyt nebo převedl na jinou osobu nebo do majetku ve svěřenském fondu v určité době před zahájením řízení, a příjmem odpůrce nabytým v souladu se zákonem, existuje hrubý nepoměr. Předpokládá se, že výše hrubého nepoměru by stejně jako v případě prokazování původu majetku v § 38x odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmu byla stanovena na částku přesahující 5 milionů Kč. Na odpůrce by pak zůstalo prokázání opaku, tedy, že jeho majetek není nelegálního původu. Pokud by odpůrce nebyl schopen prokázat, že jeho majetek není nelegálního původu, soud by mohl nařídit odčerpání majetku do vlastnictví státu.

Řešení založené na civilním řízení by ovšem čelilo podle Analýzy celé řadě negativ:

- chybějící praktické zkušenosti civilních soudů s problematikou odčerpávání nelegálního majetku
- směšování prvků trestního a civilního řízení vyvolává problémy v otázkách hmotněprávních i procesních - např. otázka použitelnosti důkazů z trestního řízení v řízením civilním
- otazník ohledně řešení případů, kdy navrhovaná úprava nebude obsahovat řešení určité otázky a bude se proto muset subsidiárně použít některý z obecných předpisů
- problémy s nefunkční mezinárodní spoluprací s orgány ze zemí bývalého SSSR by tato varianta nevyřešila
- v praxi mnohem delší doba trvání civilního řízení oproti trestnímu nebo správnímu řízení

## Správní varianta

S ohledem na stávající režim nastavený AML zákonem připadá podle Analýzy v úvahu také úprava pravomocí či možných procesních postupů FAÚ, případně jiného vhodného správního úřadu, kterou by mohlo být mimotrestní odčerpávání nelegálního majetku zavedeno. V případě FAÚ jako příslušného správního úřadu by řízení vedl FAÚ, a to jeho nově vybudovaná specializovaná složka.

FAÚ by řízení zahajoval z moci úřední na základě vlastního výstupu z analytického šetření nebo na základě oznámení orgánu činného v trestním řízení, který v předmětné věci vede trestní řízení. FAÚ řízení zahájí, pokud je dáno podezření, že majetek v minimální výši 5 mil. Kč je předmětem legalizace výnosů z trestné činnosti, a současně není možné nebo je jen velmi obtížné za využití standardních právních instrumentů zjistit či ověřit informace o původu předmětného majetku. Současně FAÚ vyzve účastníka řízení, aby ve lhůtě ne delší než 60 dnů hodnověrným způsobem prokázal, že majetek má legální původ. Míra důkazů pro FAÚ i účastníka je civilní (tvrzené skutečnosti postačí prokázat jako pravděpodobné). Proti rozhodnutí FAÚ je přípustné odvolání, o kterém rozhoduje Ministerstvo financí ČR. Rozhodnutí FAÚ bude přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Postup by byl **zřejmě nejrychlejší**, neboť by šetření a samotné rozhodnutí v prvním stupni prováděl FAÚ, který se na **problematiku praní špinavých peněz specializuje**. Úprava by byla **přímo navázána na problematiku praní špinavých peněz podle AML zákona**. Odpadla by vázanost na podané trestní oznámení proti osobě, na jehož základě vedou OČTŘ finanční šetření, a

postih majetku by tak byl založen přímo **na kvalifikovaném podezření podle AML zákona** a mohl by být zcela nezávislý na postupu proti osobě. Správní varianta by nejspíše nejlépe splňovala požadavky na rychlé odčerpání výnosů z legalizace v případech, kdy je podezření zjištěno v souvislosti s činností FAÚ.

Řešení založené na správním řízení má však podle Analýzy tato negativa:

- tato varianta by byla nejužší, protože by se týkala jen legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu ve smyslu § 3 AML
- selektivní přístup daný okruhem povinných osob podle AML by mohl vést k odklonění výnosů z trestné činnosti z institucí, které jsou takovými povinnými subjekty, jinam, tak, aby nebyly detekovatelné (k čemuž už i nyní jistě dochází)
- správní varianta by byla spojena s významnou organizační změnou FAÚ

## Trestní varianta

Konečně trestní varianta předpokládá zásadní rozšíření možností odčerpání majetku nad rámec klasického trestněprávního rámce a vytvoření nového nástroje, který by cílil primárně na takové případy, ve kterých nelze přistoupit k odčerpání majetku v trestním řízení, neboť nelze prokázat konkrétní trestný čin, ze kterého majetek pochází. Od klasických postupů v trestním řízení se navržená trestní varianta odlišuje tím, že umožňuje odčerpat určitý majetek zřejmě pocházející z určitého typu trestné činnosti, aniž by byla dána jasná návaznost na konkrétní prokázaný trestný čin. Vzhledem k tomu se navrhuje upravit tuto variantu v samostatném zvláštním zákoně, nejednalo by se o trestní řízení v pravém slova smyslu, které se vede proti konkrétní osobě, ale o řízení proti věci, v němž by se trestní řád používal pouze subsidiárně a neuplatnily by se v něm plně všechny zásady ovládající trestní řízení, zejména zásada presumpce nevinny.

Za předpokladu, že trestní řízení skončí odložením věci nebo bude trestní stíhání zastaveno, nicméně na základě provedeného šetření by bylo dáno dostatečné podezření, že majetek (část majetku) určité osoby prověřované nebo stíhané v trestním řízení, byla získána určitým v zákoně stanoveným trestným činem (ale na základě dostupných důkazů nelze spáchání trestného činu prokázat), mohl by být státní zástupce oprávněn samostatným návrhem zahájit relativně samostatné řízení o zabrání majetku (*in rem* řízení), v němž by rozhodoval trestní soud. Bylo-li by na základě šetření s určitou dostatečnou mírou pravděpodobnosti možné stanovit, že určitá část majetku pochází z nějaké trestné činnosti (aniž by byla řešena otázka viny), např. vzhledem k tomu, že hodnota majetku je v hrubém nepoměru k zákonným příjmům dotčené osoby, nebo byly zjištěny jiné skutečnosti odůvodňující takový závěr, rozhodl by trestní soud o odčerpání takového majetku bez návaznosti na odsouzení pachatele v trestním řízení.

Značným pozitivem by bylo, že novou úpravu by aplikovaly **orgány, které již mají se zajištěním a odčerpáváním majetku zkušenosti** (policisté – kriminalisté, státní zástupci na trestním úseku, trestní soudci). Zároveň se v tomto případě jedná o **orgány, které mají odborné znalosti a vhled do problematiky legalizace výnosů z trestné činnosti**. Daný případ bude těmito orgány posuzován odbornějším a komplexnějším způsobem, než by tomu bylo ze strany civilního soudu, jehož každodenní činnost spočívá v řešení zcela jiných druhů právních sporů. Trestní řád poměrně detailně upravuje zajištění věcí důležitých pro trestní řízení (výnos z trestné činnosti) a

jejich správu, přičemž **tyto postupy z trestního řádu by bylo možné využít i v novém řízení a nebylo by zapotřebí řešit tyto otázky novým způsobem.** O zajištěných věcech by bylo **možno rozhodnout rychleji než v civilním řízení,** což by přispělo k ochraně majetkových práv osoby, které byla věc zajištěna, jakož i dalších osob, které uplatňují k věci právo. Zároveň lze předpokládat, že z časového pohledu bude dané **zvláštní trestní řízení úspornější než civilní řízení.** Značnou výhodou je, že trestní varianta **nejvíce odpovídá stávající podobě konfiskace založené na nevysvětlitelném bohatství obsažené v návrhu směrnice o vymáhání a konfiskaci majetku,** kterou bude Česká republika povinna implementovat. Lze předpokládat, že by nejvíce umožnila využít **mezinárodní justiční spolupráci** v trestních věcech. Podstatným přínosem této varianty je, že by vyžadovala ze všech tří variant **nejmenší zásahy do vnitřních (organizačních) struktur OČTŘ a FAÚ,** jednalo by se tak zároveň o **rozpočtově nenáročnou variantu.** Jedná se také o řešení, které se osvědčilo v **Nizozemí a Lotyšsku.**

Řešení založené na trestním řízení má podle Analýzy tato negativa:

- některé základní principy českého trestního práva nebudou aplikovány – stát má nést důkazní břemeno, pravidlo *in dubio pro reo*
- absence praktických zkušeností s novým typem řízení – snížení důkazního standardu, nejde o řízení o vině a trestu, ale o řízení proti majetku

## Závěr

### 1. Doporučení k variantě legislativního řešení

Přijetí lotyšské úpravy (r. 2019) mimo jiné znamenalo, že se vysoce podezřelé bankovní transakce částečně přemístily z Lotyšska právě i do České republiky. ČR by tedy měla reagovat stejným (resp. dosti podobným) řešením. Trestní právo v ČR doznalo za posledních 20 let několik zásadních změn, které znamenaly významný průlom do základních principů trestního práva, např. trestní odpovědnost právnických osob, dohoda o vině a trestu, spolupracující obviněný apod. Tyto změny byly přijaty i přes nesouhlas části odborné veřejnosti. S odstupem řady let lze konstatovat, že se tyto změny rozhodně osvědčily jako funkční nástroj potírání (nejen) organizovaného zločinu.

**Na základě Analýzy a další odborné diskuse se přikláníme k legislativnímu zakotvení trestní varianty, která obsahuje nejvíce pozitiv.** Je třeba zdůraznit, že posunutí důkazního břemene v trestním řízení bude legitimizováno skutečností, že řízení bude vedeno pouze vůči „vysoce podezřelému majetku“, nikoliv proti konkrétní osobě. Trestní soud tedy nebude rozhodovat o vině osoby, tedy osobě nebude hrozit trest odnětí svobody a osoba nebude mít ani zápis v rejstříku trestů. Vzhledem ke komplexnosti problematiky bude více než vhodné, aby se řešením průtokových účtů zabývaly orgány, které již mají se zajištěním a odčerpáváním majetku zkušenosti. Tato varianta bude mít i značný preventivní účinek a praní peněz se přesune mimo ČR. **Vnímáme také pozitiva správní varianty, a proto může být vhodným kompromisem přijetí kombinace trestní a správní varianty, a tím dosáhnout synergie pozitivních výsledků obou variant.** Tedy zejména rychlosti při postupu správní variantou s výše nastíněnými pozitivy trestní varianty. Na druhou stranu je dle Rekonstrukce státu namísto s ohledem na značná negativa (chybějící praktické zkušenosti civilních soudů s problematikou odčerpávání nelegálního majetku, směšování prvků trestního a civilního řízení vyvolává problémy v otázkách hmotněprávních i

procesních - např. otázka použitelnosti důkazů z trestního řízení v řízení civilním atd.) **zcela odmítnout civilní variantu.**

## 2. Doporučení k termínu předložení legislativního řešení

Považujeme za velmi důležité, aby vláda po schválení Analýzy co nejrychleji **připravila příslušný legislativní návrh**. V příloze Analýzy zmiňovaný termín předložení vládě, 31. prosinec 2024 (s předpokládaným termínem nabytí účinnosti v lednu 2026), je až **neúměrně vzdálený**. Problémy, které praní peněz skrze průtokové účty přináší (více např. výroční zpráva NCOZ 2022<sup>3</sup> či článek Deníku N: Podezřelé ruské stamiliony pro malou pražskou firmu muselo Česko rozmrazit, ve hře je změna zákona<sup>4</sup>), jsou **vysoce akutní v kontextu omezování ruského vlivu v souvislosti s agresí na Ukrajině**. Návrh řešení je díky Analýze na stole, je proto naprosto neúnosné čekat dalšího 1,5 roku s předložením návrhu zákona vládě. Čím déle bude Česká republika otálet s přípravou zákona, tím déle se u nás bude dařit prát ruské peníze. Proto doporučujeme, aby **byla příprava legislativního návrhu řešení tzv. průtokových účtů maximálně urychlena a zaslání návrhu zákona do meziresortního připomínkového řízení proběhlo nejpozději do konce tohoto roku.**

---

<sup>3</sup> <https://www.policie.cz/clanek/vyrocní-zprava-ncoz-2022.aspx>

<sup>4</sup>

<https://denikn.cz/853110/podezrele-ruske-stamiliony-pro-malou-prazskou-firmu-muselo-cesko-rozmrazit-ve-hre-je-zmena-zakona/>  
[www.rekonstrukcestatu.cz](http://www.rekonstrukcestatu.cz)