

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákony související s přijetím zákona o evidenci skutečných majitelů a zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

1. Základní identifikační údaje	
<p>Název návrhu:</p> <p>Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákony související s přijetím zákona o evidenci skutečných majitelů a zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů</p>	
<p>Zpracovatel / zástupce předkladatele Finanční analytický úřad (dále též „FAÚ“)</p>	<p>Předpokládaný termín nabytí účinnosti – leden 2021</p>
<p>Implementace práva EU: Ano</p>	
2. Cíl návrhu zákona	
<p>Viz předkládací zpráva</p>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
<p>3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano</p>	
<p>Rozšíření agend orgánů veřejné moci v souvislosti s novými kompetencemi předvídanými V. AML směrnicí bude převážně řešeno stávajícími kapacitami.</p>	
<p>3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne</p>	
<p>3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano</p>	
<p>Změna bude mít dopad na podnikatele, kteří jsou povinnými osobami podle § 2 zákona č. 253/2008 Sb.</p>	
<p>3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne</p>	
<p>3.5 Sociální dopady: Ne</p>	
<p>3.6 Dopady na spotřebitele: Ano.</p>	
<p>Změna úpravy distanční identifikace přinese vyšší komfort spotřebitelům.</p>	
<p>3.7 Dopady na životní prostředí: Ne</p>	
<p>3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne</p>	

3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

Obsah

A	Východiska studie	7
B	Jednotlivá témata.....	8
1	Revize identifikace kontrolní platbou	8
1.1	Důvod předložení a cíle	8
1.2	Návrh variant řešení.....	10
1.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	12
1.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	15
1.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	15
1.6	Přezkum účinnosti regulace	15
1.7	Konzultace a zdroje dat	15
2	Otázka zavedení nových způsobů distanční identifikace	16
2.1	Důvod předložení a cíle	16
2.2	Návrh variant řešení.....	21
2.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	21
2.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	26
2.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	27
2.6	Přezkum účinnosti regulace	27
2.7	Konzultace a zdroje dat	27
3	Změna definice virtuální měny	27
3.1	Důvod předložení a cíle	27
3.2	Návrh variant řešení.....	29
3.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	29
3.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	30
3.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	30
3.6	Přezkum účinnosti regulace	30
3.7	Konzultace a zdroje dat	30
4	Zahrnutí osob, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu, mezi povinné osoby	31
4.1	Důvod předložení a cíle	31
4.2	Návrh variant řešení.....	32
4.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	32
4.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	34
4.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	34
4.6	Přezkum účinnosti regulace	34
4.7	Konzultace a zdroje dat	34
5	Zahrnutí osob, které pouze vykupují dluhy nebo pohledávky, mezi povinné osoby	35

5.1	Důvod předložení a cíle	35
5.2	Návrh variant řešení.....	36
5.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	36
5.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	37
5.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	37
5.6	Přezkum účinnosti regulace.....	38
5.7	Konzultace a zdroje dat	38
6	Revize úpravy zjednodušené identifikace a kontroly klienta.....	38
6.1	Důvod předložení a cíle	38
6.2	Návrh variant řešení.....	39
6.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	40
6.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	41
6.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	42
6.6	Přezkum účinnosti regulace.....	42
6.7	Konzultace a zdroje dat	42
7	Zákaz přebírání identifikace, jež byla provedena nedostatečně spolehlivými metodami	42
7.1	Důvod předložení a cíle	42
7.2	Návrh variant řešení.....	43
7.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	44
7.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	45
7.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	45
7.6	Přezkum účinnosti regulace.....	46
7.7	Konzultace a zdroje dat	46
8	Zajištění registrace povinných osob podle § 2 odst. 1 písm. h) a § 2 odst. 1 písm. l) AML zákona.....	46
8.1	Důvod předložení a cíle	46
8.2	Návrh variant řešení.....	48
8.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	48
8.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	50
8.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	51
8.6	Přezkum účinnosti regulace.....	51
8.7	Konzultace a zdroje dat	51
9	Zajištění vhodnosti a způsobilosti, respektive bezúhonnosti osob v řídicí funkci a skutečného majitele povinných osob podle § 2 odst. 1 písm. h), § 2 odst. 1 písm. l) AML zákona a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence	51
9.1	Důvod předložení a cíle	51
9.2	Návrh variant řešení.....	54
9.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	55
9.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	57
9.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	57

9.6	Přezkum účinnosti regulace	57
9.7	Konzultace a zdroje dat	58
10	Zajištění sankčního režimu členů profesních komor.....	58
10.1	Důvod předložení a cíle	58
10.2	Návrh variant řešení.....	59
10.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	62
10.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	64
10.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	65
10.6	Přezkum účinnosti regulace	65
10.7	Konzultace a zdroje dat	65
11	Úprava podmínek v případě zásahu do zařízení, prostřednictvím kterých jsou provozovány hazardní hry	65
11.1	Důvod předložení a cíle	65
11.2	Návrh variant řešení.....	69
11.3	Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	70
11.4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	71
11.5	Implementace doporučené varianty a vynucování	71
11.6	Přezkum účinnosti regulace	71
11.7	Konzultace a zdroje dat	72

A Východiska studie

Studie zachycuje popis existujících dílčích problémů jakožto příčin, které předkladatele zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „AML zákon“) a související zákony, vedly k úvahám, jak tyto problémy řešit. Studie se skládá z jednotlivých částí, které se zabývají dílčími rozhodovacími problémy, jejich popisem, uvažovanými variantami řešení, zvolenými kritérii, vyhodnocením variant podle těchto kritérií a výběru nejvhodnější varianty.

Návrh zákona, kterým se mění AML zákon a související zákony, je předkládán jako soubor novel. Ačkoli návrh zákona obsahuje řešení více dílčích problémů, jejichž výčet je obsažen v úvodu obecné části důvodové zprávy, studie RIA se na základě obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace blíže nezabývá tématy, která

- sice jsou věcnou změnou, ale neznamenají významné dopady,
- se týkají parametrických změn,
- jsou pouze úpravami legislativně technické povahy.

Klíčová témata, která jsou podrobena hodnocení dopadů regulace, se týkají primárně AML zákona a dále zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o hazardních hrách“).

B Jednotlivá témata

1 Revize identifikace kontrolní platbou

1.1 Důvod předložení a cíle

1.1.1 Definice problému

Identifikace první platbou představuje způsob distančního provádění první identifikace klienta, který je spojen s četnými případy zneužití identity. Zároveň však představuje jednoduchý a nenákladný způsob distanční identifikace přístupný každému klientovi povinné osoby s platebním účtem vedeným bankou působící v EU nebo EHP - podle informací poskytnutých Českou bankovní asociací bylo na základě této metody otevřeno přibližně 390 000 bankovních účtů.

Z toho důvodu mají o jeho provádění zájem i ty povinné osoby, jimž to není v současné době umožněno.

Dá se navíc očekávat, že v souvislosti s obecným trendem uskutečňování právních jednání pokud možno distančně poroste i potřeba provést první identifikaci klienta distančním způsobem. V mezidobí do masového přijetí identifikačních prostředků spadajících pod definici kvalifikovaného systému elektronické identifikace ve smyslu § 3 zákona o elektronické identifikaci či tzv. bankovních identifikačních prostředků, jež představují robustní řešení distanční identifikace a v AML zákoně byly zakotveny prostřednictvím zákona č. 49/2020 Sb., se navíc identifikace první platbou nabízí jako přechodná metoda pro překlenutí tohoto mezidobí. Z důvodu výše zmíněných alternativ, jakož i proto, že rozšíření distančního způsobu právního jednání, k němuž se váží nižší transakční náklady, nevyhnutelně povede ke vzniku nových produktů a služeb, stimuluje rozšíření uvedených alternativ, je nutno konstatovat, že predikce vývoje počtu využití identifikační metody podle § 11 odst. 7 je komplexní úlohou, jež nemá snadné řešení, a bude nutno se v tomto směru spolehnout na expertní odhad.

Problém tedy spočívá v potřebě rozšířit okruh povinných osob, které budou moci této metody využít, a to při jejím současném přizpůsobení takovým způsobem, který omezí počet případů zneužití, jež jsou bohužel velmi časté – v roce 2018 řešil FAÚ celkem 4 028 oznámení podezřelého obchodu, přičemž přibližně 270 z nich bylo spojeno právě se zneužitím identifikace provedené předmětnou metodou.

1.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- AML zákon

Metoda první identifikace kontrolní platbou je upravena v ustanovení § 11 odst. 7 AML zákona. Využít ji mohou pouze úvěrové instituce ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) a finanční

instituce uvedené v § 2 odst. 1 písm. b) bodech 1 až 11. Její provádění spočívá v zaslání kopie průkazu totožnosti a jednoho podpůrného dokladu klientem povinné osobě, přičemž ze souhrnu těchto dokladů musí být možné získat identifikační údaje ve smyslu § 5 AML zákona. Dále klient musí povinné osobě zaslat doklad potvrzující existenci účtu vedeného na jeho jméno u úvěrové instituce působící v EU nebo v EHP. Posledním krokem je provedení kontrolní platby prostřednictvím tohoto účtu.

Povinná osoba tak má k dispozici identifikační údaje načerpané ze dvou na sobě nezávislých zdrojů. Tím prvním jsou kopie průkazu totožnosti a podpůrného dokladu, z nichž lze zjistit identifikační údaje v celém rozsahu § 5 AML zákona. Tomuto zdroji lze však pouze omezeně důvěřovat, a to s ohledem na možnost padělání nebo pozměnění jak samotného dokladu, tak zejména jeho digitálního vyobrazení.

Druhým zdrojem jsou identifikační údaje zaznamenané úvěrovou institucí, jež jsou značně důvěryhodné, avšak povinné osobě typicky dostupné pouze v rozsahu jméno a příjmení. Ačkoli všechny identifikační údaje zaznamenané úvěrovou institucí jsou samozřejmě přístupné finanční zpravodajské jednotce a orgánům činným v trestním řízení, ovlivní limitovaný rozsah údajů dostupných povinné osobě její schopnost řádně provést kontrolu klienta.

1.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Klient povinné osoby

Klientem povinné osoby může být jak fyzická osoba, tak i osoba právnická a svěrenský fond. Klient je uvedenou problematikou dotčen tím způsobem, že mu identifikace první platbou nabízí dostupný způsob, jak se distančně identifikovat vůči povinné osobě. Na druhou stranu jej však, coby identifikační metoda spojená s častými útoky na ni, vystavuje riziku zneužití jeho identity se všemi negativními následky s tím spojenými.

Povinná osoba

Povinné osoby jsou vyjmenovány v § 2 AML zákona. Uvedená problematika je ovlivňuje tím způsobem, že identifikace první platbou pro ně představuje sice méně bezpečnou, zato však velmi dostupnou metodu, jak dostát požadavkům na první identifikaci jejich klientů pro účely AML zákona.

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení, včetně jejich zahraničních partnerů

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení jsou uvedenou problematikou dotčeny tím, že budou vynakládat jak materiální, tak lidské kapacity na šetření případů spojených se zneužitím identity umožněným danou metodou identifikace. Obdobný závěr je platný také v případě jejich zahraničních partnerů, přičemž tento aspekt je umocněn častou přítomností přeshraničního prvku v uvedených případech.

1.1.4 Popis cílového stavu

Cílovým stavem je změna úpravy identifikace první platbou tak, aby byla dostupná pro všechny povinné osoby s tím, že riziko jejího zneužití bude co nejvíce eliminováno, a to při současném navýšení uživatelského zážitku.

1.1.5 Zhodnocení rizika

Rizikem je, že zvýšení bezpečnosti této metody nebude dostatečné a spolu s rozšířením okruhu povinných osob, které ji budou moci uplatnit, bude vést k navýšení počtu případů zneužití identity. Uvedené riziko může být umocněno i tím, že povinné osoby nadhodnotí zvýšení míry bezpečnosti vyplývající z dodatečných bezpečnostních opatření, a budou tuto metodu upřednostňovat před důvěryhodnějšími způsoby identifikace, které jsou buď spojeny s vyššími náklady na identifikaci pro povinnou osobu, nebo na ně nejsou klienti v současné době ještě připraveni.

Uvedené riziko lze zmírnit zejména úzkou spoluprací dozorových orgánů s povinnými osobami, která jim poskytne dostatek relevantních informací pro určení metody identifikace přiměřené konkrétní situaci.

1.2 Návrh variant řešení

1.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 vychází z dosavadního stavu a ten ponechává beze změny právní úpravy. V takovém případě by došlo k tomu, že metoda identifikace první platbou bude nadále přípustná pouze pro finanční a úvěrové instituce, přičemž nebudou podniknuty žádné kroky ke zvýšení její bezpečnosti. Nevýhodou této varianty je to, že identifikace první platbou zůstává z důvodu absence dodatečných bezpečnostních opatření vystavena rizikům zneužití, a navíc její využití není přípustné pro většinu povinných osob.

VARIANTA 1 – Konzervativní přístup - úprava metody identifikace první platbou takovým způsobem, aby byla rozšířena její uplatnitelnost, a to při současném navýšení bezpečnosti prostřednictvím opatření, která budou muset být všechna vždy aplikována

Varianta 1 spočívá v úpravě metody identifikace první platbou níže popsáním způsobem, přičemž jsou uvedeny nejprve úpravy označené jako 1 a 2, jež směřují čistě ke zlepšení její uplatitelnosti a uživatelské přívětivosti, následované úpravou obsaženou v bodě 3, která kromě těchto cílů směřuje také k navýšení bezpečnosti, a dále úpravami uvedenými v bodech 4 a 5, které sice mají do jisté míry negativní vliv na první dva cíle, avšak zásadně přispívají ke zvýšení bezpečnosti:

1. Zpřístupnění identifikace první platbou pro všechny povinné osoby, a to i pro jiné účely, než jsou finanční produkty.
2. Opuštění požadavku na písemnou formu smlouvy o produktu, v souvislosti se kterým dochází k identifikaci, a jeho nahrazení požadavkem na pouhé zaznamenání obsahu

smlouvy o daném produktu v textové podobě. Touto úpravou se na jednu stranu zachovává zajištění rekonstruovatelnosti daného právního jednání, na stranu druhou se eliminují případné problémy s dodržáním písemné formy, přičemž v konečném důsledku by nemělo dojít ke snížení celkové bezpečnosti identifikační metody.

3. Opuštění požadavku na zaslání dokladu o existenci platebního účtu, prostřednictvím kterého proběhne kontrolní platba, vedeného na jméno klienta u úvěrové instituce působící v EU nebo v EHP a umožnění prokázání této skutečnosti i jinými způsoby (například pomocí informace doprovázející kontrolní platbu, službou informování o platebním účtu či výpisem z tohoto účtu opatřeným prvkem zajišťujícím jeho původ a integritu).
4. Zavedení požadavku na provedení kontrolní platby ve směru od klienta k povinné osobě. Uvedeným požadavkem se eliminuje riziko, že klient přehlédne nebo bude ignorovat příchozí kontrolní platbu. Ke kontrolní platbě je tak vždy nutná aktivita ze strany klienta, respektive disponenta jeho účtu.
5. Zavedení požadavku na to, aby část informace doprovázející platbu tvořená zprávou pro příjemce obsahovala prohlášení osoby, která dala k provedení platby příkaz, že si je vědoma toho, že daná platba má nikoli hospodářský, ale kontrolní charakter, a to v souvislosti s identifikací pro účely obchodu nebo obchodního vztahu s konkrétní povinnou osobou, a aby byla doprovázena jejím prostým elektronickým popisem. Toto dodatečné bezpečnostní opatření zásadně omezuje případy zneužití identifikace první platbou spočívající v zaslání falešných kopií průkazu totožnosti útočником a vylákání kontrolní platby od třetí osoby pod záminkou, že účelem platby je například prokázání účtu pro zaslání odměny z brigády, přičemž povinná osoba se při uplatnění takového schématu domnívá, že je daný obchod nebo obchodní vztah prováděn s touto třetí osobou, nicméně ve skutečnosti jedná s útočником, který prostřednictvím daného obchodu nebo obchodního vztahu páchá trestnou činnost a za tuto osobu se pouze vydává. V důsledku se pachatel takto může vyhýbat postihu, přičemž negativní důsledky jeho jednání nevyhnutelně ve větší či menší míře dopadnou na třetí osobu, jejíž identita byla zneužita.

VARIANTA 2 – Kompromisní přístup - úprava metody identifikace první platbou způsobem uvedeným ve variantě 1, přičemž se bezpečnostní opatření neaplikuje, pokud to z povahy věci není možné

Varianta 1 je zatížena tím, že dodatečné bezpečnostní opatření spočívající v zaslání výše uvedeného prohlášení prostřednictvím zprávy pro příjemce není možné vždy provést, a to s ohledem na to, že platební systém, prostřednictvím kterého se platba provádí, ne vždy obsahuje tuto funkcionalitu. V takovém případě by došlo k nežádoucímu omezení využitelnosti této metody identifikace, se všemi negativními dopady pro podnikatelské prostředí i pro uživatelský zážitek klientů. Na tento nedostatek reaguje varianta 2, i s ohledem na to, že tyto případy jsou minoritní, takovým způsobem, že podmiňuje povinnost zaslání prohlášení ve zprávě pro příjemce tím, že to daný platební systém umožňuje. Pokud tomu tak není, může přesto povinná osoba provést identifikaci první platbou, byť je okruh přípustných klientů a produktů v takové situaci s ohledem na nižší bezpečnost dané podoby této metody identifikace zúžen.

VARIANTA 3 – Liberální přístup - úprava metody identifikace první platbou způsobem uvedeným ve variantě 2, přičemž není vyžadováno zasílání podpůrného dokladu, je-li klientem fyzická osoba a bylo-li uplatněno bezpečnostní opatření spočívající v zaslání prohlášení ve zprávě pro příjemce, a to s vypuštěním požadavku na jednosměrnost platby v případě poskytnutí spotřebitelského úvěru

Požadavek na zaslání podpůrného dokladu je ze strany povinných osob vnímán negativně, a to s ohledem na to, že kazí uživatelský zážitek klienta. Účelem tohoto požadavku je znemožnění zneužití průkazu totožnosti, který se dostal z dispoziční sféry fyzické osoby, které byl vydán, a to z toho důvodu, že útočník by musel mít k dispozici ještě druhý, podpůrný doklad, a dále ztížení padělání nebo pozměnění dokladu samotného nebo jeho digitálního vyobrazení. Možnost zneužití ztraceného nebo ukradeného dokladu je umenšena tím, že informaci o takové skutečnosti je ze strany povinné osoby možno získat z veřejně dostupných seznamů ztracených nebo ukradených dokladů. I pokud jde o pozměňování nebo padělání digitálního vyobrazení dokladu totožnosti, je riziko z něj plynoucí do značné míry kompenzováno i bezpečnostním opatřením spočívajícím v zaslání prohlášení ve zprávě pro příjemce, které omezuje možnost podvodného vylákání kontrolní platby, z čehož vyplývá, že útočník musí využít svůj vlastní platební účet a je tedy zásadně ztotožnitelný pro finanční zpravodajskou jednotku i orgány činné v trestním řízení.

Pro sektor poskytovatelů spotřebitelského úvěru je problematický požadavek na jednosměrnost kontrolní platby, kdy se v současnosti v této oblasti běžně využívá praxe, podle níž je kontrolní platba provedena ve směru ke klientovi. Modifikace pro tento produkt počítá s uplatněním bezpečnostního opatření představovaného zprávou pro příjemce, a to s výhradou vypuštění prostého elektronického podpisu identifikovaného, který zde z povahy věci nepřichází v úvahu. Dalším opatřením, které zmírňuje dopad této modifikace, je její omezení pouze na případy tohoto produktu – pokud by povinná osoba chtěla takto identifikovanému klientovi nabídnout produkt jiný, pak by jej musela znovu identifikovat některý z postupů stanoveným AML zákonem pro provedení první identifikace.

1.2.2 Přízpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, pro rozpor s ústavním pořádkem nebo právem Evropské unie, budou všechny navržené varianty dále analyzovány.

1.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- bezpečnost,
- použitelnost pro povinné osoby,
- uživatelský zážitek.

Bezpečnost

Toto kritérium testuje varianty z hlediska bezpečnosti, tedy jejich schopnosti zabránit zneužití identity.

Z tohoto hlediska nejlépe ob stojí varianta 1, která zahrnuje obligatorní zasílání prohlášení klienta o tom, že si je vědom skutečnosti, že kontrolní platba slouží k prokázání totožnosti v souvislosti s konkrétním obchodem nebo obchodním vztahem u dané povinné osoby, přičemž toto opatření je z hlediska bezpečnosti identifikace první platbou stěžejní, jelikož má potenciál eliminovat nejčastěji využívaná schémata útoků na tuto metodu identifikace, jež spočívají právě v podvodném vylákání kontrolní platby. Míra bezpečnosti spojená s touto variantou není na rozdíl od varianty 3 snižována upuštěním od požadavku na zasílání podpůrného dokladu totožnosti. Jediný aspekt, který její hodnocení snižuje, je to, že připouští používání této metody identifikace všemi povinnými osobami, s čímž je spojeno její širší využívání a tedy i více příležitostí pro pokusy o její zneužití, což je však vlastnost, kterou sdílí se všemi variantami kromě varianty 0. To, že stejně jako v případě ostatních variant s výjimkou varianty 1 není požadováno zaslání kopie dokladu o existenci účtu vedeného na jméno klienta u úvěrové instituce v EU nebo EHP, není z hlediska tohoto kritéria relevantní, protože jeho nahrazení požadavkem na hodnověrné prokázání této skutečnosti vedle toho, že zlepšuje použitelnost dané metody pro povinné osoby a uživatelský zážitek, rovněž navyšuje míru bezpečnosti, protože pouze obecně požaduje prokázání hodnověrným způsobem existence účtu s výše uvedenými vlastnostmi.

Na druhém místě se umístila varianta 2, v jejíž neprospěch svědčí to, že požadavek na zaslání výše popsaného prohlášení klienta ve zprávě pro příjemce podmiňuje tím, že je umožňuje daný platební systém, z čehož vyplývá, že nebude-li tomu tak, expozici této varianty schématům založeným na podvodném vylákání kontrolní platby nebude ze strany právní úpravy zabráněno.

Za variantou 2 se umístila varianta 3, v jejíž neprospěch hovoří to, že nepožaduje zaslání podpůrného dokladu v případě, že došlo k zaslání výše uvedeného prohlášení klienta, který je fyzickou osobou. Rozdíl v umístění pramení v první řadě z toho, že tento nedostatek je do značné míry absorbován právě tímto prohlášením a z něj plynoucím obtížným vylákáním podvodné platby, což útočníka nutí využít vlastního platebního účtu, s čímž je spojena ztotožnitelnost jeho osoby finanční zpravodajskou jednotkou a orgány činnými v trestním řízení. Dalším aspektem, který přispívá k horšímu hodnocení této varianty z hlediska bezpečnosti, je jí vlastní modifikace pro spotřebitelský úvěr. Zde hrozí zejména přehlednutí příchozí kontrolní platby, ovšem s tím, že proti tomu stojí požadavek na zasílání varování ve zprávě pro příjemce, jakož i to, že zásadně má tato platba rovněž hospodářský charakter, a to vyplacení prostředků z peněžní zápůjčky, což omezuje riziko jejího přehlednutí. Dále je třeba přihlídnout k účelovému omezení této modifikace, které omezí riziko, že bude rovněž příslušným platebním účtem disponovat neztotožněná osoba, což je skutečnost, jež se vyskytuje v mnoha případech, kde figuruje spotřebitelský úvěr.

Jako z hlediska bezpečnosti nejnevhodnější byla vyhodnocena varianta 0, která nezahrnuje zaslání prohlášení klienta a je tedy vystavena riziku podvodného vylákání kontrolní platby. Míru bezpečnosti navíc snižuje to, že kontrolní platba ani nemusí být s ohledem na to, že není

určen její směr, podvodně vylákána, a to proto, že pokud povinná osoba připouští provedení platby ve směru od sebe ke klientovi, pak postačí, jestliže tento přehlédne nebo ignoruje její provedení, což je rys, který ve výše uvedené variantě zasahuje pouze podmnožinu spotřebitelského úvěru. Ve prospěch této varianty na rozdíl od všech ostatních variant hovoří pouze to, že omezuje okruh případů, kdy je metoda identifikace první platbou přípustná, v důsledku čehož nedochází k takovému navýšení počtu případů, kdy ji lze napadnout.

Použitelnost pro povinné osoby

Při hodnocení provedeném prizmatem tohoto kritéria se jeví jako nejvhodnější varianta 3. Stejně jako všechny varianty až na variantu 0 totiž neomezuje použitelnost této metody identifikace na limitovaný okruh povinných osob. Na rozdíl od varianty 2 v odůvodněných případech, a to tehdy, pokud je klientem fyzická osoba a došlo-li k zaslání jeho výše uvedeného prohlášení prostřednictvím zprávy pro příjemce, nezahrnuje požadavek na zaslání podpůrného dokladu a tak nevylučuje z okruhu klientů ty, kteří podpůrným dokladem nedisponují. Na rozdíl od varianty 1 také nevylučuje klienty, v případě jejichž platebního účtu platební systém neumožňuje zaslání zprávy pro příjemce. Dalším benefitem je modifikace pro oblast spotřebitelského úvěru, který nezasáhne stávající metody jeho distribuce. Pro tuto oblast je tato varianta, vzhledem k tomu, že odbourává potřebu podpůrného dokladu, ještě výhodnější než ponechání stávajícího stavu, čímž v kontextu daného produktu předstihuje zbylé varianty.

Na druhém místě je varianta 2, která vždy vyžaduje zasílání podpůrného dokladu, což je spojeno s výše popsáním nedostatkem.

Jako třetí nejvhodnější je hodnocena varianta 1, která vylučuje ty klienty, v případě jejichž platebního účtu platební systém neumožňuje zaslání zprávy pro příjemce.

Jako nejméně vhodná se jeví varianta 0, a to primárně z toho důvodu, že umožňuje použití identifikace první platbou pouze úvěrovým a vybraným finančním institucím, čímž vylučuje většinu povinných osob.

Uživatelský zážitek

Toto kritérium testuje varianty z hlediska jejich uživatelské přívětivosti.

Na prvním místě se umístila varianta 3, jež za určitých okolností nevyžaduje zasílání podpůrného dokladu totožnosti, který je z hlediska uživatelů vnímán negativně. Vzhledem k tomu také předstihuje v kontextu spotřebitelského úvěru zbylé varianty.

Následuje ji varianta 2, která vždy vyžaduje zaslání tohoto podpůrného dokladu.

Na třetím místě je varianta 1, která vedle nedostatku popsaného u varianty 2 zapovídá provedení identifikace kontrolní platbou tehdy, neumožňuje-li platební systém zaslání zprávy pro příjemce.

Požadavek na zaslání prohlášení klienta ve zprávě pro příjemce, který je za podmínky, že to umožňuje daný platební systém, společný všem variantám s výjimkou varianty 0, se z hlediska uživatelského zážitku nejeví být překážkou. I to přispívá k tomu, že se varianta 0 umístila na posledním místě, a to z toho důvodu, že zásadním způsobem omezuje okruh

povinných osob, u nichž je tato metoda identifikace přípustná a vždy vyžaduje zaslání podpůrného dokladu totožnosti. V její prospěch hovoří jen to, že umožňuje provést kontrolní platbu i ve směru od povinné osoby ke klientovi, což však typicky nepředstavuje pro klienta zásadní benefit.

1.4 Stanovení pořadí variant a výběr nevhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 4).

Tabulka 1 - Vyhodnocení navržených variant

	Bezpečnost	Míra využitelnosti povinnými osobami	Uživatelský zážitek
Varianta 0	4	4	4
Varianta 1	1	3	3
Varianta 2	2	2	2
Varianta 3	3	1	1

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nevhodnější variantou k realizaci je **varianta 3**.

1.5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Navrhovaná změna bude provedena formou novely AML zákona. Orgánem odpovědným za implementaci bude především Finanční analytický úřad a Česká národní banka. Vynucování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím výkonu správního dozoru u povinných osob. Vynucování probíhá podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky.

1.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že zejména účinnost nových bezpečnostních opatření bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

1.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarem Ministerstva financí, Českou národní bankou, Českou asociací pojišťoven, Asociací pro devizový trh, Asociací družstevních záložen, Asociací pro kapitálový trh, Asociací úvěrových institucí, Českou bankovní asociací, Českou fintech asociací, Českou leasingovou a finanční asociací a Českou asociací společností finančního poradenství a zprostředkování.

2 Otázka zavedení nových způsobů distanční identifikace

2.1 Důvod předložení a cíle

2.1.1 Definice problému

Distanční identifikace

V souvislosti se vzrůstající tendencí provádět právní jednání pokud možno distančně nabývá na aktuálnosti otázka případného zavedení nových postupů, které umožní spolehlivé a nákladově příznivé provedení první identifikace klienta na dálku. Otázkou tedy je, jaké nové postupy distanční identifikace do AML zákona zavést.

2.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- AML zákon,
- zákon č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronické identifikaci“)
- zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES (dále jen „nařízení eIDAS“)

Pokud se chce povinná osoba za stávající právní úpravy vyhnout provádění první identifikace svého klienta za jeho fyzické přítomnosti, může si vybrat z následujících možností:

- Zprostředkovaná identifikace podle § 10 AML zákona

Při zvolení tohoto postupu se musí klient fyzicky dostavit k notáři nebo na kontaktní místo veřejné správy, kde je provedena jeho identifikace, o níž se pořídí veřejná listina, jejíž součástí je mimo jiné i kopie průkazu totožnosti klienta. Nevýhodou tohoto postupu je skutečnost, že klient celou proceduru nemůže podstoupit v pohodlí domova, a zejména s ní spojený správní poplatek ve výši 200 Kč.¹

- Převzetí identifikace podle § 11 odst. 1, 2 nebo 6

Při zvolení tohoto postupu přebírá povinná osoba výsledky identifikace provedené jinou povinnou osobou, jež jí je na smluvním základě poskytne. Problém tohoto postupu spočívá v tom, že poskytnutí výsledků je z povahy věci zpoplatněno a také v tom, že povinná osoba, která by tento postup chtěla používat jako standardní metodu distanční identifikace, by musela mít uzavřené smlouvy s mnoha jinými povinnými osobami, aby zajistila, že její nový klient bude veden alespoň u jedné z nich, což se ovšem střetává s nezájmem těchto jiných povinných osob o sdílení výsledků jimi provedené identifikace. Nad to je zřejmá neaplikovatelnost tohoto postupu u klientů, kteří ještě nebyli žádnou povinnou osobou nikdy identifikováni.

¹ <https://www.czechpoint.cz/public/verejnost/sluzby/>

- Identifikace zástupcem podle § 11 odst. 5

Uvedený postup, který podle stávající právní úpravy mohou využít pouze finanční a úvěrové instituce, spočívá v provedení identifikace osobou, která jedná za povinnou osobu a je vázána jejími vnitřními předpisy. V praxi se typicky jedná o kurýra, který navštíví klienta a identifikuje jej za jeho fyzické přítomnosti. Problém této metody spočívá v tom, že prvek osobního kontaktu není eliminován, s čímž jsou spojeny důsledky v podobě nákladů, zejména pokud se klient nachází v odlehlé oblasti.

- Identifikace kontrolní platbou

Popis této metody je uveden v bodě 1.1.2.

- Identifikace pomocí služby vytvářející důvěru podle § 11 odst. 8

Uvedená metoda spočívá ve využití kvalifikovaných elektronických podpisů ve smyslu nařízení eIDAS. Využívá skutečnosti, že každý certifikát vydávaný kvalifikovaným poskytovatelem služby vytvářející důvěru obsahuje jedinečný bezvýznamový kód a také toho, že je tento poskytovatel povinen hodnověrným způsobem identifikovat osobu, jíž tento certifikát vydává. Bohužel z certifikátu je možné získat identifikační údaje jeho držitele pouze v rozsahu jméno a příjmení, což jsou údaje, jež rozhodně nestačí ke stanovení totožnosti. Proto tato metoda spoléhá na to, že povinná osoba u vydavatele certifikátu získá na základě unikátního kódu zbylé identifikační údaje. Nedostatkem uvedené metody je to, že naprostá většina populace, i vzhledem k jeho ceně, nedisponuje certifikátem pro kvalifikovaný elektronický podpis, a dále to, že poskytovatelé služeb vytvářejících důvěru se ke spolupráci s povinnými osobami staví zdrženlivě.

- Identifikace pomocí kvalifikovaného systému elektronické identifikace

Nařízení eIDAS obsahuje kromě vymezení podmínek pro poskytování a používání služeb vytvářejících důvěru, tedy zejména elektronických podpisů, pečeti a služeb elektronického doporučeného doručování, také robustní právní úpravu institutu elektronické identifikace, tedy „postupu používání osobních identifikačních údajů v elektronické podobě, které jedinečně identifikují určitou fyzickou či právnickou osobu nebo fyzickou osobu zastupující právnickou osobu.“ Právním předpisem, který adaptuje do právního řádu České republiky uvedenou část nařízení eIDAS, je zákon o elektronické identifikaci. Ten v § 3 vymezuje takzvaný kvalifikovaný systém elektronické identifikace, a to jednak takzvaný národní systém elektronické identifikace, který se vyznačuje tím, že jej spravuje kvalifikovaný správce systému elektronické identifikace, a dále tím, že splňuje technické specifikace, normy a postupy alespoň pro jednu z úrovní záruky stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím minimální technické specifikace, normy a postupy pro úroveň záruky prostředků pro elektronickou identifikaci, umožňuje poskytnutí služby národního bodu pro identifikaci a autentizaci, v jeho rámci jsou osobní identifikační údaje jedinečně identifikující osobu v okamžiku vydání prostředku pro elektronickou identifikaci spojeny s danou osobou v souladu s technickými specifikacemi, normami a postupy pro příslušnou úroveň záruky stanovenými příslušným předpisem Evropské unie, a konečně tím, že v jeho rámci je vydáván a používán pouze prostředek pro elektronickou identifikaci, který je spojen s osobou, kterou identifikuje, v souladu s technickými specifikacemi, normami a postupy pro

příslušnou úroveň záruky stanovenými příslušným předpisem Evropské unie. V současné době existují v České republice dva identifikační prostředky, které naplňují tato kritéria. V první řadě jde o občanský průkaz s kontaktním elektronickým čipem, který představuje identifikační prostředek s vysokou úrovní záruky a který byl 19. 9. 2019 notifikován² ve smyslu čl. 9 odst. 1 nařízení eIDAS Evropské komisi. K uznávání tohoto identifikačního prostředku s vysokou úrovní záruky na úrovni všech členských států Evropské unie, na jejichž území tak bude požívat stejné podmínky pro použití jako tamní národní prostředky, tak dojde v souladu s čl. 6 odst. 1 nařízení eIDAS nejpozději do 12 měsíců od výše uvedeného data.

Dále se jedná o identifikační prostředek Jméno, heslo a SMS³, který nabízí pouze značnou úroveň záruky a v souvislosti s nímž v současné době neprobíhají žádné snahy o notifikaci.

Druhou skupinou kvalifikovaných systémů elektronické identifikace jsou notifikované systémy elektronické identifikace z jiných členských států. Tyto systémy mohou nabízet značnou nebo vysokou úroveň záruky.

Na základě změny AML zákona provedené zákonem č. 49/2020 Sb., jež nabude účinnosti 1. ledna 2021, bude identifikace prostředkem elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky v rámci kvalifikovaného systému elektronické identifikace jednou z metod přípustných pro první identifikaci klienta ve smyslu AML zákona.

V souvislosti s problematikou kvalifikovaných systémů elektronické identifikace je třeba blíže rozvést pojem národního bodu pro identifikaci a autentizaci. Jedná se o prostředníka, který propojuje osoby, jež umožňují prokázání totožnosti, které vyžaduje právní předpis nebo výkon působnosti, s využitím elektronické identifikace (dále jen „kvalifikovaný poskytovatel“), tedy například povinné osoby ve smyslu AML zákona, s kvalifikovanými správci, jimiž jsou osoby distribuující prostředky pro elektronickou identifikaci. Důležité je, že národní bod pro identifikaci a autentizaci neumožňuje kvalifikovanému poskytovateli a kvalifikovanému správci, aby se vzájemně poznali, kvalifikovaný poskytovatel se tak nedozví, s jakým prostředkem pro elektronickou identifikaci se mu prokazuje uživatel online služby, ví pouze to, jakou úroveň záruky tento prostředek nabízí. V současné době je možné elektronický občanský průkaz s čipem a prostředek elektronické identifikace Jméno, heslo, SMS vydat pouze fyzické osobě, jejíž identifikační údaje jsou vedeny v základních registrech a při každém prokázání jejich držitele kvalifikovanému poskytovateli jednorázově předá ty referenční údaje ze základních registrů, jejichž předání držitel schválil. Kvalifikovaný poskytovatel si tedy u držitelů těchto prostředků může být jist, že jsou mu v okamžiku předání údajů poskytnuty údaje s nejvyšší mírou aktuálnosti, jakou může veřejná správa nabídnout.

Národní bod pro identifikaci a autentizaci dále plní funkci uzlu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího rámec interoperability, což znamená, že zprostředkovává napojení na kvalifikované správce z jiných členských států Evropské unie.

Z § 2 ve spojení s § 18 odst. 1 zákona o elektronické identifikaci vyplývá obecné pravidlo, podle něž je možné kvalifikovaný systém využít všude tam, kde prokázání totožnosti vyžaduje právní předpis. Takovým předpisem je i AML zákon, který prokázání totožnosti

² <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/EIDCOMMUNITY/Czech+Republic>

³ <https://info.eidentita.cz/ups/>

vyžaduje ve třech situacích. Jednak při prvním prokázání totožnosti, kdy je tato povinnost založena § 7, při dalších obchodech s již identifikovaným klientem, a to podle § 8 odst. 6, a konečně při provádění zjednodušené identifikace podle § 13 odst. 3 písm. b). Ustanovení § 8 odst. 1 ovšem zakotvuje pravidlo, podle něž lze první identifikaci klienta podle AML zákona provést jen za jeho fyzické přítomnosti nebo jinými postupy v AML zákoně výslovně upravenými, mezi nimiž elektronická identifikace kvalifikovaným systémem není. Jedná-li se o druhý nebo třetí případ, tedy o identifikaci klienta při dalších obchodech s ním nebo o zjednodušenou identifikaci a kontrolu klienta, při nichž není vyžadována taková úroveň bezpečnosti první identifikace, toto pravidlo již neplatí, a proto se uplatní obecné pravidlo § 2 zákona o elektronické identifikaci a k tomuto účelu je již možné kvalifikovaný systém použít.

Identifikace prostředkem elektronické identifikace použitým v rámci kvalifikovaného systému elektronické identifikace je pro kvalifikované poskytovatele i pro držitele prostředků pro elektronickou identifikaci zcela zdarma.

- Identifikace pomocí bankovního identifikačního prostředku

Výše uvedeným zákonem č. 49/2020 Sb. došlo ke změně zákona o bankách, která bankám umožní od 1. 1. 2021 vydávat bankovní identifikační prostředky. Tyto prostředky budou muset být vydány a musí být umožněno jejich používání i v rámci kvalifikovaného systému ve smyslu § 3 zákona o elektronické identifikaci, nicméně v případě identifikace vůči jiným subjektům, než je stát či územní samosprávný celek, tedy například povinným osobám podle AML zákona, budou využívány mimo rámec kvalifikovaného systému.

Splní-li bankovní identifikační prostředek požadavky stanovené v § 38ac zákona o bankách, pak jej bude lze využívat také pro první identifikaci klienta podle AML zákona, a to rovněž od 1. 1. 2021. Tyto dodatečné požadavky spočívají v tom, že daný prostředek musí mít alespoň značnou úroveň záruky, a nad to musí být vydán na základě identifikace provedené důvěryhodným způsobem – buď prostředkem elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky v rámci kvalifikovaného systému elektronické identifikace (eObčanka nebo její ekvivalent), za fyzické přítomnosti držitele prostředku, či pomocí jiného bankovního identifikačního prostředku naplňujícího tato dodatečná bezpečnostní opatření. Tím se odstraňuje zásadní nedostatek značné úrovně záruky, a to nedostatečné ztotožnění jeho držitele při distribuci identifikačního prostředku, kdy značná úroveň záruky připouští, aby k tomuto účelu bylo využito i tzv. videoidentifikace.

Podle informací obsažených v důvodové zprávě k zákonu č. 49/2020 Sb.⁴ lze očekávat, že přístup k tomuto identifikačnímu prostředku bude bez dalšího mít kolem 5 milionů osob.

- Videoidentifikace

V současné době jsou na trhu dostupná řešení, která umožňují prokázání totožnosti pomocí takzvané videoidentifikace. Jedná se o postup, kdy se uživatel natáčí pomocí svého vlastního zařízení, přičemž musí být zabírán jak jeho obličej, tak i průkaz totožnosti. Sofistikovaný software poté v reálném čase zaznamená identifikační údaje z průkazu

⁴ Str. 8 důvodové zprávy dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=554&CT1=0>

totožnosti a porovná na něm vytištěné vyobrazení identifikované osoby s jejím obličejem. Popsaná řešení dosahují, pokud jde o toto porovnání, velmi vysoké úspěšnosti. Jejich slabina však spočívá jednak v tom, že zařízení běžného uživatele, kterým je video pořizováno, není schopno přenášet ochranné prvky z průkazu totožnosti viditelné pouze pod ultrafialovým zářením, a dále pak především v možném zásahu do videa samotného, spočívajícím v jeho pozměňování. Vzhledem k tomu, že záznam je pořizován zařízením mimo kontrolu povinné osoby a že uvedený software pracuje pouze s digitální reprezentací tohoto záznamu, hrozí, že jí bude podstrčena tato digitální reprezentace záznamu v pozměněné podobě, kdy budou na průkaz totožnosti animovány falešné identifikační údaje, nebo bude dokonce animován obličej identifikované osoby.

V současné době tato metoda není uvedena mezi postupy přípustnými pro první identifikaci klienta, a proto je možné ji využít pouze při dalších obchodech s ním nebo tehdy, jde-li o zjednodušenou identifikaci podle § 13.

Identifikace dotčených subjektů

Klient

Klient je uvedenou problematikou dotčen ve dvou směrech. Zaprvé má zájem na tom, aby mohl využít metody distanční identifikace. Zadruhé však má zájem také na tom, aby nebyl vystaven zvýšenému riziku zneužití své identity vyplývajícímu z nových nedůvěryhodných metod, se kterým jsou, a to zejména v oblasti týkající se praní špinavých peněz, vždy spojeny méně či více závažné negativní následky dopadající přímo na jeho osobu.

Povinná osoba

Povinná osoba má zájem na tom, aby mohla využívat nové nenákladné a spolehlivé metody první identifikace.

Ministerstvo vnitra a Správa základních registrů

Uvedené organizace jsou zainteresovány zejména tehdy, pokud jde o otázku elektronické identifikace kvalifikovaným systémem. Správa základních registrů spravuje národní bod pro identifikaci a autentizaci, který je podle konzultací se zástupci Ministerstva vnitra schopen uspokojit i zvýšenou poptávku po jeho službách spojenou s případným využíváním kvalifikovaného systému pro první identifikaci.

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení, včetně jejich zahraničních partnerů

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení jsou uvedenou problematikou dotčeny tím, že budou vynakládat jak materiální, tak lidské kapacity na šetření případů spojených se zneužitím identity umožněným novými metodami identifikace. Obdobný závěr je platný také v případě jejich zahraničních partnerů, přičemž tento aspekt je umocněn častou přítomností přeshraničního prvku v uvedených případech.

2.1.3 Popis cílového stavu

Cílovým stavem je situace, kdy povinné osoby mají na výběr ze širokého spektra metod distanční identifikace, které pokryjí rozhodující část klientů a které budou spojeny s dostatečným zmírněním rizika zneužití identity.

2.1.4 Zhodnocení rizika

Riziko spočívá v tom, že okruh nových metod identifikace bude příliš zúžen, a neusnadní tak distanční prokazování totožnosti, a dále v tom, že uvedené metody budou nedostatečně důvěryhodné a způsobí nárůst počtu případů zneužití identifikace, a to se všemi s tím spojenými negativními důsledky.

2.2 Návrh variant řešení

2.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 vychází z dosavadního stavu, kdy alternativu k provádění první identifikace povinnou osobou představují výše uvedené postupy vyjma videoidentifikace, od 1. 1. 2021 včetně identifikace pomocí prostředku elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky (eObčanka nebo její ekvivalent) či pomocí tzv. bankovního identifikačního prostředku.

VARIANTA 1 – Zavedení nové metody identifikace spočívající ve využití prostředků pro elektronickou identifikaci s alespoň značnou úrovní záruky, které jsou vydávány a používány v rámci kvalifikovaného systému

Varianta 1 spočívá v tom, že bude v AML zákoně v případě prostředku elektronické identifikace vydávaného a používaného v rámci kvalifikovaného systému upuštěno od požadavku na vysokou úroveň záruky a tento bude nahrazen požadavkem na značnou úroveň záruky.

VARIANTA 2 – Varianta 1 doplněná o videoidentifikaci

Tato varianta nad rámec varianty 1 přidává ještě videoidentifikaci.

2.2.2 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, nebo pro rozpor s ústavním pořádkem nebo právem Evropské unie, budou všechny navržené varianty dále analyzovány.

2.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- bezpečnost,
- penetrace populace,
- náklady pro povinné osoby
- uživatelský zážitek
- dlouhodobá udržitelnost

Bezpečnost

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti zabránit zneužití identity.

Jako první se zde zcela jednoznačně umísťuje varianta 0, jelikož zbylé varianty rozvolňují s ní spojené požadavky stran bezpečnosti.

Pokud jde o srovnání s variantou 1, pak je třeba přihlédnout k tomu, že čl. 8 odst. 2 písm. b) nařízení eIDAS definuje značnou úroveň záruky tak, že tato označuje v souvislosti se systémem elektronické identifikace prostředek pro elektronickou identifikaci, který nabízí značnou míru spolehlivosti u deklarované nebo uváděné totožnosti určité osoby a je charakterizován pomocí souvisejících technických specifikací, norem a postupů, včetně technických kontrol, jejichž účelem je značně snížit riziko zneužití nebo změny totožnosti, čl. 8 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení definuje vysokou úroveň záruky tak, že tato označuje v souvislosti se systémem elektronické identifikace prostředek pro elektronickou identifikaci, který nabízí vyšší míru spolehlivosti u deklarované nebo uváděné totožnosti určité osoby než prostředek pro elektronickou identifikaci se značnou úrovní záruky a je charakterizován pomocí souvisejících technických specifikací, norem a postupů, včetně technických kontrol, jejichž účelem je předejít zneužití nebo změně totožnosti. Jedná-li se o notifikované systémy, je dodržení těchto kritérií předmětem posuzování v rámci tzv. Cooperation Network, kdy experti ze všech členských států hodnotí notifikované prostředky.

U identifikačních prostředků s vysokou úrovní záruky je vyžadován vysoký standard bezpečnosti při jejich distribuci mezi držitele, kdy přichází v úvahu identifikace nového držitele zásadně pouze za jeho fyzické přítomnosti nebo prostřednictvím jiného prostředku s vysokou úrovní záruky. Italský identifikační prostředek SPID, který byl notifikován a schválen s vysokou úrovní záruky, sice při distribučním procesu využívá také videoidentifikaci, avšak pouze jako dílčí prvek, který je doplněn dalšími komplexními bezpečnostními opatřeními, jež představují pro uživatele takovou zátěž, kterou je po něm možno požadovat pouze při jednorázovém vydání prostředku, nikoli při mnohočetné identifikaci u více povinných osob, jako je tomu v případě AML/CFT opatření. Navíc některé z těchto prvků jsou založeny na tom, že určitou informaci s vysokou mírou pravděpodobnosti zná pouze identifikovaná osoba (jde o číslo zdravotního pojištění), z čehož vyplývá, že s mnohačetným opakovaním využití tohoto prvku u více povinných osob je z povahy věci spojeno i šíření znalosti této informace, což danou metodu opět činí méně spolehlivou.

Identifikační prostředek s vysokou úrovní záruky vyžaduje rovněž takový standard prostředku samotného, který zaručuje, že nemůže být duplikován nebo použit bez vědomí svého držitele. Proto jsou tyto prostředky, mezi něž patří i občanský průkaz s elektronickým čipem,

v současné době založeny na asymetrické kryptografii využívající certifikát uložený v čipu, ze kterého jej není možné vyexportovat, přičemž přístup k čipu je podmíněn zadáním bezpečnostního hesla, což zajišťuje, že ani ztráta čipu neznamena kompromitaci daného prostředku.

Jako druhá nejlépe vhodná se umístila varianta 1. Daný prostředek již nemusí být založen na výše uvedeném sofistikovaném schématu, a typicky nevyžaduje žádný hmotný substrát. Příkladem může být prostředek Jméno, heslo, SMS, který funguje na stejném principu, jako metody ztotožnění klienta při dalších obchodech v rámci internetového bankovníctví. Problematická je však zejména otázka distribuce těchto prostředků, kdy je vedle identifikace držitele za fyzické přítomnosti a identifikačního prostředku s alespoň značnou úrovní záruky připuštěna u některých zahraničních notifikovaných identifikačních prostředků⁵ také videoidentifikace, přičemž je na ní distribuční proces založen, což znamená, že videoidentifikace nepředstavuje pouze dílčí prvek v rámci komplexu bezpečnostních opatření, ale prvek zásadně výlučný a dominantní, z čehož plyne, že úroveň bezpečnosti je stejná jako úroveň varianty 2. Nabízí se možnost vyhnout se tomuto spojení tím, že by pro značnou úroveň záruky byl požadován vždy takový prostředek, který byl distribuován na základě fyzické přítomnosti držitele. Tato diferenciaci však vzhledem k tomu, že národní bod pro identifikaci a autentizaci neumožňuje kvalifikovanému poskytovateli rozpoznat, s jakým identifikačním prostředkem identifikace probíhá, není možná,

Na třetím místě se umístila varianta 2, spočívající ve videoidentifikaci. K nižší míře bezpečnosti této metody přispívá jak to, že je závislá na zprostředkování obrazu průkazu totožnosti, jež není schopno zajistit, že budou vyhodnoceny veškeré jeho ochranné prvky, z čehož vyplývá, že tato metoda je vystavena jak riziku padělání nebo pozměnění průkazu totožnosti jako takového, tak zejména riziku pozměnění digitální reprezentace záznamu spočívající v animování falešných identifikačních údajů na průkaz totožnosti nebo dokonce riziku animace obličeje identifikované osoby, jež je podmíněno tím, že z povahy věci je u této metody zařízení, jímž je záznam pořizován, zcela v dispoziční sféře klienta a tedy mimo kontrolu povinné osoby. Že je toto riziko reálné, dosvědčuje i to, že videoidentifikace samotná nebyla shledána jako dostatečná pro realizaci distribuce prostředku elektronické identifikace, který měl být notifikován s vysokou úrovní záruky.⁶ Jak bylo uvedeno výše, italský systém elektronické identifikace SPID byl nově notifikován s vysokou úrovní záruky i pro prostředky distribuované v rámci procesu, který zahrnuje jako dílčí prvek i videoidentifikaci. Bezpečnost tohoto procesu však záleží na provázání všech jeho dílčích prvků. Nemění to tedy nic na skutečnosti, že videoidentifikace samotná nepředstavuje dostatečně důvěryhodnou metodu prokázání totožnosti.

Penetrace populace

Testuje varianty z hlediska podílu populace, kterou bude lze metodou spojenou s danou variantou identifikovat.

⁵ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/pages/viewpage.action?pageId=65972774>

⁶ Tamtéž.

Na prvním místě je varianta 2. V její prospěch svědčí možnost ji okamžitě využít u značné části populace, a to s ohledem na to, že držitelem prostředku pro pořizování videozáznamu je dnes v podstatě každý. Na druhou stranu mohou někteří klienti mít subjektivní problém s poskytnutím záznamu své osoby povinné osobě.

Na druhém místě se za variantou 2 umístila varianta 1, a to zejména z toho důvodu, že na rozdíl od varianty 0 nevyžaduje žádný hmotný substrát, protože identifikační prostředek je zde typicky nehmotné povahy. Například jedná-li se o prostředek Jméno, heslo, SMS, musí jeho držitel pouze navštívit kontaktní místo veřejné správy, kde se identifikuje svým průkazem totožnosti, načež je mu tento prostředek vydán. Ačkoli v současné době nejsou tyto prostředky, zejména v České republice, rozšířeny, lze s ohledem na snadnost jejich nabytí očekávat, že by po připuštění korespondující metody identifikace pro účely AML zákona došlo k jejich rychlé adopci, která by předstihla rychlost adopce identifikačních prostředků spojených s variantou 2.

Na třetím místě se umístila varianta 0, a to proto, že je, co do spektra nabízených možností distanční identifikace, ze všech variant nejužší. Je však třeba přihlédnout k tomu, že zahrnuje i nové metody distanční identifikace, jež do AML zákona k 1. 1. 2021 vložil zákon č. 49/2020 Sb.

Pokud jde o prostředek elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky vydávaný a používaný v rámci kvalifikovaného systému elektronické identifikace, je v České republice nyní dominantním prostředkem nabízejícím vysokou úroveň záruky občanský průkaz s elektronickým čipem. Těch je podle konzultace se zástupci Ministerstva vnitra jen na základě přirozené výměny z důvodu vypršení doby platnosti starého průkazu totožnosti vydáváno 1,8 milionu ročně. Problémem však je to, že si jejich držitelé při přebírání nenechávají aktivovat identifikační funkci⁷, a to zejména z toho důvodu, že využití této funkce je v současné době limitováno zásadně pouze na oblast eGovernmentu, která patrně není pro veřejnost dostatečně atraktivní. Lze však očekávat, že při jejich novém využití představovaném právě identifikací pro účely AML zákona, se tento stav zvrátí. Dalším problémem spojeným s elektronickým občanským průkazem, který představuje překážku pro jeho rozšíření, je to, že k jeho využití pro elektronickou identifikaci je nutný speciální hardware spočívající ve čtečce karet, který je v současné době nabízen za cenu v řádu stokorun.

Je nutno upozornit na to, že v dohledné době lze očekávat zavedení i dalších prostředků s vysokou úrovní záruky, mimo jiné nabízených i ze strany soukromého sektoru, jež mohou mít podobu například speciální SIM karty, a které pak žádný speciální hardware nebudou potřebovat a vystačí se standardním mobilním telefonem. Takové identifikační prostředky jsou v současné době již nabízeny v zahraničí.⁸

Celkově lze tedy soudit, že v dohledné době se míra adopce tohoto druhu identifikačních prostředků značně zvýší a pokryje rozhodující část populace.

⁷ V současné době si identifikační funkci aktivovalo 15 % držitelů nových občanských průkazů, přičemž identifikační funkci použilo jen 1 % nových držitelů. Identifikační funkci však lze kdykoli zdarma aktivovat.

⁸ Jde například o estonský prostředek Mobiil-ID:

<https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/EIDCOMMUNITY/Estonia>

Pokud jde o bankovní identifikační prostředky, lze očekávat, že jimi bude bez dalšího disponovat kolem 5 milionů osob.

Vzhledem k výše uvedenému lze říci, že přestože se varianta 0 umístila z pohledu penetrace mezi obyvatelstvem na posledním místě, dosahuje z pohledu tohoto kritéria vynikajících výsledků.

Náklady pro povinné osoby

Testuje varianty z hlediska nákladů, které vyvolají na straně povinných osob.

Na prvním místě je hodnocena varianta 0. V případě využití prostředku elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky povinným osobám postačí pouze upravit své webové rozhraní a podat žádost na Správu základních registrů, jednotlivé případy identifikace pak již probíhají zcela zdarma. Náklady spojené s případy zneužití se zde s ohledem na její vysokou míru bezpečnosti jeví jako nízké. Pokud jde o využití bankovního identifikačního prostředku, je cena jednotlivých identifikací otázkou smluvního ujednání s bankou či s případným poskytovatelem identifikačních služeb.

Na druhém místě je varianta 1. Využití s ní spojených prostředků elektronické identifikace se značnou úrovní záruky je pro povinné osoby rovněž zdarma a k nasazení do provozu postačí podniknout stejné kroky jako v případě varianty 0. S ohledem na vyšší riziko jejich zneužití se však řadí za variantu 0.

Na třetím místě je varianta 2. Pokud jde o technickou implementaci tohoto řešení na straně povinné osoby, musí tato na smluvním základě získat vybavení od soukromého podnikatele nabízejícího uvedené řešení a hradit nemalé náklady s každou proběhlou identifikací. Vzhledem k vyšší míře rizika zneužití navíc hrozí povinným osobám náklady vzniklé právě zneužitím této metody.

Uživatelský zážitek

Testuje varianty z hlediska uživatelské přívětivosti.

Jako nejvhodnější se jeví varianta 1, a to s ohledem na to, že prostředky se značnou úrovní záruky používané a vydávané v rámci kvalifikovaného systému elektronické identifikace, o něž tato varianta rozšiřuje množinu dostupných metod ve srovnání s variantou 0, jsou ve valné většině založeny na stejném principu jako bankovní identifikační prostředky. Zná-li uživatel heslo a je-li držitelem odpovídajícího telefonního čísla, což jsou atributy spojené se mnoha typy identifikačních prostředků se značnou úrovní záruky, pak mu stačí k identifikaci zasání hesla a opsání jednorázového bezpečnostního kódu, přičemž u této činnosti nelze očekávat výskyt zásadních obtíží, jež by kazily uživatelský zážitek identifikované osoby.

Jako druhá se jeví být varianta 0. Pokud jde o prostředek spočívající v občanském průkazu s elektronickým čipem, pak si bude muset uživatel obstarat čtečku karet a při provádění elektronické identifikace ji využívat. Na druhou stranu, jak bylo uvedeno již výše, s budoucím nástupem identifikačních prostředků s vysokou úrovní záruky založených na specializované SIM kartě, lze očekávat, že tyto obtíže pominou. Uživatelský zážitek některých osob může být navíc podpořen pocitem bezpečí plynoucím z objektivně vysokého standardu provádění

identifikace. Pokud jde o bankovní identifikační prostředky, je uživatelský zážitek v jejich případě totožný se zážitkem spojeným s variantou 1.

Na třetím místě byla vybrána varianta 2. Pro korespondující metodu identifikace nemusí identifikovaná osoba získávat žádný speciální prostředek. Na druhou stranu pro kvalitní porovnání záznamu obličeje s jeho vyobrazením na průkazu totožnosti je nutné odpovídající osvětlení a mnohdy se porovnání podaří nikoli na první pokus. V praxi trvá identifikace touto metodou kolem pěti minut a často uživatelé musejí vyčkávat, než se uvolní kapacita na straně povinné osoby. Uživatelský zážitek některých osob může být poznamenán i jejich odporem k poskytování svého záznamu a obavou z jeho zneužití.

Dlouhodobá udržitelnost

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti obstát v čase a čelit i budoucím hrozbám. Odráží míru pravděpodobnosti, že v budoucnu nevyvstane potřeba právní úpravu měnit, zejména tím způsobem, že by nově zavedená metoda identifikace byla následně zrušena, nebo že by s ohledem na náklady, které by při jejím používání na povinné osoby dopadaly, bylo její využití krajně nežádoucí.

Jako na prvním místě byla vyhodnocena varianta 0. V její prospěch hovoří to, že je nejlépe schopna čelit narůstajícímu potenciálu útočníků.

Jako na druhém místě byla vyhodnocena varianta 1. Oproti variantě dva je její potenciál odolávat novým hrozbám z povahy věci menší.

Jako třetí se umístila varianta 2. S narůstajícím dostupným výpočetním výkonem bude stále snadnější provádět útoky spočívající v podstrčení falešného záznamu, který bude výsledkem animace identifikačních údajů na průkaz totožnosti a zejména animace obličeje samotné identifikované osoby. Z tohoto důvodu hrozí, že by bylo nutné použití této metody k první identifikaci v budoucnosti zakázat.

2.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 4).

Tabulka 2 - Vyhodnocení navržených variant

	Bezpečnost	Penetrace populace	Náklady pro povinné osoby	Uživatelský zážitek	Dlouhodobá udržitelnost
Varianta 0	1	3	1	2	1
Varianta 1	2	2	2	1	2
Varianta 2	3	1	3	3	3

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější variantou k realizaci je **varianta 0**.

2.5 Implementace doporučené varianty a vynuovení

Navrhovaná změna bude provedena formou novely AML zákona. Na metodické pomoci povinným osobám se bude podílet Finanční analytický úřad, Ministerstvo vnitra a Správa základních registrů.

Orgánem odpovědným za implementaci bude především Finanční analytický úřad a Česká národní banka. Vynuovení nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím výkonu správního dozoru u povinných osob. Vynuovení probíhá podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky.

2.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

2.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s Ministerstvem vnitra, Správou základních registrů, Evropskou komisí, Českou národní bankou, Českou asociací pojišťoven, Asociací pro devizový trh, Asociací družstevních záložen, Asociací pro kapitálový trh, Asociací úvěrových institucí, Českou bankovní asociací, Českou fintech asociací, Českou leasingovou a finanční asociací a Českou asociací společností finančního poradenství a zprostředkování.

3 Změna definice virtuální měny

3.1 Důvod předložení a cíle

3.1.1 Definice problému

Současná definice virtuální měny již nevyhovuje, a to jak z důvodu rychlého vývoje s virtuálními měnami spojeného a z toho vyplývajícího zaostávání platné právní úpravy nad faktickým stavem, tak i z důvodu nové definice virtuálních aktiv obsažených v doporučeních Finančního akčního výboru⁹ (dále jen „FATF“), která vyžadují, aby tato definice zahrnovala rovněž instrumenty, u nichž je platební funkce potlačena a u nichž lze naopak dovodit funkci investiční. Tak tomu může být například u různých kvazi-cenných papírů založených na zápisu v distribuované databázi, jakou je například síť Ethereum, a které jsou založeny na nedělitelných jednotkách velké hodnoty, z čehož vyplývá potlačení platební funkce.

⁹ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

3.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- AML zákon

Podle § 2 odst. 1 písm. l) se virtuální měnou rozumí elektronicky uchovávaná jednotka bez ohledu na to, zda má nebo nemá emitenta, a která není peněžním prostředkem podle zákona o platebním styku, ale je přijímána jako platba za zboží nebo služby i jinou osobou odlišnou od jejího emitenta. Současná definice tedy nepokrývá instrumenty s investičním potenciálem, u nichž nelze dovést platební funkci.

3.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Klient

Pokud klient poptával službu spojenou s výše uvedeným instrumentem, nebyl klientem ve smyslu AML zákona a poskytovatel této služby nebyl povinnou osobou.

Povinná osoba

Poskytovatel služby spojené s výše uvedenými instrumenty pouze investiční povahy není v současné době povinnou osobou. V důsledku změny se stane povinnou osobou, což mu přinese administrativní náklady a omezení poptávky ze strany pachatelů trestné činnosti. Na druhou stranu nenaplnění požadavků doporučení FATF by mohlo znamenat až snížení ratingu České republiky, což by zasáhlo zásadně všechny povinné osoby, zejména pak ty, jež mají nějakou vazbu na zahraničí.

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení, včetně jejich zahraničních partnerů

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení jsou uvedenou problematikou dotčeny tím, že budou vynakládat jak materiální, tak lidské kapacity na šetření případů spojených se zneužitím nově definované virtuální měny. Na druhou stranu může mít širší definice odstrašující efekt pro pachatele trestné činnosti, který je bude motivovat k přesunu jejich činnosti do destinací, jež nemají natolik robustní systém AML/CFT opatření.

3.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je s ohledem na faktický vývoj a změnu definice v doporučeních FATF stav, kdy budou režimu opatření směřujících proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu podrobeny rovněž elektronické jednotky, u nichž nelze dovést platební funkci, ale u nichž je naopak přítomna funkce investiční.

3.1.5 Zhodnocení rizika

Riziko spočívá v nevhodném uchopení dané definice, která může být buď příliš široká, nebo naopak úzká, z čehož může vyplývat jak nižší efektivita AML/CFT opatření, tak i výkladové potíže.

3.2 Návrh variant řešení

3.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 vychází z dosavadního stavu a ten ponechává beze změny právní úpravy.

VARIANTA 1 – Rozšíření definice virtuální měny tak, aby zahrnovala i elektronické jednotky, u nichž nelze dovést platební funkci, ale které plní funkci investiční

Varianta 1 spočívá v úpravě definice virtuální měny tak, aby zahrnovala i elektronické jednotky, u nichž nelze dovést platební funkci, ale které plní funkci investiční.

3.2.2 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, nebo pro rozpor s ústavním pořádkem nebo právem Evropské unie, budou všechny navržené varianty dále analyzovány.

3.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- Zabránění zneužití nových typů virtuálních měn k legalizaci výnosů z trestné činnosti,
- Soulad s doporučeními FATF

Zabránění zneužití nových typů virtuálních měn k legalizaci výnosů z trestné činnosti

Toto kritérium testuje varianty z hlediska jejich schopnosti poskytovat ochranu před praním špinavých peněz prostřednictvím nových instrumentů vzniklých na poli kryptoaktiv.

Jako vhodnější se z povahy věci jeví varianta 1. Změna jí přinesená postihne ty instrumenty, jež jsou z hlediska praní špinavých peněz ještě rizikovější než instrumenty pokryté stávající definicí virtuální měny, a to z toho důvodu, že s ohledem na jejich potenciál bližšího navázání na legální ekonomiku a anonymitu stejnou jako v případě výše uvedených instrumentů mohou pachatelům legalizace výnosů z trestné činnosti poskytnout příležitost k přeměně výnosů na aktiva, jež nejsou tolik volatilní, a která mohou být lépe využita k reálnému ovlivňování legální ekonomiky.

Jako méně vhodná byla vyhodnocena varianta 0, a to vzhledem k tomu, že konzervuje současný stav a výše uvedené instrumenty ponechává stranou efektivních opatření ke zmírnění rizik s nimi spojených.

Soulad s doporučeními FATF

Testuje varianty z hlediska jejich souladu s doporučeními FATF, a to konkrétně s doporučením č. 15.

Jako vhodnější se jeví varianta 1, která zajišťuje plný soulad s výše uvedeným doporučením.

Jako méně vhodná se jeví varianta 0, která konzervuje současný stav, z čehož vyplývá, že doporučení č. 15 nebude mít korespondující úpravu v právním řádu České republiky.

3.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 2).

Tabulka 3 - Vyhodnocení navržených variant

	Zabránění zneužití nových typů virtuálních měn k legalizaci výnosů z trestné činnosti	soulad s doporučeními FATF
Varianta 0	2	2
Varianta 1	1	1

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že vhodnější variantou k realizaci je **varianta 1**.

3.5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Navrhovaná změna bude provedena formou novely AML zákona. Orgánem odpovědným za implementaci bude Finanční analytický úřad. Vynucování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím výkonu správního dozoru u povinných osob. Vynucování probíhá podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky.

3.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

3.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarem Ministerstva financí, Českou národní bankou, Českou asociací pojišťoven, Asociací pro devizový trh, Asociací družstevních záložen, Asociací pro kapitálový trh, Asociací úvěrových institucí, Českou bankovní asociací, Českou fintech asociací, Českou leasingovou a finanční asociací, Českou asociací společností finančního poradenství a zprostředkování a zástupci poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami.

4 Zahrnutí osob, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu, mezi povinné osoby

4.1 Důvod předložení a cíle

4.1.1 Definice problému

V současné době nejsou povinné osoby, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu, povinnými osobami ve smyslu AML zákona. Od osob oprávněných obhospodařovat investiční fond se liší zejména v tom, že nemohou svoje služby nabízet veřejnosti, naopak shodně s nimi investují prostředky investorů v souladu s určenou investiční strategií právě ve prospěch investorů. Jsou tak vystaveny stejným rizikům legalizace výnosů z trestné činnosti, jako tyto entity.

4.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech (dále jen „ZISIF“)

Osoby, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu, jsou vymezeny v § 15 ZISIF. Jedná se pouze o právnické osoby. Uvedené osoby mají povinnost být zapsány v seznamu vedeném Českou národní bankou. V souladu s § 16 ZISIF nesmí hodnota majetku právně nebo fakticky obhospodařovaného nebo spravovaného jednou takovou osobou přesáhnout 100 000 000 EUR, případně 500 000 000 EUR za podmínky, že žádná část tohoto majetku nebyla nabyta s využitím pákového efektu a k vyplacení nebo rozdělení tohoto majetku osobě, od níž byly shromážděny peněžní prostředky nebo penězi ocenitelné věci do tohoto majetku, nemůže dojít dříve než po uplynutí 5 let ode dne jejich shromáždění.

4.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Klient

Klienti uvedených osob budou muset v případě jejich zařazení mezi povinné osoby poskytovat součinnost při své identifikaci a kontrole. Na druhou stranu bude jejich investice vystavena nižšímu riziku, že v portfoliu, jehož součástí jsou jejich prostředky, budou rovněž výnosy z trestné činnosti, což by v případě odhalení této skutečnosti příslušnými orgány a následného odčerpání výnosu mohlo mít negativní vliv i na jejich investici.

Osoby, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu

Uvedené osoby jsou danou problematikou dotčeny z toho důvodu, že v případě jejich zařazení mezi povinné osoby naroste na ně dopadající administrativní zátěž, které budou vystaveny. V seznamu vedeném Českou národní bankou je v současnosti zapsáno 118 takovýchto osob.

Osoby oprávněné obhospodařovat investiční fond

Jedná se o investiční společnosti a samosprávné investiční fondy. Z jejich pohledu dojde rozšířením okruhu povinných osob k narovnání tržního prostředí, kdy výše uvedené osoby v současné době nemusejí vynakládat náklady spojené s prováděním AML/CFT opatření.

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení, včetně jejich zahraničních partnerů

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení jsou uvedenou problematikou dotčeny tím, že budou vynakládat jak materiální, tak lidské kapacity na šetření případů spojených s oznámeními podezřelého obchodu vzešlých od těchto osob. Druhou stranou mince je odstrašující efekt pro pachatele trestné činnosti, který je bude motivovat k přesunu jejich činnosti do destinací, jež nemají natolik robustní systém AML/CFT opatření.

4.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je vyplnění mezery v dané oblasti, které mohou zneužít pachatelé legalizace výnosů z trestné činnosti.

4.1.5 Zhodnocení rizika

V souvislosti s daným tématem nebyla žádná rizika identifikována.

4.2 Návrh variant řešení

4.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje konzervativní řešení, které vychází z dosavadního stavu, kdy osoby, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu, nejsou zahrnuty mezi povinné osoby.

VARIANTA 1 – Rozšíření okruhu povinných osob

Varianta 1 spočívá v zahrnutí osob, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu, mezi povinné osoby.

4.2.2 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, nebo pro rozpor s ústavním pořádkem nebo právem Evropské unie, budou všechny navržené varianty dále analyzovány.

4.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- zmírnění rizika legalizace výnosů z trestné činnosti,
- náklady na straně osob, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu,
- narovnání tržního prostředí,

Zmírnění rizika legalizace výnosů z trestné činnosti

Testuje varianty z hlediska zmírnění rizika legalizace výnosů z trestné činnosti, která plyne ze skutečnosti, že tomuto riziku jsou uvedené osoby vystaveny stejně jako investiční společnosti a samosprávné investiční fondy. Do styku s výnosy z trestné činnosti se mohou dostat jak na straně investorů, kteří je mohou vložit do obhospodařovaného portfolia, tak i na straně osob, se kterými je v rámci tohoto obhospodařování obchodováno. V současné době může být skutečnost, že prostřednictvím těchto osob dochází k legalizaci výnosů z trestné činnosti, odhalena pouze zprostředkovaně, a to zejména bankami, kdy prostřednictvím jimi vedených účtů jsou korespondující transakce prováděny. Vzhledem k tomu, že některé podstatné informace, plynoucí jak z interakce s klientem, tak i z detailní znalosti pozadí daných transakcí, nejsou bankám známy, představuje tento segment zranitelnost.

Z hlediska tohoto kritéria se tak jeví být vhodnější varianta 1, která tuto zranitelnost eliminuje. Varianta 0 konzervuje současný stav a ponechává daný segment zranitelným.

Náklady na straně osob, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu

Testuje varianty z hlediska nákladů, jež vyvolají osobám, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu. Tyto náklady budou spojeny zejména s identifikací a kontrolou klientů a uchováváním údajů. Přesné náklady nelze s ohledem na rozličnost složení množiny investorů, portfolia i množiny osob, se kterými je v rámci správy portfolia obchodováno, vyjádřit.

Z povahy věci se v kontextu tohoto hlediska jeví jako příznivější varianta 0, která žádné dodatečné náklady nevyvolává.

Na druhém místě je varianta 1, se kterou jsou spojeny výše popsané náklady.

Narovnání tržního prostředí

Testuje varianty z hlediska jejich vlivu na rovnost podnikatelského prostředí. Podstatné je zde srovnání s investičními společnostmi a investičními fondy, které pojmově vykonávají velice podobnou činnost, ale musejí vynakládat prostředky na uskutečňování AML/CFT opatření.

Jako vhodnější se jeví varianta 1, která tržní prostřední co do následků spočívajících v nákladech spojených s prováděním opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu vyrovnává.

Na druhém místě je varianta 0, která konzervuje současný nerovný stav.

4.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 2).

Tabulka 4 - Vyhodnocení navržených variant

	Zmírnění rizika legalizace výnosů z trestné činnosti	náklady na straně osob, které spravují majetek způsobem srovnatelným s obhospodařováním investičního fondu	narovnání tržního prostředí
Varianta 0	2	1	2
Varianta 1	1	2	1

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější variantou k realizaci je **varianta 1**.

4.5 Implementace doporučené varianty a vynuocování

Navrhovaná změna bude provedena formou novely zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Orgánem odpovědným za implementaci bude především Finanční analytický úřad a Česká národní banka. Vynuocování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím výkonu správního dozoru u povinných osob. Vynuocování probíhá podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky.

4.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

4.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarem Ministerstva financí, Českou národní bankou, Českou asociací pojišťoven, Asociací pro devizový trh, Asociací družstevních záložen, Asociací pro kapitálový trh, Asociací úvěrových institucí, Českou bankovní asociací, Českou fintech asociací, Českou leasingovou a finanční asociací, Českou asociací společností finančního poradenství a zprostředkování a zástupci poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami.

5 Zahrnutí osob, které pouze vykupují dluhy nebo pohledávky, mezi povinné osoby

5.1 Důvod předložení a cíle

5.1.1 Definice problému

V současné době nejsou osoby, které pouze vykupují dluhy nebo pohledávky, povinnými osobami. Těmi by se staly až tehdy, pokud by je dále prodávaly, tedy pokud by se jednalo o osoby, které nakupují dluhy nebo pohledávky a obchodují s nimi. Přitom i tyto osoby mohou být vystaveny riziku legalizace výnosů z trestné činnosti, a to od dlužníků, kteří tyto dluhy splácejí prostřednictvím výnosů z trestné činnosti přímo jim. Uvedené je v rozporu s i tím, že osoby, které jsou oprávněny k poskytování leasingu, záruk, úvěrů nebo peněžních půjček anebo k obchodování s nimi, jsou povinnými osobami bez dalšího.

5.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- AML zákon

V současné době jsou povinnými osobami podle § 2 odst. 1 písm. b) bodu 9 osoby, které vykupují dluhy a pohledávky a obchodují s nimi.

5.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Klient

Klienti uvedených osob budou muset v případě jejich zařazení mezi povinné osoby poskytovat součinnost při jejich identifikaci a kontrole. Uvedené se týká jak osob, od nichž jsou dluhy nakupovány, tak dlužníků.

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení, včetně jejich zahraničních partnerů

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení jsou uvedenou problematikou dotčeny tím, že budou vynakládat jak materiální, tak lidské kapacity na šetření případů spojených s oznámeními podezřelého obchodu vzešlých od těchto osob.

5.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je vyplnění mezery v dané oblasti, které mohou zneužít pachatelé legalizace výnosů z trestné činnosti.

5.1.5 Zhodnocení rizika

V souvislosti s daným tématem nebyla žádná rizika identifikována.

5.2 Návrh variant řešení

5.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje konzervativní řešení, které vychází z dosavadního stavu, kdy osoby, které pouze nakoupí pohledávky a následně si je nechávají splácet, nejsou povinnými osobami, a to na rozdíl například od osob, které jsou oprávněny k poskytování leasingu, záruk, úvěrů nebo peněžních půjček anebo k obchodování s nimi, jež jsou povinnými osobami i tehdy, pokud jim dlužníci splácejí své dluhy.

VARIANTA 1 – Rozšíření okruhu povinných osob

Varianta 1 spočívá v zahrnutí osob, které pouze nakupují pohledávky a následně si je nechávají splácet, mezi povinné osoby.

5.2.2 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, nebo pro rozpor s ústavním pořádkem nebo právem Evropské unie, budou všechny navržené varianty dále analyzovány.

5.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- potlačení rizika legalizace výnosů z trestné činnosti,
- náklady na straně osob, které pouze nakupují pohledávky a následně si je nechávají splácet a
- narovnání tržního prostředí.

Zmírnění rizika legalizace výnosů z trestné činnosti

Testuje varianty z hlediska zmírnění rizika legalizace výnosů z trestné činnosti, které plyne ze skutečnosti, že mu uvedené osoby jsou vystaveny stejně jako například osoby, jež jsou oprávněny k poskytování leasingu, záruk, úvěrů nebo peněžních půjček anebo k obchodování s nimi, pokud jim dlužníci splácejí své dluhy.

Uvedené osoby se mohou dostat do styku s výnosy z trestné činnosti jak tehdy, když nakupují pohledávky, které mohly být za výnos pořízeny, tak i tehdy, pokud jim jejich dlužníci svůj dluh splácejí, kdy k tomuto účelu mohou rovněž použít výnos.

Z hlediska tohoto kritéria se jeví být vhodnější varianta 1, která tuto zranitelnost eliminuje. Varianta 0 konzervuje současný stav a ponechává daný segment zranitelným.

Náklady na straně osob, které pouze nakupují pohledávky a následně si je nechávají splácet

Testuje varianty z hlediska nákladů, jež vzniknou osobám, které pouze nakupují pohledávky a následně si je nechávají splácet. Tyto náklady budou spojeny zejména s identifikací a kontrolou klientů a uchováváním údajů. Přesné náklady nelze s ohledem na rozličnost složení množiny pohledávek, osob, od nichž jsou nakupovány a dlužníků, stanovit.

Z povahy věci se v kontextu tohoto hlediska jeví jako příznivější varianta 0, která žádné dodatečné náklady nevyvolává.

Na druhém místě je varianta 1, se kterou jsou spojeny výše popsané náklady.

Narovnání tržního prostředí

Testuje varianty z hlediska jejich vlivu na rovnost podnikatelského prostředí. Podstatné je zde srovnání s osobami, které jsou oprávněny k poskytování leasingu, záruk, úvěrů nebo peněžních půjček anebo k obchodování s nimi, a které jsou tehdy, pokud jim dlužníci své dluhy splácejí, vystaveny stejné situaci, ale musejí vynakládat prostředky na uskutečňování AML/CFT opatření.

Jako vhodnější se jeví varianta 1, která tržní prostředí co do následků spojených s prováděním opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu narovná.

Na druhém místě je varianta 0, která konzervuje současný nerovný stav.

5.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 2).

Tabulka 5 - Vyhodnocení navržených variant

	Zmírnění rizika legalizace výnosů z trestné činnosti	Náklady na straně osob, které pouze nakupují pohledávky a následně si je nechávají splácet	Narovnání tržního prostředí
Varianta 0	2	1	2
Varianta 1	1	2	1

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější variantou k realizaci je **varianta 1**.

5.5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Navrhovaná změna bude provedena formou novely zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Orgánem odpovědným za implementaci bude především Finanční analytický úřad. Vynucování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím výkonu správního dozoru u povinných osob. Vynucování probíhá podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a v zákoně o odpovědnosti za přestupky.

5.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

5.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarům Ministerstva financí, Českou národní bankou, Českou asociací pojišťoven, Asociací pro devizový trh, Asociací družstevních záložen, Asociací pro kapitálový trh, Asociací úvěrových institucí, Českou bankovní asociací, Českou fintech asociací, Českou leasingovou a finanční asociací, Českou asociací společností finančního poradenství a zprostředkování a zástupci poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami.

6 Revize úpravy zjednodušené identifikace a kontroly klienta

6.1 Důvod předložení a cíle

6.1.1 Definice problému

V současné době jsou případy, kdy lze uplatnit institut zjednodušené identifikace a kontroly klienta, stanoveny taxativně. Daná úprava však nepostihuje všechny případy, kdy je přítomno nízké riziko legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, přičemž je na tomto místě třeba podotknout, že daná rizika jsou dynamická, což neumožňuje plně uplatnit rizikově orientovaný přístup, vede k neefektivní alokaci zdrojů a frustraci povinných osob. Uvedený stav odráží úpravu III. AML směrnice, která na takovéto úpravě trvala, v současné době je však již překonaný.

6.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- AML zákon

V současné době jsou situace, kdy lze uplatnit zjednodušenou identifikaci a kontrolu klienta, upraveny taxativně v § 13 AML zákona.

6.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Klient

Klienti uvedených osob nebudou muset být v případě, že bude daná situace nízkoriziková, vystaveni přísným AML/CFT opatřením. Změna se v konečném důsledku projeví také na snížení ceny daného nízkorizikového produktu.

Finanční analytický úřad a Česká národní banka

Finanční analytický úřad a Česká národní banka jsou uvedenou problematikou dotčeny tím, že budou vynakládat jak materiální, tak lidské kapacity na poskytování metodické činnosti ve vztahu k povinným osobám a vyhodnocování jejich systémů vnitřních zásad. Rozšíření uplatnění institutu zjednodušené identifikace a kontroly klienta také způsobí větší nároky na odůvodňování případných rozhodnutí o uložení správního trestu.

6.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je taková úprava institutu zjednodušené identifikace a kontroly klienta, která by umožnila pokrytí všech případů spojených s nízkým rizikem. Povinné osoby by neměly být svázány, pokud jde o způsob provádění identifikace klienta, způsoby výslovně upravenými v AML zákoně, což jim umožní s nižšími náklady poskytovat své produkty klientům. Uvedená změna navíc sníží tlak na přílišné rozvolňování postupů uplatňovaných právě v rámci standardní identifikace klienta. V konečném důsledku tak bude doplněn systém AML/CFT opatření tak, aby byl efektivní jak co do potírání legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, tak i co do vynaložených prostředků, což v konečném důsledku zvýší konkurenceschopnost českých povinných osob v mezinárodním srovnání.

6.1.5 Zhodnocení rizika

V souvislosti s daným tématem bylo identifikováno riziko spočívající v možném nepochopení nebo zneužívání tohoto institutu, které povede k jeho uplatnění v i případech, kdy není takovýto postup namístě. Uvedené riziko bude eliminováno zintenzivněním metodické činnosti Finančního analytického úřadu, snahou o větší zapojení povinných osob do procesu národního hodnocení rizik a konečně i zvýšením postihování případných excesů.

6.2 Návrh variant řešení

6.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje konzervativní řešení, které vychází z dosavadního stavu, kdy jsou případy, kdy lze sáhnout po zjednodušené identifikaci a kontrole klienta, taxativně vyjmenovány, což nutně vede k tomu, že nejsou pokryty všechny relevantní situace, respektive dochází k tomu, že v některých případech nízkého rizika právní úprava použití zjednodušené identifikace a kontroly klienta neumožňuje.

VARIANTA 1 – Stanovení případů zjednodušené identifikace a kontroly klienta v podzákoném předpisu

Varianta 1 spočívá v taxativním vyjmenování případů, kdy je přípustné uplatnit institut zjednodušené identifikace a kontroly klienta, v podzákoném předpisu. Takový postup by odlehčil AML zákon a umožnil by kazuističtější úpravu, která by se mohla rychleji měnit a zároveň by zvýšila právní jistotu povinných osob. Na druhou stranu by stejně nebylo možné

vyjmenovat všechny případy, a problém neefektivní alokace zdrojů by se nepodařilo zcela vyřešit.

VARIANTA 2 – Stanovení případů zjednodušené identifikace a kontroly klienta obecným způsobem

Varianta 2 spočívá v obecném vymezení situací spojených s nízkým rizikem legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Uvedené řešení sice klade vyšší nároky na povinné osoby, pokud se jedná o otázku výkladu dané normy, na druhou stranu však nabízí maximální pružnost a postihuje tak veškeré nízkorizikové situace.

6.2.2 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, nebo pro rozpor s ústavním pořádkem nebo právem Evropské unie, budou všechny navržené varianty dále analyzovány.

6.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- efektivní alokace zdrojů,
- náchylnost právní úpravy ke zneužití
- konkurenceschopnost povinných osob v mezinárodním srovnání

Efektivní alokace zdrojů

Testuje varianty z hlediska jejich vlivu na efektivní alokaci zdrojů, tedy schopnosti zajistit, že se zdrojů dostane situacím rizikovým, zatímco jimi nebude zbytečně plýtváno v situacích nízkorizikových.

Jako první se umístila varianta 2. Svým obecným vymezením umožňuje postihnout všechny nízkorizikové situace, a to i ve světle dynamičnosti rizik, umožní tedy reagovat na aktuální vývoj. Takové řešení je plně v souladu s doporučením FATF č. 1, jež právě potřebu rizikově orientovaného přístupu zdůrazňuje.

Na druhém místě je varianta 1, jež sice částečně zlepšuje současný stav a umožňuje postihnout širší množinu nízkorizikových situací, na druhou stranu však z povahy věci nebude v silách normotvůrce kazuisticky vyjmenovat všechny tyto situace.

Jako nejméně vhodná se jeví varianta 0, která postihuje pouze limitovanou množinu nízkorizikových situací, a neodráží tak faktický stav, přičemž i v některých zjevně nízkorizikových situacích zjednodušenou identifikaci a kontrolu klienta nepřipouští.

Náchylnost právní úpravy ke zneužití

Nejméně náchylná ke zneužití, a tedy ve světle tohoto kritéria nejvhodnější, se jeví varianta 0, jelikož taxativně a relativně konkrétně vyjmenovává vybrané situace spojené s nižším rizikem.

Na druhém místě byla vyhodnocena varianta 1. Od varianty 0 se v tomto ohledu příliš neliší, jelikož zachovává princip taxativního vymezení daných situací relativně konkrétním způsobem.

Na posledním místě je varianta 2, jejíž obecný způsob vymezení nízkorizikových situací ponechává povinným osobám nejednajícím v dobré víře prostor pro soudní spory nad povahou dané situace.

Konkurenceschopnost povinných osob v mezinárodním srovnání

Testuje varianty z hlediska jejich vlivu na konkurenceschopnost povinných osob v mezinárodním srovnání.

Jako první se jednoznačně umístila varianta 2, což odpovídá i jejímu umístění při vyhodnocení kritéria efektivní alokace zdrojů, která jim umožní snížit náklady při současném zachování vysokého standardu celkového rámce AML/CFT opatření.

Jako druhá se umístila varianta 1, jež částečně problém efektivní alokace zdrojů řeší, a zároveň v jistém ohledu zvyšuje právní jistotu povinných osob, což rovněž sníží jejich náklady.

Jako nejméně vhodná se jeví varianta 0, která konzervuje současný stav, který neodráží všechny nízkorizikové situace. Povinné osoby jsou tak vystaveny nutnosti mnohdy i ne zcela efektivně vynakládat své zdroje, což nevyhnutelně vede k jejich nižší konkurenceschopnosti na mezinárodním poli.

6.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

Tabulka 6 - Vyhodnocení navržených variant

	Efektivní alokace zdrojů	Náchylnost právní úpravy ke zneužití	Konkurenceschopnost povinných osob v mezinárodním srovnání
Varianta 0	3	1	3
Varianta 1	2	2	2
Varianta 2	1	3	1

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější variantou k realizaci je **varianta 2**.

6.5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Navrhovaná změna bude provedena formou novely zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Orgánem odpovědným za implementaci bude především Finanční analytický úřad a Česká národní banka. Vynucování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím výkonu správního dozoru u povinných osob. Vynucování probíhá podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky.

6.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

6.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarům Ministerstva financí, Českou národní bankou, Českou asociací pojišťoven, Asociací pro devizový trh, Asociací družstevních záložen, Asociací pro kapitálový trh, Asociací úvěrových institucí, Českou bankovní asociací, Českou fintech asociací, Českou leasingovou a finanční asociací, Českou asociací společností finančního poradenství a zprostředkování a zástupci poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami.

7 Zákaz přebírání identifikace, jež byla provedena nedostatečně spolehlivými metodami

7.1 Důvod předložení a cíle

7.1.1 Definice problému

V současné době není vymezeno, jakými metodami musí být provedena identifikace klienta, aby bylo možné ji přebírat. Daný postup spočívá v tom, že povinná identifikaci neprovede sama, nicméně využije identifikaci již provedenou jinou povinnou osobou. V minulosti tento fakt problém nepředstavoval, jelikož drtivá většina identifikací proběhla za fyzické přítomnosti identifikovaného, tedy nejdůvěryhodnějším myslitelným způsobem. To se však s nastupujícím trendem provádění právních jednání distančním způsobem mění, s čímž je spojena i skutečnost, že nezanedbatelná část klientů je identifikována různými metodami distanční identifikace, které zásadně nabízejí nižší standard bezpečnosti než identifikace za fyzické přítomnosti, a to i s ohledem na dosud malé rozšíření prostředků elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky používaných v rámci kvalifikovaného systému. V zahraničí jsou navíc přípustné i takové metody identifikace, které lze označit za nedůvěryhodné, jako je například identifikace spoléhající na pouhou videoidentifikaci, jež není doplněna o další komplexní bezpečnostní prvky. Uvedené může český rámec opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti značně ohrozit, a to zavlečením výsledků

nedůvěryhodných metod identifikace, přičemž je třeba zdůraznit, že řádně provedená první identifikace je nezbytným předpokladem k účinnému zachování stop po přesunech majetku, což představuje základ systému AML/CFT opatření.

7.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- AML zákon

Přebírání identifikace je řešeno v § 11 odst. 1, 2 a 6 AML zákona.

V současné době není určeno, jak musí proběhnout první identifikace klienta, aby ji bylo možné převzít.

7.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Klient

Klienti povinných osob se budou muset v případě, že byli identifikováni metodou, která bude v zákoně označena za nezpůsobilou k převzetí, znovu podrobit identifikaci, protože tuto původní identifikaci nebude jinou povinnou osobou možné převzít.

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení

Finanční analytický úřad a orgány činné v trestním řízení se budou muset potýkat s případným převzetím identifikace provedené nedůvěryhodným způsobem, s čímž budou spojeny případy zneužití identity.

7.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je zabránit, aby docházelo k přebírání méně důvěryhodných způsobů identifikace, a tím jednak přispět k vysokému standardu identifikace na českém trhu, a dále zabránit, aby přebíráním nedůvěryhodně provedené identifikace od zahraničních osob docházelo k obcházení povinnosti provádět identifikaci klienta některým z postupů v AML zákoně výslovně upraveným, a s tím spojeným přenosem dopadů používání těchto nedůvěryhodných metod na území České republiky.

7.1.5 Zhodnocení rizika

V souvislosti s daným tématem nebylo identifikováno žádné riziko.

7.2 Návrh variant řešení

7.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje konzervativní řešení, kdy je možné přebírat identifikaci provedenou jakýmkoli způsobem, včetně nedůvěryhodných způsobů.

VARIANTA 1 – Umožnění přebírání pouze identifikace provedené za fyzické přítomnosti identifikovaného

Varianta 1 spočívá ve striktním omezení metod identifikace přípustných pro přebírání na metodu identifikace za fyzické přítomnosti, jež je považována za nejbezpečnější metodu identifikace.

VARIANTA 2 – Umožnění přebírání pouze identifikace provedené za fyzické přítomnosti identifikovaného nebo identifikace provedené prostřednictvím prostředku elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky vydávaného a používaného v rámci kvalifikovaného systému.

Varianta 2 doplňuje variantu 1 o metodu elektronické identifikace prostřednictvím prostředku elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky vydávaného a používaného v rámci kvalifikovaného systému. Tato metoda je v návrhu upravena v § 8a a představuje metodu, která se svojí bezpečností nejvíce blíží identifikaci za fyzické přítomnosti.

7.2.2 Přízpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, nebo pro rozpor s ústavním pořádkem nebo právem Evropské unie, budou všechny navržené varianty dále analyzovány.

7.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- zajištění vysokého standardu přebírané identifikace,
- minimalizace zátěže pro povinné osoby

Zajištění vysokého standardu identifikace

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti zajistit vysoký standard přebírané identifikace.

Na prvním místě se jeví být varianta 1. Identifikace za fyzické přítomnosti je obecně považována za nejdůvěryhodnější metodu identifikace a drtivá většina prostředků elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky je distribuována na základě tohoto postupu.

Těsně na druhém místě se jeví být varianta 2. Identifikace prostředkem elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky se identifikaci za fyzické přítomnosti v zásadě vyrovnává.

Z tohoto hlediska nejméně vhodná je varianta 0. Současný stav, kdy je možné přebírat identifikaci provedenou jakýmkoli způsobem, by vystavil systém AML/CFT opatření riziku značného podílu falešných nebo zneužitých identit. Právní oprava spočívající v taxativním vymezení postupů, jimiž lze standardní identifikaci provést, by byla neúčinná, jelikož by byla obcházena přebíráním identifikace provedené nedůvěryhodnými způsoby ze zahraničí.

Minimalizace zátěže pro povinné osoby

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti způsobit zátěž povinným osobám spočívající jak v nemožnosti přebírat identifikaci, s čímž jsou spojeny obtíže se získáváním nových klientů, tak i v problémech spojených s řešením následků zneužití identity.

Na prvním místě se jeví být varianta 2. Ta umožňuje přebírat identifikaci provedenou za fyzické přítomnosti a také prostřednictvím prostředku elektronické identifikace s vysokou úrovní záruky, z čehož vyplývá, že eliminuje všechny náklady spojené s nedůvěryhodnými metodami identifikace, na druhé straně však tolik nezuzuje okruh identifikací způsobilých k přebírání.

Na druhém místě se jeví být varianta 0. Ta umožňuje přebírat identifikaci provedenou jakýmkoli postupy, což na jedné straně otevírá dveře pro hladké nabírání nových klientů, na stranu druhou však přináší nemalé náklady plynoucí z případů zneužití identity a návazného vystavení riziku legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

Jako z tohoto hlediska nejméně vhodná se jeví z výše uvedených důvodů být varianta 1. Ta sice rovněž jako varianta 2 eliminuje všechny případy identifikace provedené nedůvěryhodnými metodami, na druhou stranu však zbytečně omezuje přebírání identifikace, z čehož plynou zvýšené náklady spojené s obtížemi při nabírání nových zákazníků.

7.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

Tabulka 7 - Vyhodnocení navržených variant

	Zajištění vysokého standardu přebírané identifikace	Minimalizace zátěže pro povinné osoby
Varianta 0	3	2
Varianta 1	1	3
Varianta 2	2	1

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější je **varianta 2**.

7.5 Implementace doporučené varianty a vynuocování

Navrhovaná změna bude provedena formou novely zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Orgánem odpovědným za implementaci bude především Finanční analytický úřad a Česká národní banka. Vynuocování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím výkonu správního dozoru u povinných osob. Vynuocování probíhá podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky.

7.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

7.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarům Ministerstva financí, Českou národní bankou, Českou asociací pojišťoven, Asociací pro devizový trh, Asociací družstevních záložen, Asociací pro kapitálový trh, Asociací úvěrových institucí, Českou bankovní asociací, Českou fintech asociací, Českou leasingovou a finanční asociací, Českou asociací společností finančního poradenství a zprostředkování a zástupci poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami.

8 Zajištění registrace povinných osob podle § 2 odst. 1 písm. h) a § 2 odst. 1 písm. l) AML zákona

8.1 Důvod předložení a cíle

8.1.1 Definice problému

Čl. 47 odst. 1 AML směrnice požaduje, aby poskytovatelé služeb spojených s virtuálními měnami, směnárníci a poskytovatelé svěřenských služeb nebo služeb pro obchodní společnosti podléhali registraci nebo aby k výkonu jejich činnosti bylo nutné povolení. V rámci snahy o dosažení minimální transpozice bylo zvoleno řešení s nižší administrativní zátěží pro dotčené subjekty, tj. povinná registrace.

Problém tedy spočívá v tom, že v současnosti nepodléhají všechny výše uvedené subjekty povinné registraci.

8.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 277/2013 Sb., o směnářské činnosti, ve znění pozdějších předpisů
- AML zákon

Osoby oprávněné provozovat směnářskou činnost jsou v současné době evidovány v registru směnárníků vedeném podle § 5 zákona o směnářské činnosti Českou národní bankou. Pokud jde o tento typ povinných osob, je požadavek směrnice bezpochyby zcela naplněn.

Poskytovatelé svěřenských služeb, tedy svěřenští správci, jsou evidováni v rámci evidence svěřenských fondů podle zákona o veřejných rejstřících. I zde je tedy požadavek směrnice naplněn.

Poskytovatelé služeb spojených s virtuálními měnami a poskytovatelé služeb pro obchodní společnosti, tedy povinné osoby podle § 2 odst. 1 písm. h) a § 2 odst. 1 písm. l) AML zákona (dále také „poskytovatelé služeb“) v současné době nejsou samostatně registrováni. K výkonu jejich činnosti postačí živnost volná, přičemž nemají vyhrazený ani samostatný obor činnosti v příloze č. 4 živnostenského zákona v rámci této živnosti. Jakoukoli činnost, jež do živnosti volné spadá, tedy i takovou, jejíž výkon nebyl zvlášť ohlášen, lze v rámci živnosti volné vykonávat. Nelze tak hovořit o tom, že požadavek směrnice na registraci poskytovatelů služeb je zcela naplněn, protože kterýkoli živnostník, který ohlásil živnost volnou, může, aniž by jednal protiprávně, vykonávat činnost, jež ho řadí mezi poskytovatele služeb, bez ohlášení této činnosti v rámci živnosti volné.

Vymezení této skupiny podnikatelů je provedeno pouze v AML zákoně, a to v jeho § 2 odst. 1 písm. l), jedná-li se o poskytovatele služeb s virtuálními měnami, a v § 2 odst. 1 písm. h), jde-li o poskytovatele služeb pro právnické osoby a svěrenské fondy.

8.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Poskytovatelé služeb

Výše uvedené vybrané povinné osoby se budou muset nově podrobit registraci. To jim na jednu stranu přinese administrativní náklady, na stranu druhou však vzhledem k tomu, že registrace umožní jejich efektivnější kontrolu a potírání nepoctivých subjektů v jejich řadách, dojde k narovnání tržního prostředí a tím pádem ke zlepšení podmínek poctivých povinných osob.

Podle expertního odhadu pracovníků Finančního analytického úřadu lze očekávat, že povinných osob podle § 2 odst. 1 písm. l) je přibližně 100.

Počet povinných osob podle § 2 odst. 1 písm. h) je lze takto odhadnout s daleko nižší mírou jistoty, nicméně lze očekávat, že jich bude rovněž přibližně 100.

Živnostenské úřady

Živnostenské úřady budou muset zajistit registraci uvedených povinných osob.

Finanční analytický úřad

Finanční analytický úřad bude moci zefektivnit výkon správního dozoru nad uvedenými povinnými osobami, jelikož o nich bude mít lepší přehled. V důsledku efektivnějšího správního dozoru dojde k vytlačení nepoctivých povinných osob a k posílení celkového rámce AML/CFT opatření.

8.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je, aby poskytovatelé služeb byli registrováni a aby tak byl naplněn požadavek směrnice, a to při co nejnižších nákladech jak pro poskytovatele služeb, tak pro veřejnou správu.

8.1.5 Zhodnocení rizika

V souvislosti s daným tématem nebylo identifikováno žádné riziko.

8.2 Návrh variant řešení

8.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje zachování současného stavu, kdy není zajištěna efektivní registrace poskytovatelů služeb, a není tak dostáno požadavku směrnice.

VARIANTA 1 – Vnitřní diferenciaci živnosti volné

Varianta 1 spočívá ve vnitřní diferenciaci živnosti volné tak, aby bylo možné v jejím rámci od sebe odlišit poskytovatele služeb a další podnikatele. Toho by bylo dosaženo přidáním nových oborů činnosti do přílohy č. 4 živnostenského zákona a stanovením podmínky, podle níž by tyto obory činnosti mohly vykonávat pouze ty osoby, jež je ohlásily v rámci ohlášení volné živnosti.

VARIANTA 2 – Živnost vázaná

Tato varianta spočívá ve vytvoření nové vázané živnosti, jež by pokrývala činnost poskytovatelů služeb.

VARIANTA 3 – Samostatný registr vedený Finančním analytickým úřadem

Tato varianta spočívá v tom, že by poskytovatelé služeb byli registrováni vedle živnostenského rejstříku také v nově vytvořeném registru, který by byl veden Finančním analytickým úřadem.

8.2.2 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že varianta 0 nezajistí efektivní registraci poskytovatelů služeb, což je požadavek vyplývající ze směrnice, který je Česká republika zavázána naplnit, budou dále vyhodnocovány pouze varianty 1 až 3.

8.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- náklady na straně veřejné správy
- náklady na straně poskytovatelů služeb
- organičnost změny
- efektivita kontroly registrace

Náklady na straně veřejné správy

Testuje varianty z hlediska nákladů na straně veřejné správy, které jsou s nimi spojeny.

Na prvním místě se jeví být varianta 1. Nový poskytovatel služeb musí podle této varianty, stejně jako je tomu nyní, ohlásit volnou živnost, v rámci čehož na základě § 17 odst. 5 písm. c) živnostenského zákona ohlašuje rovněž obor její činnosti. Pokud jde o nové podnikatele, nepřináší tato varianta podstatné navýšení nákladů oproti nulové variantě, jelikož v každém případě musí tento nový podnikatel být zaveden do živnostenského rejstříku. Dodatečným nákladem je, že živnostenský úřad bude posuzovat i bezúhonnost skutečného majitele a člena statutárního orgánu. Pokud jde o stávající podnikatele, kteří již dnes vykonávají rozhodnou činnost, vyžaduje si tato varianta jejich přeregistraci. Přesto se tato varianta jeví být z nákladového hlediska pro veřejné rozpočty nejpříznivější, jelikož staví na stávající infrastruktuře živnostenských úřadů a živnostenského rejstříku, přičemž z jejího rámce vybočuje pouze minimálně, což již nelze říci o variantách ostatních. Nadto je zřejmé, že rovněž zbylé varianty se budou muset nějakým způsobem vypořádat s otázkou přeregistrace stávajících podnikatelů. Vzhledem k výše uvedenému lze tedy uzavřít, že tato varianta je z hlediska nákladového nejpříznivější.

Na druhém místě se jeví být varianta 2. Vyžadovala by vytvoření nové vázané živnosti a s tím spojené vyškolení kompetentních pracovníků veřejné správy.

Na třetím místě je varianta 3. Ta by vyžadovala vytvoření zcela nového informačního systému veřejné správy, který by zajišťoval vedení registru. Vzhledem ke zvláštnímu charakteru Finančního analytického úřadu a jeho velikosti by nebylo možné ke zpracování žádostí o zápis do tohoto registru využít rozložení na stávající personální kapacity tohoto úřadu, ale bylo by nutné provést jejich posílení, což by bylo o to nákladnější, že všichni pracovníci úřadu se musejí podřídit striktním bezpečnostním opatřením sledujícím zajištění nerušeného šetření podezřelých obchodů.

Náklady na straně poskytovatelů služeb

Testuje varianty z hlediska nákladů na straně poskytovatelů služeb, které jsou s nimi spojeny.

Na prvním místě se jeví být varianta 1. Oproti stávajícímu stavu nevyvolává na straně poskytovatelů žádné nové náklady, protože tito musejí již dnes ohlašovat živnost volnou. Rozdíl je pouze v tom, že tato varianta po poskytovatelích žádá, aby ohlásili také korespondující obor činnosti, přičemž bez splnění této podmínky danou činnost nebudou oprávněni vykonávat.

Na druhém místě se jeví být varianta 2. Oproti stávajícímu stavu by se ohlašovala vázaná živnost, což by samo o sobě na straně poskytovatelů rovněž nemělo vyvolat žádné zvýšené náklady. Ty by však mohly vzejít z podmínky prokazování odborné způsobilosti, které je s vázanou živností spojeno.

Jako z tohoto hlediska nejméně vhodná se jeví být varianta 3. Po poskytovateli služeb by požadovala kromě ohlášení živnosti ještě podání žádosti o zápis do samostatného registru vedeného Finančním analytickým útvarem, což by představovalo pro podnikatele zbytečnou zátěž a bylo by v rozporu se zásadou „only once“.

Organičnost změny

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti být v souladu s pojetím dotčených částí právního řádu.

Jako první se jeví být varianta 1. Ačkoli dílčím způsobem zasahuje do konceptu jednotnosti a nedělitelnosti živnosti volné, není v rozporu s jejím základním posláním, a to zahrnout ty podnikatelské činnosti v působnosti živnostenského zákona, ke kterým není třeba žádné odborné způsobilosti.

Jako druhá se jeví být varianta 2. V její neprospěch hovoří to, že vázaná živnost ze své podstaty vyžaduje nějakou odbornou způsobilost. Tato odborná způsobilost by buď musela být nově vymezena, přičemž však tato potřeba nebyla doposud aplikační praxí pocíťována a vedla by k vytvoření zbytečné překážky výkonu podnikání, nebo by stávající pojetí vázané živnosti, které ji spojuje právě s vybranou odbornou způsobilostí, muselo být opuštěno.

Jako poslední se jeví být varianta 3. Finanční analytický úřad je orgánem, jehož posláním je především šetření obchodů vykazujících podezření z legalizace výnosů z trestné činnosti financování terorismu a dále provádění cíleného správního dohledu nad dodržováním povinností s tím souvisejících. Provádění plošné registrace subjektu by pro něj představovalo cizorodou činnost neslučitelnou s jeho speciálním charakterem.

- Efektivita kontroly registrace

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti poskytnout efektivní nástroj k zajištění registrace poskytovatelů služeb.

Jako první se jeví být varianta 2. Kontrola registrace poskytovatelů služeb by stejně jako v případě varianty 1 byla prováděna k tomu vybaveným aparátem živnostenských úřadů, oproti té by však vzhledem k nutnosti stanovit podmínky zvláštní způsobilosti došlo také k zúžení množiny poskytovatelů služeb, což by usnadnilo kontrolu správnosti a aktuálnosti registrace poskytovatelů služeb v živnostenském rejstříku.

Jako druhá se umístila z výše uvedených důvodů varianta 1.

Jako poslední se umístila varianta 3. Finanční analytický úřad v rámci správního dozoru provádí cílené kontroly a není kapacitně uzpůsoben k plošné kontrole aktuálnosti zvláštního registru poskytovatelů služeb, jenž je s touto variantou spojen.

8.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

Tabulka 8 - Vyhodnocení navržených variant

	Náklady na straně veřejné správy	Náklady na straně poskytovatelů služeb	Organičnost změny	Efektivita kontroly registrace
Varianta 1	1	1	1	2
Varianta 2	2	2	2	1
Varianta 3	3	3	3	3

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější je **varianta 1**.

8.5 Implementace doporučené varianty a vynuovení

Navrhovaná změna bude provedena formou novely živnostenského zákona. Orgánem odpovědným za implementaci budou především živnostenské úřady. Vynuovení bude probíhat podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky.

8.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

8.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarům Ministerstva průmyslu a obchodu.

9 Zajištění vhodnosti a způsobilosti, respektive bezúhonnosti osob v řídicí funkci a skutečného majitele povinných osob podle § 2 odst. 1 písm. h), § 2 odst. 1 písm. l) AML zákona a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence

9.1 Důvod předložení a cíle

9.1.1 Definice problému

Čl. 47 odst. 2 AML směrnice požaduje, aby osoby, které zastávají řídicí funkci v povinných osobách, jež jsou poskytovateli služeb spojených s virtuálními měnami, směnárniky nebo poskytovateli svěřenských služeb nebo služeb pro obchodní společnosti, prošly testem vhodnosti a způsobilosti, a to stejně jako skuteční majitelé těchto povinných osob.

Čl. 47 odst. 3 AML směrnice požaduje, aby řídicí funkci v povinných osobách, které jsou auditory, externími účetními a daňovými poradci, notáři nebo realitními makléři, nebo jejich skutečnými majiteli, mohly vykonávat pouze osoby, jež nebyly odsouzeny za spáchání relevantního trestného činu.

Vzhledem k tomu, že aplikační praxe v kontextu situace v České republice neidentifikovala u poskytovatelů služeb žádné odborné požadavky, u nichž by bylo opodstatněné, aby představovaly náplň kritéria vhodnosti a způsobilosti, jeví se jako správné pojmout v jejich případě transpozici čl. 47 odst. 2 tak, že pojem vhodnosti a způsobilosti bude ztotožněn s požadavkem na bezúhonnost osob v řídicí funkci a skutečných majitelů těchto výše uvedených povinných osob.

Pokud jde o otázku rozsahu pojmu bezúhonnost, jeví se jako vhodné zásadně se neodchylovat od vymezení v živnostenském zákoně, který ve svém § 6 odst. 2 označuje jako bezúhonnou pouze takovou fyzickou osobu, jež nespáchala v souvislosti s podnikáním a s daným předmětem podnikání úmyslný trestný čin. Odchyłka je opodstatněná jen tehdy, je-li to v souladu se standardem vymezeným sektorovým zákonem pro určité povolání, a to na základě zájmu na vyšší úrovni bezúhonnosti fyzických osob toto povolání vykonávajících, jako je tomu u advokátů, auditorů, daňových poradců, směnárníků nebo podle návrhu zákona o realitním zprostředkování u realitních zprostředkovatelů. Transpozice čl. 47 odst. 3 není v případě těchto povinných osob předmětem této řešené otázky, relevantní je tak pouze u osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví a vedení daňové evidence.

Pokud jde o výklad pojmu osoba v řídicím postavení, řídí se návrh pojetím přijatým již v rámci návrhu zákona o realitním zprostředkování, podle nějž je tato osoba totožná s fyzickou osobou, která je členem jejího statutárního orgánu, zástupcem právnické osoby v tomto orgánu anebo v postavení obdobném postavení člena statutárního orgánu. Z toho plyne, že daná problematika je v současné době irelevantní v případě svěřenských správců, jelikož těmi mohou být podle stávající právní úpravy pouze fyzické osoby, u nichž nelze o statutárním orgánu hovořit.

Souhrnem lze říci, že problém spočívá v tom, že právní řád České republiky nevyžaduje, aby osoby v řídicí funkci nebo skuteční majitelé povinných osob podle § 2 odst. 1 písm. h), § 2 odst. 1 písm. l) AML zákona a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví a vedení daňové evidence byli osobami bezúhonnými ve smyslu § 6 odst. 2 živnostenského zákona.

9.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon
- AML zákon

Živnostenský zákon vymezuje bezúhonnost ve svém § 6 odst. 2, a to tak, že za bezúhonnou se nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchan v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje.

Osoby oprávněné k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví a vedení daňové evidence jsou vymezeny pouze v živnostenském zákoně, a to prostřednictvím jeho přílohy č. 2, jež obsahuje výčet vázaných živností. Žádný sektorový zákon postavení účetních neupravuje. Podle údajů poskytnutých Ministerstvem průmyslu a obchodu je těchto povinných osob přes 20 000.

Vymezení poskytovatelů služeb je provedeno pouze v AML zákoně, a to v jeho § 2 odst. 1 písm. l), jedná-li se o poskytovatele služeb s virtuálními měnami, a v § 2 odst. 1 písm. h), jde-li o poskytovatele služeb pro obchodní společnosti. Jak bylo

uvedeno již výše, je podle expertního odhadu Finančního analytického úřadu těchto povinných osob v souhrnu přes 200.

AML zákon ve svém § 4 odst. 4 dále definuje pojem skutečného majitele, a to jako fyzickou osobu, která má fakticky nebo právně možnost vykonávat přímo nebo nepřímo rozhodující vliv v právnické osobě, ve svěřenském fondu nebo v jiném právním uspořádání bez právní osobnosti.

9.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Poskytovatelé služeb a osoby oprávněné k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví a vedení daňové evidence

Poskytovatelé služeb a osoby oprávněné k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví a vedení daňové evidence, jejichž osoby v řídicí funkci nesplňují podmínku bezúhonnosti, je budou muset nahradit osobami bezúhonnými. Jestliže není bezúhonný jejich skutečný majitel, budou muset přestat vykonávat činnosti, na základě kterých mají postavení poskytovatele služeb.

Skuteční majitelé poskytovatelů služeb nebo osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence, kteří nesplňují podmínku bezúhonnosti

Skuteční majitelé uvedených osob, kteří podmínku bezúhonnosti nesplňují, se budou muset svého postavení skutečného majitele vzdát, nebo se budou muset smířit s tím, že jejich povinná osoba bude muset změnit obor své činnosti.

Fyzické osoby v řídicí funkci poskytovatelů služeb a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví a vedení daňové evidence

Osoby v řídicí funkci budou muset splňovat podmínku bezúhonnosti, jinak nebudou moci uvedenou činnost nadále vykonávat.

Živnostenské úřady

Živnostenské úřady budou zajišťovat, aby podmínku bezúhonnosti splňovali jak skuteční majitelé, tak fyzické osoby v řídicí funkci poskytovatelů služeb a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence.

Finanční analytický úřad

Zajištěním bezúhonnosti skutečných majitelů a osob v řídicí funkci poskytovatelů služeb a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence dojde k posílení integrity těchto povinných osob a lepšímu plnění jejich AML/CFT povinností. Lze očekávat, že se sníží riziko, že tyto povinné osoby budou infiltrovány kriminálními živly.

9.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je, aby osoby v řídicí funkci a skuteční majitelé poskytovatelů služeb a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence byli bezúhonní ve smyslu živnostenského zákona a aby tak byl naplněn požadavek směrnice, a to při co nejnižších nákladech jak pro tyto povinné osoby, tak pro veřejnou správu.

9.1.5 Zhodnocení rizika

V souvislosti s daným tématem nebylo identifikováno žádné riziko.

9.2 Návrh variant řešení

9.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje zachování současného stavu, kdy není zajištěna bezúhonnost skutečných majitelů a osob v řídicí funkci, což je v rozporu s čl. 47 V. AML směrnice.

VARIANTA 1 – Překážka provozování živnosti

Varianta 1 spočívá ve vnitřní diferenciaci živnosti volné tak, aby bylo možné v jejím rámci od sebe odlišit poskytovatele služeb na straně jedné a ostatní podnikatele na straně druhé, přičemž pro první skupinu bude zavedena překážka provozování živnosti spočívající v nesplnění podmínky bezúhonnosti osob v řídicí funkci nebo skutečných majitelů. Tato varianta navazuje na variantu 1 v rámci řešené otázky č. 8. Stejná překážka bude zavedena i pro vázanou živnost činnosti účetních poradců, vedení účetnictví a vedení daňové evidence.

VARIANTA 2 – Osvědčení vydávané Finančním analytickým úřadem

Tato varianta spočívá v zajištění bezúhonnosti na základě osvědčení vydávaného Finančním analytickým úřadem. Toto osvědčení by bylo nezbytné pro výkon činnosti poskytovatele služeb nebo osoby oprávněné k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence. Nevýhodou uvedené varianty jsou nedostatečné personální kapacity Finančního analytického úřadu k zajištění vydávání osvědčení, jakož i porušení zásady „only once“, kdy by podnikatelé byli nuceni zbytečně jednat s více orgány veřejné správy. Nevýhodou této varianty je také nedokonalé zajištění kontroly, jestli daná fyzická osoba po vydání osvědčení bezúhonnost neztratí.

Uvedená varianta navazuje na variantu 1, 2 i 3 popsané v rámci řešené otázky č. 8.

VARIANTA 3 – Přestupek v AML zákoně

Tato varianta spočívá v tom, že se poskytovatelům služeb a osobám oprávněným k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence stanoví v AML zákoně povinnost mít bezúhonného skutečného majitele a osobu v řídicím postavení, přičemž porušení této povinnosti bude postihováno přestupkem zakotveným rovněž v tomto zákoně.

Nevýhodou této varianty je vzhledem k nikoli plošnému, ale cílenému charakteru dozorové činnosti Finančního analytického úřadu nemožnost efektivně zajistit vynucování dodržování uvedené povinnosti. Další nevýhodou uvedené varianty je její represivní povaha.

Uvedená varianta navazuje na variantu 1, 2 i 3 uvedené v rámci řešené otázky č. 8.

9.2.2 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že varianta 0 nezajistí bezúhonnost řídicích osob a skutečných majitelů poskytovatelů služeb a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence, což je požadavek vyplývající ze směrnice, který je Česká republika zavázána naplnit, budou dále vyhodnocovány pouze varianty 1 až 3.

9.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- náklady na straně veřejné správy
- náklady na straně poskytovatelů služeb a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence
- organičnost změny
- efektivita kontroly dodržování podmínky bezúhonnosti

Náklady na straně veřejné správy

Testuje varianty z hlediska nákladů na straně veřejné správy, které jsou s nimi spojeny.

Na prvním místě se jeví být varianta 1. Podle této varianty je kontrola bezúhonnosti svěřena živnostenským úřadům, které v současné době disponují jak technickými, tak i personálními kapacitami k zajištění uvedené činnosti. Posouzení bezúhonnosti skutečných majitelů u poskytovatelů služeb a u osob oprávněných k činnosti účetních poradců, vedení účetnictví a vedení daňové evidence přináší určitou zátěž pro živnostenské úřady, tyto náklady jsou však nižší než u alternativních variant, neboť nebude nutné nové kapacity budovat na zelené louce, ale bude možné se opřít o stávající institucionální infrastrukturu, která bude moci novou zátěž do značné míry absorbovat.

Na druhém místě se jeví být varianta 3. Finanční analytický úřad již dnes vykonává dozorovou činnosti nad předmětnými povinnými osobami, nicméně tato je cíleného charakteru a zaměřuje se tedy na ty povinné osoby, u nichž je, i na základě skutečností vzešlých z šetření podezřelých obchodů, vysoká pravděpodobnost protiprávního jednání. Pokud by však mělo být plně vyhověno směrnici, musela by kontrola bezúhonnosti být plošného charakteru, což by si nevyhnutelně vyžádalo posílení personálních kapacit tohoto úřadu, přičemž by bylo nutno brát v úvahu také náklady pramenící z nezbytnosti dodržovat přísná bezpečnostní opatření, na nichž je v jeho případě, vzhledem k tomu, že se jeho pracovníci pověřeni prováděním dozorové činnosti, mohou dostat do kontaktu s citlivými

informacemi o AML/CFT opatřeních uplatňovaných konkrétními povinnými osobami, nutno trvat.

Na třetím místě je varianta 2. Vzhledem k nutnosti vydávat osvědčení všem dotčeným osobám by bylo nezbytné posílit personální kapacity Finančního analytického úřadu. Jelikož na rozdíl od varianty 2, která může spoléhat na namátkové kontroly, je zde třeba posoudit žádost o vydání osvědčení všech předmětných osob, bylo by toto posílení zcela nevyhnutelné.

Náklady na straně poskytovatelů služeb a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence

Testuje varianty z hlediska nákladů, které jsou s nimi spojeny na straně poskytovatelů služeb.

Na prvním místě se jeví být varianta 3. Vzhledem k ex post charakteru kontroly nevznikají předmětným povinným osobám, jejichž skutečný majitel i osoby v řídicí funkci podmínku bezúhonnosti splňují, žádné dodatečné náklady.

Na druhém místě se jeví být varianta 1. Náklady vznikají z nutnosti interakce s veřejnou správou.

Na třetím místě je varianta 2. Oproti variantě 2 navíc vznikají náklady ze skutečnosti, že předmětné osoby budou muset jednat s dalším orgánem veřejné správy nad rámec živnostenského úřadu, a to s Finančním analytickým úřadem.

Organičnost změny

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti být v souladu s pojetím dotčených částí právního řádu.

Jako první se jeví být varianta 1. Ačkoli není běžnou součástí náplně činnosti živnostenských úřadů zkoumat bezúhonnost skutečných majitelů a osob v řídicím postavení, z koncepčního hlediska varianta 1 z tohoto pojetí zcela nevybočuje, protože se drží pojetí bezúhonnosti podle živnostenského zákona, podle kterého se zkoumá bezúhonnost živnostníků, kteří jsou fyzickými osobami nebo odpovědných zástupců.

Jako druhá se jeví být varianta 3. Kontrola bezúhonnosti čistě prostředky trestního práva správního nemá v právním řádu České republiky obdoby. Finanční analytický úřad se navíc zabývá správním dozorem nad dodržováním opatření směřujících přímo k předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, nikoli nad dodržováním obecných předpokladů pro výkon činnosti povinných osob.

Jako poslední je varianta 2. Vydávání osvědčení by zcela narušilo koncepci Finančního analytického úřadu coby orgánu specificky zaměřeného na potírání legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Vzhledem k jeho malé velikosti by nárůst personálních kapacit směřujících k zajištění agendy vzešlé z varianty 2 vedl k popření tohoto jeho charakteru.

Efektivita kontroly dodržování podmínky bezúhonnosti

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti zajistit, že v praxi nebude porušována podmínka bezúhonnosti osob řídicí funkci nebo skutečných majitelů.

Jako první se jeví být varianta 1. Kontrola uvedené podmínky bude záležet na rozsáhlém aparátu živnostenských úřadů, jež obdobnou činnost efektivně vykonávají již v současnosti, a to ve vztahu k živnostníkům, kteří jsou fyzickými osobami, i ve vztahu k odpovědným zástupcům.

Jako druhá se umístila varianta 2. Ta sice spolehlivě zajistí dodržování uvedené podmínky na počátku, nicméně již nezajišťuje efektivní kontrolu jejího plnění v průběhu času.

Jako poslední se umístila varianta 3. Finanční analytický úřad v rámci správního dozoru provádí cílené kontroly a není kapacitně uzpůsoben k plošné kontrole plnění podmínky bezúhonnosti.

9.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

Tabulka 9 - Vyhodnocení navržených variant

	Náklady na straně veřejné správy	Náklady na straně poskytovatelů služeb a osob oprávněných k výkonu činnosti účetních poradců, vedení účetnictví nebo vedení daňové evidence	Organičnost změny	Efektivita kontroly dodržování podmínky bezúhonnosti
Varianta 1	1	2	1	1
Varianta 2	3	3	3	2
Varianta 3	2	1	2	3

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější je **varianta 1**.

9.5 Implementace doporučené varianty a vynuovení

Navrhovaná změna bude provedena formou novely zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon. Orgánem odpovědným za implementaci budou především živnostenské úřady. Vynuovení probíhá podle standardních postupů upravených v kontrolním řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky.

9.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

9.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarem Ministerstva průmyslu a obchodu.

10 Zajištění sankčního režimu členů profesních komor

10.1 Důvod předložení a cíle

10.1.1 Definice problému

Čl. 58 odst. 1 V. AML směrnice vyžaduje, aby členské státy zajistily, že povinné osoby budou vystaveny účinným, přiměřeným a odrazujícím sankcím za porušení právních předpisů přijatých k transpozici této směrnice.

V současné době se v případě členů profesních komor, kteří jsou povinnými osobami podle AML zákona, tedy členů České advokátní komory, Notářské komory České republiky, Komory auditorů České republiky, Komory daňových poradců České republiky a Exekutorské komory České republiky, postupuje v rovině kárného řízení, kdy jsou horní hranice sankcí, jež lze za porušení AML zákona uložit, citelně nižší, než u ostatních osob, jejichž protiprávní jednání je postihováno v rovině správního trestání podle zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž kárná provinění projednává vždy příslušná profesní komora.

10.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- AML zákon
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky
- zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii
- zákon č. 358/1992 Sb., notářský řád
- zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech
- zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství
- zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád

Podle § 53 AML zákona se v případě, že se protiprávního jednání, které vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona, dopustí advokát, notář, auditor, soudní exekutor nebo daňový poradce jako povinná osoba, postupuje podle zvláštního zákona. Takto je vyloučena odpovědnost těchto povinných osob za uvedené jednání v rovině odpovědnosti za přestupek a místo toho se odkazuje na rovinu kárné odpovědnosti.

Uvedené zvláštní předpisy však spojují se spácháním protiprávního jednání daleko mírnější nepříznivé právní následky, než je tomu v případě ostatních povinných osob.

10.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Členové profesních komor

Členové profesních komor, kteří budou porušovat své povinnosti plynoucí z AML zákona, budou vystaveni novému sankčnímu režimu.

Profesní komory

Profesní komory jako takové budou rovněž zapojeny do uskutečňování sankčního režimu.

Finanční analytický úřad

Zavedením robustnějšího sankčního režimu u příslušníků profesních komor dojde ke zlepšení plnění AML/CFT povinností těmito povinnými osobami, což povede k potlačení případů legalizace výnosů z trestné činnosti nebo financování terorismu, k nimž jsou tyto povinné osoby zneužívány.

10.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je, aby příslušníci dotčených profesních komor byli pokryti efektivním sankčním režimem, který zajistí dodržování povinností plynoucích z AML zákona a zároveň bude respektovat specifickou jejich postavení.

10.1.5 Zhodnocení rizika

V souvislosti s daným tématem nebylo identifikováno žádné riziko.

10.2 Návrh variant řešení

10.2.1 Popis variant řešení

VARIANTA 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje zachování současného stavu, kdy existuje disproporce mezi horními hranicemi pokut, které hrozí příslušníkům komor na jedné straně a ostatním povinným osobám na straně druhé. Tyto horní hranice pokut nejsou v souladu s výší požadovanou čl. 59 V. AML směrnice. Předmětná varianta je nesystematická v tom smyslu, že využívá prostředků kárné odpovědnosti, jež chrání objekt spočívající v zájmu na disciplíně členů profesních komor, k ochraně objektu, jímž je zájem na plnění povinností plynoucích z AML zákona.

VARIANTA 1 – Zpřísnění sankcí za spáchání kárného deliktu

Tato varianta spočívá v ponechání stávajícího stavu, kdy je porušení AML/CFT povinností členy profesních komor postihováno v rovině kárné odpovědnosti profesními komorami. Aby však byla zajištěna transpozice čl. 59 V. AML směrnice, zvýší se v případě odpovídajících kárných deliktů horní hranice sazeb pokut. Uvedená varianta je stejně jako varianta 0 nesystematická v tom smyslu, že využívá prostředků kárné odpovědnosti, jež chrání objekt spočívající v zájmu na disciplíně členů profesních komor, k ochraně objektu, jímž je zájem na

plnění povinností plynoucích z AML zákona. Další nevýhodou jsou určité dílčí nedostatky procesní úpravy kárného řízení v oblasti lhůt a dokazování.

VARIANTA 2 – Zrušení výjimky pro členy profesních komor

Tato varianta spočívá ve zrušení výjimky pro členy profesních komor. Bylo by s nimi tedy nakládáno jako s ostatními povinnými osobami, což znamená, že by byli postihováni v rovině přestupkového práva s tím, že by přestupky projednával Finanční analytický úřad. Největší nevýhodou této varianty je skutečnost, že s ohledem na profesní mlčenlivost stavovských profesí by Finanční analytický úřad neměl přístup k informacím chráněným § 26 a 27 AML zákona. Nevýhoda uvedené varianty tkví dále v tom, že Finanční analytický úřad na rozdíl od profesních komor nemá kapacity na provádění plošných kontrol. Vzhledem ke specifčnosti činnosti členů profesních komor je navíc žádoucí, aby byl dozor nad nimi vykonáván primárně právě profesními komorami. Výhodou dané varianty je na druhé straně skutečnost, že by objekt předmětných deliktů, tedy plnění povinností plynoucích z AML zákona, byl chráněn stejně jako v případě ostatních typů povinných osob prostředky přestupkového práva, a nikoli, v rozporu s koncepcí správního trestání, prostřednictvím kárné odpovědnosti.

VARIANTA 3 – Zpřísnění sankcí za spáchání kárného deliktu, úprava kárného řízení a výlučný výkon dohledu profesními komorami podle sektorových předpisů

Tato varianta spočívá v zachování stávajícího stavu, kdy je porušení AML/CFT povinností členy profesních komor procesně postihováno v rovině kárné odpovědnosti profesními komorami. Aby však byla zajištěna transpozice čl. 59 V. AML směrnice, sjednotí se odpovědnost za delikt v hmotněprávní rovině – ve vztahu k podmínkám a trvání odpovědnosti a výši a typům sankcí (s přihlédnutím k některým specifikům stavovských profesí, jakým je například vyškrcnutí ze seznamu advokátů namísto zákazu činnosti). Dále se upraví některé procesní aspekty kárného řízení (lhůta pro podání kárné žaloby, dokazování), čímž bude splněn požadavek efektivního stíhání deliktů vyplývajících z AML směrnice.

Uvedená varianta je stejně jako varianta 0 nesystematická v tom smyslu, že využívá prostředků kárné odpovědnosti, jež chrání objekt spočívající v zájmu na disciplíně členů profesních komor, k ochraně objektu, jímž je zájem na plnění povinností plynoucích z AML zákona.

Uvedená varianta má nevýhodu v tom, že neobsahuje pojistku proti laxnímu jednání profesních komor, jež by tuto činnost řádně nevykonávaly.

Výhodou dané varianty je na druhé straně skutečnost, že by objekt předmětných deliktů, tedy plnění povinností plynoucích z AML zákona, byl chráněn stejně jako v případě ostatních typů povinných osob prostředky přestupkového práva, a nikoli, v rozporu s koncepcí správního trestání, prostřednictvím kárné odpovědnosti.

VARIANTA 4 - Zpřísnění sankcí za spáchání kárného deliktu, úprava kárného řízení a primární výkon dohledu profesními komorami podle sektorových předpisů

Tato varianta spočívá v zachování stávajícího stavu, kdy je porušení AML/CFT povinností členy profesních komor procesně postihováno v rovině kárné odpovědnosti profesními

komorami. Aby však byla zajištěna transpozice čl. 59 V. AML směrnice, sjednotí se odpovědnost za delikt v hmotněprávní rovině – ve vztahu k podmínkám a trvání odpovědnosti a výši a typů sankcí (s přihlédnutím k některým specifickým stavovským profesím, jakým je například vyškrcnutí ze seznamu advokátů namísto zákazu činnosti). Dále se upraví některé procesní aspekty kárného řízení (lhůta pro podání kárné žaloby, dokazování), čímž bude splněn požadavek efektivního stíhání deliktů vyplývajících z AML směrnice.

Na rozdíl od varianty 3 obsahuje tato varianta pojistku před nečinností profesní komor. Pokud profesní komora na písemný podnět Finančního analytického úřadu neprovede do 60 dní kontrolu dotyčného člena profesní komory, může tuto kontrolu provést Finanční analytický úřad, přičemž může sám vést také navazující přestupkové řízení. Ochrana před nezákonným zásahem tohoto úřadu je zajištěna obligatorní přítomností nezávislého člena profesní komory, který zajišťuje, že se písemnosti chráněné profesní povinností mlčenlivosti nedostanou do sféry úřadu, přičemž je rozhodnutí o charakteru konkrétní písemnosti možno podrobit soudnímu přezkumu. Tato varianta je výhodná v tom, že zbytečně nenarušuje autonomii profesních komor.

Uvedená varianta je stejně jako varianta 0 nesystematická v tom smyslu, že využívá prostředků kárné odpovědnosti, jež chrání objekt spočívající v zájmu na disciplíně členů profesních komor, k ochraně objektu, jímž je zájem na plnění povinností plynoucích z AML zákona.

VARIANTA 5 – Zrušení výjimky pro členy profesních komor a vylučný výkon správního dohledu profesními komorami v rovině zákona o odpovědnosti za přestupky

Tato varianta spočívá v tom, že by profesní komory prováděly jako doposud kontrolu AML/CFT povinností svých členů, ale s tím rozdílem, že by se tak nadále nedělo v rovině kárné odpovědnosti, ale v rovině správně trestní odpovědnosti plně v souladu se zákonem o odpovědnosti za přestupky. Hlavní nevýhodou této varianty je, že neobsahuje pojistku proti laxnímu jednání profesních komor, jež by tuto činnosti řádně nevykonávaly. Uvedená varianta má dále nevýhodu v tom, že profesní komory mají osvědčené postupy založené na specifickém kárném řízení, zatímco aplikaci přestupkového práva se samy doposud nevěnovaly, avšak vzhledem k tomu, že z povahy věci disponují profesionály, se toto nejeví jako překážka. Výhodou je na druhé straně skutečnost, že by objekt předmětných deliktů, tedy plnění povinností plynoucích z AML zákona, byl chráněn stejně jako v případě ostatních typů povinných osob prostředky přestupkového práva, a nikoli, v rozporu s koncepcí správního trestání, prostřednictvím kárné odpovědnosti.

VARIANTA 6 – Zrušení výjimky pro členy profesních komor a primární výkon správního dohledu profesními komorami v rovině zákona o odpovědnosti za přestupky

Tato varianta počítá stejně jako varianta 2 s tím, že bude opuštěno současné pojetí sankčního režimu, jež spočívá na kárné odpovědnosti, a místo toho se spoléhá na odpovědnost plně podřízenou zákonu o odpovědnosti za přestupky. Na rozdíl od varianty 2 však výkon správního dozoru, včetně vedení přestupkového řízení, ponechává v kompetenci profesních komor se zachováním procesního řízení, ve kterém se projednávají kárné, resp. disciplinární delikty u některých profesních komor. Pouze tehdy, pokud profesní komora na písemný

podnět Finančního analytického úřadu neprovede do 60 dní kontrolu dotyčného člena profesní komory, může tuto kontrolu provést Finanční analytický úřad, přičemž sám vede také navazující přestupkové řízení. Ochrana před nezákonným zásahem tohoto úřadu je zajištěna obligatorní přítomností nezávislého člena profesní komory, který zajišťuje, že se písemnosti chráněné profesní povinností mlčenlivosti nedostanou do sféry úřadu, přičemž je rozhodnutí o charakteru konkrétní písemnosti možno podrobit soudnímu přezkumu. Tato varianta je výhodná v tom, že zbytečně nenarušuje autonomii profesních komor, které zároveň zajišťují výkon plošného správního dozoru. Oprávnění Finančního analytického úřadu představuje pouze pojistku před laxním přístupem příslušné profesní komory k výkonu správního dozoru.

Výhodou této varianty je skutečnost, že by objekt předmětných deliktů, tedy plnění povinností plynoucích z AML zákona, byl chráněn stejně jako v případě ostatních typů povinných osob prostředky přestupkového práva, a nikoli, v rozporu s koncepcí správního trestání, prostřednictvím kárné odpovědnosti (a to s výše uvedenou výjimkou týkající se řízení).

10.2.2 Přízpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že varianta 0 nezajistí transpozici čl. 59 V. AML směrnice, nebude nadále přezkoumávána.

10.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- náklady na straně veřejné správy
- náklady na straně profesních komor
- efektivita výkonu dozoru nad plněním AML/CFT povinností
- organičnost úpravy v rámci právního řádu

Náklady na straně veřejné správy

Testuje varianty z hlediska nákladů na straně veřejné správy, které jsou s nimi spojeny.

Na společném prvním místě se jeví být varianta 1, 3 a 5. Vzhledem k tomu, že veškerá tíže dohledu nad plněním AML/CFT povinností členy profesních komor bude ponechána na profesních komorách, nevznikají na straně veřejné správy žádné náklady.

Na společném druhém místě jsou varianta 4 a 6. Vzhledem k tomu, že dozor vykonávají primárně profesní komory, a dohled ze strany Finančního analytického úřadu nastupuje jen v případě excesů, kdy profesní komora nezahájí na jeho podnět kontrolu dotyčného příslušníka, lze předpokládat, že zapojení Finančního analytického úřadu bude spíše sporadické a s tím spojené náklady budou tedy limitované.

Na třetím místě je varianta 2. Vzhledem k tomu, že celé břímě výkonu dozoru nad členy profesních komor, včetně plošného dozoru, přesouvá na Finanční analytický úřad, vznikají na straně veřejné správy náklady s tím spojené.

Náklady na straně profesních komor

Testuje varianty z hlediska nákladů, které jsou s nimi spojeny na straně profesních komor.

Na prvním místě se jeví být varianta 2, a to vzhledem k tomu, že celé břímě výkonu dozoru nad plněním AML/CFT povinností přenáší na Finanční analytický úřad.

Na druhém místě jsou varianty 1, 3 a 4. Břímě výkonu správního dozoru nad plněním AML/CFT povinností členy profesních komor sice ponechává na profesních komorách, nicméně ty se stále pohybují v osvědčené a jim známé rovině kárné odpovědnosti, z čehož vyplývají nižší náklady na jeho vedení než právě v případě přestupkového řízení.

Na třetím místě je varianta 6. Břímě výkonu správního dozoru nad plněním AML/CFT povinností členy profesních komor sice ponechává primárně na profesních komorách, které se však nově pohybují v rovině odpovědnosti za přestupek. Vzhledem k profesionálům, jež mají profesní komory k dispozici, však toto pro komory nevyústí ve vznik významnějších nákladů. Oproti variantě 5 však profesní komora nese v případě, že nezareaguje na podnět Finančního analytického úřadu, a ten pak provede jak kontrolu, tak i případné navazující řízení o přestupku (ale podle profesních předpisů), pouze náklady spojené se zajištěním účasti svého člena pověřeného ochranou písemností pokrytých povinností mlčenlivosti na provádění kontroly. V tomto směru by však bylo snížení nákladů pevně spojeno s protiprávním jednáním dané komory spočívajícím v nezahájení kontroly v zákonné lhůtě, a proto není na místě s ním operovat v reálné rovině.

Efektivita výkonu dozoru nad plněním AML/CFT povinností

Testuje varianty z hlediska jejich schopnosti zajistit vynucování plnění AML/CFT povinností.

Na prvním místě je varianta 6. Dosahuje toho tím, že ponechává dohled ve sféře profesních komor. Profesní komory mají unikátní postavení v tom, že mají přístup i k informacím chráněným § 26 a 27 AML zákona, vůči kterým nemá Finanční analytický úřad prolomenou mlčenlivost. Dále mají náležité kapacity k výkonu dohledu a mohou využívat synergie s výkonem dohledu v jiných oblastech, než je předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. V případě cíleného podnětu Finančního analytického úřadu se rovněž spoléhá na profesní komory, avšak s pojistkou proti jejich protiprávní nečinnosti spočívající v případném výkonu správního dozoru právě ze strany Finančního analytického úřadu. Zabráni se tím opakování případů, kdy profesní komora na podnět buď nereagovala vůbec, nebo až po značné časové prodlevě. Zvolený procesní režim přestupkového řízení poskytne pevný procesní rámec osvědčený napříč právním řádem, jenž se navíc může lépe opírat o judikaturu soudů. Stejný procesní režim navíc umožní snadnější a přesnější porovnání stíhání deliktů členů profesních komor, a dalších typů povinných osob, což bude mít preventivní roli ve vztahu k případným excesům.

Na druhém místě je varianta 4, která se však na rozdíl od varianty 6 nemůže spolehnout na benefity plynoucí z využití rámce přestupkové odpovědnosti.

Na třetím místě je varianta 2. Finanční analytický úřad sice není personálně vybaven na výkon plošného dozoru, nicméně je na základě informací získaných v rámci šetření podezřelých obchodů a výkonu správního dozoru nad jinými povinnými osobami schopen identifikovat ty

příslušníky profesních komor, kteří s vysokou pravděpodobností porušují povinnosti uložené za účelem předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

Na čtvrtém místě jsou varianty 1, 3 a 5. Ty sice stejně jako varianty 4 a 6 spoléhají na kapacity profesních komor, na druhou stranu však postrádají ochranu proti jejich excesivnímu jednání spočívajícímu v laxním přístupu k provádění kontrol na základě podnětu Finančního analytického úřadu. To je o to závažnější, že tyto podněty jsou cílené a týkají se osob, u nichž by s velkou pravděpodobností byly zjištěny nedostatky.

Organičnost úpravy v rámci právního řádu

Toto kritérium hodnotí varianty z hlediska jejich souladu se stávajícím pojetím právního řádu.

Na prvním místě se jeví být varianta 6. V její prospěch svědčí zejména to, že opouští dichotomii režimů postihování deliktů podle typu povinných osob, kdy se u členů profesních komor využívá prostředků kárné odpovědnosti určené k ochraně disciplíny členů komor k zajištění plnění veřejnoprávních povinností uložených AML zákonem, což je z hlediska tohoto kritéria zásadní slabostí. Zároveň se tato varianta snaží naleznout rovnováhu mezi efektivním vynucováním plnění daných povinností, jež je obecně spojováno s jejím výkonem veřejnými orgány, u nichž není pochybnost stran jejich nadřování členům profesních komor, a mezi samosprávným charakterem profesních komor, jelikož obsahuje pojistku proti selhání na straně komor při jejich primárním výkonu dohledu.

Na společném druhém místě se jeví být varianta 5 a 2, jež předmětnou dichotomii odstraňují. Na rozdíl od předchozí varianty tyto nenabízejí dostatečné záruky stran rovnováhy mezi výše uvedenými zájmy.

Na třetím místě se jeví být varianta 4. Ačkoli výše uvedenou rovnováhu hledá, zachovává nevyhovující dichotomii režimů postihu deliktů, jež je z hlediska hodnocení tohoto kritéria zásadní.

Na čtvrtém místě se jeví být varianta 3. Zachovává jak předmětnou nežádoucí dichotomii, tak postrádá prvky vedoucí k nalezení výše uvedené rovnováhy, nicméně na rozdíl od varianty 1, jež se jeví být na pátém místě, sjednocuje alespoň hmotněprávní aspekty odpovědnosti za delikt.

10.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 4).

Tabulka 10 - Vyhodnocení navržených variant

	Náklady na straně veřejné správy	Náklady na straně profesních komor	Efektivita výkonu dozoru nad plněním AML/CFT povinností	Organičnost úpravy v rámci právního řádu
Varianta 1	1	2	4	5
Varianta 2	3	1	3	2
Varianta 3	1	2	4	4
Varianta 4	2	2	2	3
Varianta 5	1	4	4	2
Varianta 6	2	3	1	1

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější je **varianta 6**.

10.5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Navrhovaná změna bude provedena formou novely AML zákona. Za implementaci budou odpovědné profesní komory a dále Finanční analytický úřad.

10.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že bude předmětem národního hodnocení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež je koordinováno Finančním analytickým úřadem a na jehož zpracování se podílejí i další orgány veřejné moci a povinné osoby.

10.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s příslušným útvarům Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva financí.

11 Úprava podmínek v případě zásahu do zařízení, prostřednictvím kterých jsou provozovány hazardní hry

11.1 Důvod předložení a cíle

11.1.1 Definice problému

Současná právní úprava obsažená v zákoně o hazardních hrách v § 109 odst. 1 požaduje, aby provozovatel zajistil, že hazardní hra uvedená v § 3 odst. 2 písm. a) až e), internetová hra a zařízení, jejichž prostřednictvím jsou tyto hazardní hry provozovány, splňují požadavky podle tohoto zákona. Ověření splnění této povinnosti potvrzuje k této činnosti pověřená osoba výstupními dokumenty, a to odborným posouzením a osvědčením o provozuschopnosti. Výše uvedené výstupní dokumenty jsou jednou z povinných příloh žádosti o vydání základního povolení.

Ministerstvo financí v případě splnění všech zákonných podmínek vydává základní povolení, ve kterém stanoví podmínky řádného provozování hazardní hry, které jsou následně pro provozovatele hazardních her závazné, přičemž jedna z podmínek stanoví, že provozovatel provozuje hazardní hry a zařízení v takové verzi softwaru, technické specifikaci hardwaru a v souladu s požadavky na zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry, a na ochranu a uchování herních a finančních dat, v jaké bylo zařízení posouzeno a schváleno výstupními dokumenty odborného posuzování a osvědčování, a to ve vztahu ke všem parametrům, jejichž shoda s požadavky podle zákona byla v souladu s § 110 odst. 1 zákona o hazardních hrách ověřována.

V průběhu provozování hazardních her však zcela běžně dochází k řadě zásahů do nastavení zařízení nebo hazardních her (technických či herních parametrů). Podle současného znění § 93 odst. 1 zákona o hazardních hrách je provozovatel povinen oznámit Ministerstvu financí bez zbytečného odkladu všechny změny skutečností, na základě kterých bylo vydáno základní povolení, a předložit o nich doklady do 30 dnů ode dne, kdy ke změně došlo. V případě, že dochází ke změně údajů, k jejichž změně může dojít až na základě změny základního povolení, je v souladu s § 94 odst. 1 zákona o hazardních hrách nutné, aby provozovatel požádal o změnu údajů uvedených v základním povolení. Mezi změny výše uvedených skutečností patří i změny nastavení technických parametrů zařízení a hazardní hry, tedy změny verze softwaru a technické specifikace hardwaru.

Výše uvedenou právní úpravou může docházet k nadměrnému administrativnímu zatížení jak provozovatelů hazardních her, tak i Ministerstva financí, neboť některé změny nemusí být svou povahou relevantní pro provozování hazardních her z pohledu technických parametrů stanovených zákonem o hazardních hrách a vyhláškou č. 208/2017 Sb., avšak jsou posuzovány pověřenou osobou a ve svém souhrnu tedy určují verzi zařízení. Zároveň může docházet i k situaci, kdy je nutné do verze softwaru nebo technické specifikace hardwaru zasáhnout bezodkladně, a to za účelem zajištění dodržování podmínek stanovených v zákoně o hazardních hrách nebo základním povolení. V současné době je však nutné žádat o změnu základního povolení a předkládat příslušné přílohy, mimo jiné odborné posouzení a osvědčení o provozuschopnosti, takřka ve všech případech zásahů, ačkoli ty mohou být z pohledu požadavků stanovených v zákoně o hazardních hrách a podzákonných předpisech nerelevantní, nebo je zde zájem na bezodkladném zásahu. Provozovatelé hazardních her i Ministerstvo financí jsou tak nadměrně administrativně (a v případě provozovatelů i finančně) zatěžováni.

Další související oblastí je úprava řízení o vydávání a změně pověření k výkonu odborného posuzování a osvědčování, kdy v současné právní úpravě absentuje možnost požádat o změnu vydaného pověření a dále také povinnost oznamovat změny skutečností, na základě kterých bylo vydáno pověření k odbornému posuzování a osvědčování.

11.1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Relevantní právní úprava je v části ověřování požadavků na zařízení a hazardní hry obsažena v § 109 a § 110 zákona o hazardních hrách, přičemž konkrétní technické požadavky jsou uvedeny v dílčích ustanoveních zákona o hazardních hrách a vyhlášce č. 208/2017 Sb., kterou

se stanoví rozsah technických parametrů pro zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry, požadavků na ochranu a uchovávání herních a finančních dat a jejich technické parametry.

Dále je zásadní § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách, na základě kterého v návaznosti na ustálenou správní praxi Ministerstvo financí v základním povolení za účelem řádného provozování stanoví mimo jiné podmínku, že provozovatel provozuje hazardní hry a zařízení ve verzi softwaru, technické specifikaci hardwaru a v souladu s požadavky na zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry, a na ochranu a uchovávání herních a finančních dat tak, jak bylo zařízení posouzeno a schváleno výše uvedenými výstupními dokumenty odborného posuzování a osvědčování, a to ve vztahu ke všem parametrům, jejichž shoda byla v souladu s § 110 odst. 1 zákona o hazardních hrách posuzována.

Dále se jedná o § 93 zákona o hazardních hrách, dle kterého je provozovatel povinen oznámit Ministerstvu financí bez zbytečného odkladu všechny změny skutečností, na základě kterých bylo vydáno základní povolení, a předložit o nich doklady do 30 dnů ode dne, kdy ke změně došlo. V případě, že dochází ke změně údajů, k jejichž změně může dojít až na základě změny základního povolení, je relevantní právní úprava obsažena v § 94 odst. 1 zákona o hazardních hrách, přičemž toto ustanovení vyžaduje, aby provozovatel požádal o změnu údajů uvedených v základním povolení.

Právní úprava související se změnou pověření k odbornému posuzování a osvědčování a povinností oznamovat změny skutečností, na základě kterých bylo vydáno pověření k odbornému posuzování a osvědčování, v současné právní úpravě absentuje.

11.1.3 Identifikace dotčených subjektů

Provozovatel hazardních her

Provozovatelem hazardní hry může být právnická osoba splňující podmínky stanovené zákonem o hazardních hrách, disponující základním povolením vydaným Ministerstvem financí, jež ji opravňuje k provozování hazardních her.

Provozovatel je právní úpravou dotčen tím způsobem, že je povinen provozovat hazardní hry a zařízení ve verzi softwaru, technické specifikaci hardwaru a v souladu s požadavky na zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry tak, jak byly posouzeny a schváleny výstupními dokumenty odborného posuzování a osvědčování, a to ve vztahu ke všem parametrům, jejichž shoda s požadavky podle zákona byla v souladu s § 110 odst. 1 zákona o hazardních hrách ověřována. Zároveň je povinen podle ustanovení § 93 zákona o hazardních hrách oznámit Ministerstvu financí bez zbytečného odkladu všechny změny skutečností, na základě kterých bylo vydáno základní povolení, a předložit o nich doklady do 30 dnů ode dne, kdy ke změně došlo. Navíc v případě, že dochází ke změně údajů, k jejichž změně může dojít až na základě změny základního povolení (tj. např. změna verze software), je provozovatel povinen požádat o změnu údajů uvedených v základním povolení před samotnou změnou.

Pověřená osoba

Pověřená osoba je právnická osoba se sídlem v České republice nebo jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, pověřená podle § 110 zákona o hazardních hrách Ministerstvem financí k odbornému posuzování a osvědčování skutečnosti, že hazardní hra uvedená v § 3 odst. 2 písm. a) až e) zákona o hazardních hrách, internetová hra a zařízení, jejichž prostřednictvím jsou tyto hazardní hry provozovány, splňuje požadavky podle zákona o hazardních hrách a vyhlášky č. 208/2017 Sb., kterou se stanoví rozsah technických parametrů pro zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry, požadavků na ochranu a uchovávání herních a finančních dat a jejich technické parametry. Pověřená osoba je ze své povahy nezávislá na osobě provozovatele a je povinna v rámci správního řízení doložit svou odbornost.

V oblasti rozšíření kompetencí pověřené osoby v tom smyslu, že nově bude vydávat také zprávu o provedení změn, se nejedná o zásadní nárůst administrativy, neboť již v současné době v případě provedení změn je nutné provést posouzení a vydat o něm dokument odborného posouzení. Zpráva o provedení změn je svou povahou méně rozsáhlá a umožňuje hodnotit provedené změny malého rozsahu v souhrnu za 1 rok.

Dále je pověřená osoba současnou právní úpravou dotčena na možnosti žádat o změnu pověření k odbornému posuzování a osvědčování.

Ministerstvo financí a Celní správa České republiky

Ministerstvo financí je příslušné k vydávání a rušení pověření k odbornému posuzování a osvědčování a k vydávání základního povolení nutného pro provozování hazardních her. Dále je příslušné k výkonu dozoru nad plněním povinností pověřené osoby. Ministerstvo financí a orgány Celní správy České republiky jsou podle zákona o hazardních hrách orgány příslušnými vykonávat dozor v oblasti provozování hazardních her.

Ministerstvo financí je dotčeno současnou právní úpravou zejména v tom smyslu, že je administrativně přetíženo nutností vydávat změnu základního povolení v případě změny verze software nebo technické specifikaci hardwaru, ačkoli se může jednat o změny, které se nedotýkají požadavků stanovených v zákoně o hazardních hrách a vyhlášce. Obdobně je zatíženo evidencí změn, které musí být zasílány do 30 dnů od provedení. Zároveň z pohledu kvality informací, které jsou nutné k řádnému výkonu dozoru v oblasti provozování hazardních her, jsou Ministerstvo financí a orgány Celní správy České republiky dotčeny nedostatečným zajištěním evidence změn a jejich následnou kontrolou ze strany pověřené osoby.

11.1.4 Popis cílového stavu

Cílem je umožnit provozovatelům reagovat na aktuální situaci v oblasti provozování hazardních her, a to jak v rámci provádění změn malého rozsahu, tak i možnosti bezodkladně zasáhnout do technických parametrů stanovených v zákoně o hazardních hrách bez nutnosti přerušit provozování do doby získání nového základního povolení.

Dále je cílovým stavem snížení administrativního zatížení jak na straně Ministerstva financí, které vede správní řízení o změně základního povolení v případě změny verze software nebo technické specifikaci hardware, tak i provozovatelů hazardních her, neboť nově by v případě menších zásahů nebylo nutné žádat o změnu základního povolení, a zároveň umožnění výkonu dozoru v oblasti provozování hazardních her, což je zajištěno zejména součinností pověřené osoby spočívající ve vypracování zprávy o posouzení změn a povinnosti provozovatele vést evidenci oprav a jiných změn.

11.1.5 Zhodnocení rizika

Riziko spočívající v zachování současné právní úpravy je zejména nemožnost reagovat na aktuální situaci a provést bezodkladně změnu a dále nemožnost provádět změny malého rozsahu, ačkoli ty se nedotýkají parametrů stanovených v zákoně o hazardních hrách. Dále je riziko možné spatřovat zejména v nadměrném administrativním zatížení provozovatelů hazardních her a Ministerstva financí, neboť takřka jakýkoli zásah do hazardní hry nebo zařízení, prostřednictvím kterého je hazardní hra provozována, vyžaduje zahájení správního řízení o změně základního povolení.

11.2 Návrh variant řešení

11.2.1 Popis variant řešení

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje zachování současného stavu, kdy provozovatelé v případě takřka veškerých zásahů musí postupovat v souladu s § 93 odst. 1 a § 94 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Tato varianta je administrativně velmi náročná jak pro provozovatele hazardních her, tak i pro Ministerstvo financí.

Varianta 1 – Umožnění malých zásahů bez nutnosti změny základního povolení bez povinnosti předkládat zprávu o posouzení změn

Varianta 1 předpokládá možnost provádění bezodkladných zásahů i změn malého rozsahu bez nutnosti předkládat zprávu o posouzení změn. Tato varianta s sebou nese nižší administrativní náklady na straně provozovatelů, nicméně zhoršené postavení dozorových orgánů, neboť bude absentovat nestranné posouzení charakteru zásahů za konkrétní časové období. Tato varianta s sebou nese riziko v tom smyslu, že provozovatelé budou do nastavení hazardních her nebo zařízení, prostřednictvím kterých jsou hazardní hry provozovány, zasahovat nad míru povolenou zákonem a dozorové orgány budou mít pouze omezenou možnost toto jednání odhalit.

Varianta 2 – Navrhovaná právní úprava

Varianta 2 předpokládá možnost provádění bezodkladných zásahů i změny malého rozsahu, a to za současné povinnosti předkládat zprávu o posouzení změn. Zároveň je formou vedení evidence oprav a jiných změn a povinností předkládat zprávu o posouzení změn zajištěna možnost řádného výkonu dozoru nad provozováním hazardních her.

11.2.2 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, pro rozpor s ústavním pořádkem České republiky nebo právem Evropské unie, budou všechny navržené varianty dále analyzovány.

11.3 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady a zápory jednotlivých navržených variant.

- Jako první kritérium hodnocení byla zvolena možnost provozovatelů **reagovat na aktuální potřebu zasáhnout do nastavení technických parametrů** stanovených v zákoně o hazardních hrách za účelem zajistit řádné provozování hazardních her a možnost provádět změny malého rozsahu.
- Jako druhé kritérium hodnocení bylo zvoleno **zajištění možnosti řádného výkonu dozoru** v oblasti provozování hazardních her.
- Jako třetí kritérium hodnocení byla zvolena **minimalizace administrativních nákladů u všech relevantních subjektů**.

Možnost zasáhnout do nastavení technických parametrů stanovených v zákoně o hazardních hrách a možnost provádět změny malého rozsahu

Z pohledu tohoto kritéria jsou nejvhodnější varianta 1 a varianta 2. Obě tyto varianty umožňují provozovateli učinit bezodkladné změny tak, aby zajistil, že při provozování hazardní hry jsou dodrženy podmínky stanovené v zákoně o hazardních hrách, například v oblasti ochrany účastníků hazardních her. Zároveň umožňují provádět změny malého rozsahu, které nemají vliv na požadavky stanovené v zákoně o hazardních hrách. Jako zcela nevhodná se jeví varianta 0, která žádné změny ve verzi software nebo technické specifikaci hardware tak, jak byly posouzeny pověřenou osobou, neumožňuje.

Zajištění možnosti řádného výkonu dozoru v oblasti provozování hazardních her

Z pohledu kritéria zajištění možnosti řádného výkonu dozoru v oblasti provozování hazardních her se jako nejvíce vhodná jeví varianta 2, neboť povinnost vedení evidence oprav a jiných změn a povinnost předkládat zprávu o posouzení změn zajišťuje informovanost dozorových orgánů. Stejně je hodnocena varianta 0, která předpokládá změnu základního povolení a předložení nového odborného posouzení a osvědčení o provozuschopnosti v případě takřka veškerých zásahů.

Jako nejméně vyhovující se jeví varianta 1, která neobsahuje ani povinnost vedení evidence oprav a jiných změn, ani povinnost předkládat zprávu o posouzení změn.

Minimalizace administrativních nákladů u všech relevantních subjektů

Z pohledu kritéria minimalizace administrativních nákladů u všech relevantních subjektů jsou jako nejlepší hodnoceny varianty 1 a 2, byť zde jsou dílčí odlišnosti. U provozovatelů se jako nejvíce vhodná jeví varianta 1. Tato varianta umožňuje provádět změny malého rozsahu i bez nutnosti provedení nového odborného posouzení a podání žádosti o změnu základního povolení, a zároveň není nutné vést evidenci změn a předkládat zprávy o provedení změn.

V případě dopadů na Ministerstvo financí a orgány Celní správy České republiky je nejlépe hodnocenou variantou varianta 2, která taktéž umožňuje provádět změny malého rozsahu i bez nutnosti provedení nového odborného posouzení a podání žádosti o změnu základního povolení, ovšem za účelem zajištění řádného dozoru nad provozování hazardních her vyžaduje vedení evidence změn a předkládání zprávy o provedení změn.

Jako nejméně vyhovující varianta je hodnocena varianta 0, neboť za současné právní úpravy je nutné postupovat v souladu s § 94 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

11.4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Níže uvedená tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které byly zpracovávány v předchozí kapitole. Varianty jsou řazeny podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

	Možnost zasáhnout do nastavení technických parametrů stanovených v zákoně o hazardních hrách a možnost provádět změny malého rozsahu	Zajištění možnosti řádného výkonu dozoru v oblasti provozování hazardních her	Minimalizace administrativních nákladů u všech relevantních subjektů
Varianta 0	2	1	2
Varianta 1	1	2	1
Varianta 2	1	1	1

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií byla jako nejvhodnější shledána **varianta 2**.

11.5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace bude provedena formou novely zákona o hazardních hrách.

Orgánem odpovědným za implementaci bude Ministerstvo financí. Vynucování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím výkonu správního dozoru ze strany Ministerstva financí a orgánů Celní správy České republiky u provozovatelů hazardních her.

11.6 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijaté změny bude ověřována v praxi s tím, že dopady na provozování hazardních her budou předmětem hodnocení v rámci analytické činnosti Ministerstva financí a orgánů Celní správy České republiky, jež je doplněna výstupy dalších orgánů veřejné moci i neziskového sektoru zabývajících se problematikou provozování hazardních her.

11.7 Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s věcně příslušnými útvary Ministerstva financí a Ministerstva spravedlnosti, s orgány Celní správy České republiky a Finanční správou České republiky.

Problematika byla konzultována se současnými pověřenými osobami a Státní pokladnou Centra sdílených služeb.