



V Praze dne 2. 10. 2015  
Čj. OVA: 1134/15

## Stanovisko

k

Návrhu zákona o Centrální evidenci účtů a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se zákonem o Centrální evidenci účtů

### I. Úvod:

Ministerstvo financí (dále "předkladatel") předkládá k projednání návrh Závěrečné zprávy RIA (ZZ RIA) k návrhu zákona o Centrální evidenci účtů a o změně některých zákonů (CEÚ).

Důvodem předložení návrhu je dle informace v ZZ RIA nevyhovující současný stav, kdy oprávněným institucím trvá průměrně 30 dní, než obdrží požadované informace od úvěrových institucí.

Cílem navrhovaného předpisu je proto dle předkladatele zvýšení efektivity výkonu veřejné moci tím, že některým institucím, oprávněným získávat informace podléhající bankovnímu tajemství a mlčenlivosti podle zákona o spořitelních a úvěrních družstvech (jedná se o daňové orgány, orgány činné v trestním řízení, Finanční analytický útvar Ministerstva financí a zpravodajské služby), bude umožněno jediným dotazem během velmi krátké doby zjistit, ve které úvěrové instituci má či měl zájmový subjekt účet.

Předložená právní úprava navrhuje zřídit tzv. Centrální evidenci účtů (fyzických i právnických osob), kterou by spravovala Česká národní banka (ČNB) za úplatu od státu. Jednalo by se o databázi obsahující údaje o účtech, jejich majitelích a disponentech, vedených u úvěrových institucí (bank či jejich poboček a spořitelních a úvěrových družstev). Technický způsob předávání, strukturu, formát a lhůty pro předávání těchto údajů má dle § 4 teprve určit ČNB prováděcím právním předpisem (vyhláškou).

O potřebě určitého systémového řešení pro předávání údajů oprávněných institucí se dle ZZ RIA a důvodové zprávy vedla diskuse přinejmenším již od roku 2009. V letech 2010 - 2011 byla předkladatelem vypracována „studie proveditelnosti způsobů zefektivnění zjišťování informací z finančního sektoru“ (studie proveditelnosti).

Komise doplňuje, že od této doby však nastaly dvě zásadní změny: bylo umožněno plné využití technických možností datových schránek a banky a exekutoři zavedli mezi sebou automatizovaný systém předávání dat, tzv. Distribuovanou evidenci účtů (DEÚ), která umožňuje hromadné zasílání žádostí a následně i odpovědí na ně v typizované formě právě prostřednictvím datových schránek. Předkladatel v ZZ RIA uvádí, že dotazy od exekutorů tvoří dle studie proveditelnosti zhruba ¾ všech dotazů na úvěrové instituce (str. 19). Dle předkladatele je DEÚ nevhodným řešením problému zejména proto, že neumožňuje získat okamžitou informaci o disponentech účtů.



Předkladatel se v ZZ RIA opírá zejména o studii proveditelnosti a z ní vyplývající potřebu automatizovaného způsobu předávání žádostí a odpovědí. Za rozhodující moment považuje předkladatel vydání Usnesení vlády č. 1099 z 22. 12. 2014, kterým na základě dohody mezi ministrem financí a guvernérem České národní banky vláda rozhodla o zřízení Centrální evidence účtů a zároveň rozhodla, že správcem CEÚ bude právě ČNB.

Navrhovaná účinnost zákona je dle § 19 návrhu dána dnem jeho vyhlášení s výjimkou § 5, § 6 odst. 1 a 2, § 7, § 9 odst. 2 písm. c) a § 15, které nabývají účinnosti prvním dnem šestnáctého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení. Dle informace v ZZ RIA je však předpokládané nabytí účinnosti zákona 1. leden 2016.

Návrh zákona neimplementuje legislativu EU.

## **II. Připomínky a návrhy změn:**

Předložená ZZ RIA obsahuje zevrubnou analýzu stavu v podobě studie proveditelnosti, která byla relevantní v letech 2010 – 2011. Vzhledem k již zmíněným změnám však z větší části ztratila na aktuálnosti. ZZ RIA oproti tomu neobsahuje porovnání variantních řešení definovaného problému. Vedle nulové varianty, tedy stávajícího stavu, je jedinou popsanou variantou zřízení CEÚ. Argumentem pro neprovedení porovnání variant je dle předkladatele fakt, že vláda se svým usnesením již shodla na řešení v podobě Centrální evidence účtů, a to na základě dohody mezi ministrem financí a guvernérem ČNB. Tento argument je stejně tak použit pro vysvětlení omezeného provedení analýzy nákladů a přínosů jediné navrhované varianty. Dle předkladatele již vzhledem k existujícímu usnesení vlády není vhodné jeho provedení dále zdržovat (str. 24 ZZ RIA). Pokud by však vláda dospěla k závěru, že provedení hodnocení dopadů regulace není potřeba, udělila by předkladateli výjimku, což se nestalo. Od rozhodnutí vlády k předložení návrhu Komisi RIA uplynulo 9 měsíců, během kterých bylo na zpracování RIA dostatek času.

Komise pro hodnocení dopadů regulace se domnívá, **že již existující systém Distribuované evidence účtů by ze strany předkladatele měl být analyzován jako varianta řešení vedle CEÚ** a jako takový by měl být DEÚ podroben srovnání s CEÚ co do nákladů a přínosů. Není patrné, zda se předkladatel pokusil zjistit, zda a za jakých podmínek by DEÚ mohl poskytovat vyhovující řešení, a to i za cenu jeho úpravy (např. tak, aby bylo v DEÚ možné zjišťovat údaje o disponentech), případně jaké by byly náklady takových úprav. Některé argumenty proti využívání DEÚ totiž postrádají věcnou podstatu (např. str. 23 – *„Řešení formou „Distribuované evidence účtů“ je konstruované podle specifických požadavků exekutorů a není prakticky využitelné pro většinu dalších oprávněných žadatelů.“*). Předkladatel systematicky porovnává náklady a přínosy CEÚ oproti stávajícímu stavu, nikoliv však CEÚ oproti možnému využití DEÚ. Takové srovnání nepřináší hodnotné informace o komparaci nákladů a přínosů možných variant.

Jak bylo řečeno výše, předkladatel rozhodl příliš se nezabývat výpočtem nákladů navrhované varianty z důvodů existujícího usnesení vlády. Na str. 24 uvádí, že *„Náklady na vybudování samotného systému Centrální evidence účtů jsou významně eliminovány navrhovaným řešením, kdy data od úvěrových institucí pro CEÚ budou získávána prostřednictvím systému České národní banky pro sběr statistických a účetních dat.“* Tento fakt ovšem nijak neřeší náklady na straně úvěrových institucí. Vzhledem k tomu, že technický způsob předávání dat, jejich formát a struktura budou těmto institucím známy teprve po vydání prováděcí vyhlášky správcem systému (ČNB), je odhad nákladů na implementaci u soukromých subjektů velmi problematický. Sporné je i konstatování předkladatele na str. 25, že *„předpokládá se i na základě závěrů Studie proveditelnosti, že tyto náklady budou (zejména v dlouhodobém náhledu) kompenzovány snížením nákladů na zpracování odpovědí, resp. prakticky anulováním nákladů na „negativní“ odpovědi.“* Opět zde totiž není brána do úvahy nákladovost oproti již existujícímu systému DEÚ, který podle předkladatele vyřizuje ¾ všech existujících dotazů, ale operuje se pouze s výchozím stavem, tedy nulovou automatizací.

Jedním z argumentů předkladatele, proč nelze brát do úvahy využívání DEÚ, je jeho možná nedostatečná bezpečnost v tom smyslu, že systém hromadně rozesílá dotazy do jednotlivých úvěrových institucí, a tudíž dává informaci o subjektu zájmu některých orgánů, typicky FAU či orgány činné v trestním řízení. Zpráva se však příliš nezabývá bezpečnostním rizikem navrhované CEÚ, kdy **není jasně definován orgán, který by kontroloval oprávněnost dotazů pocházející od řady rozlišných institucí a jejich zaměstnanců. Tento fakt sám o sobě může představovat korupční riziko, které není v ZZ RIA popsáno.** Podobně nejasný je důvod, proč jsou sankce za neplnění povinností dle zákona navrhovány jen pro úvěrové instituce, nikoliv však pro beneficiary tohoto systému, tedy žadatele.

Jak bylo zmíněno v části I. tohoto stanoviska, předkladatel uvádí rozporuplné informace o nabytí účinnosti navrhovaného právního předpisu, které by bylo záhodno uvést do souladu.

ZZ RIA by také v kapitole Korupční rizika měla být rozšířena o analýzu rizika neexistujícího systému kontroly oprávněných institucí z hlediska legitimacy vyžadovaných informací.

Předložená ZZ RIA **neposkytuje v dostatečném rozsahu srovnání přínosů a nákladů možných variant řešení podle posledního stavu technických možností a dále obsahuje určité nepřesnosti ve věci nabytí účinnosti navrhované právní úpravy.** Předkladatel by proto měl vypracovat závěrečnou zprávu RIA podle platné metodiky, tj. zejména pracovat se všemi variantami, které umožňují dosažení cíle, kterým je rychlá a spolehlivá komunikace mezi dotčenými institucemi a peněžními ústavy. Vhodným a přehledným doplněním analýzy možností by mohla být maticová tabulka, která by obsahovala na jedné straně všechny požadované předkladatelem funkcionality systému a na straně druhé zhodnocení možností navrhované CEÚ, stávající DEÚ, DEÚ doplněné o možné další informace a jiných případných variant.

### **III. Závěr:**

Komise pro hodnocení dopadů regulace předloženou zprávu neschvaluje a doporučuje její dopracování.

Vypracoval: Mgr. Jan Matoušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.,  
v. r.  
předsedkyně komise