

**STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY**

ze dne 16. října 2015

k Centrální evidenci účtů

(CON/2015/36)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 4. září 2015 žádost Ministerstva financí České republiky (dále jen „Ministerstvo financí“) o stanovisko k návrhu zákona o Centrální evidenci účtů (dále jen „návrh zákona“).

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie a na třetí odrážce čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů¹, neboť návrh zákona se týká národní centrální banky. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Účel návrhu zákona

1.1 Hlavním účelem návrhu zákona je zřídit centralizovanou databázi základních informací o bankovních účtech v České republice. Centralizovaná databáze by mohla podstatně zjednodušit a zefektivnit předávání informací o účtech ze strany bankovního sektoru příslušným orgánům. Příslušným orgánům umožní efektivněji zjistit, kdo vlastní určitý účet, a tuto informaci využít k dalšímu šetření u dotčené úvěrové instituce s cílem trestně stíhat pachatele trestných činů, a chránit tak finanční zdroje a bezpečnost státu.

1.2 Hlavní ustanovení návrhu zákona lze shrnout takto:

- Návrhem zákona se zřizuje centrální databáze základních informací o účtech, které pro své klienty vedou úvěrové instituce, tj. banky, spořitelní a úvěrní družstva a zahraniční banky vykonávající činnost v České republice prostřednictvím pobočky (dále jen „centrální evidence účtů“ nebo „CEÚ“).
- Správcem CEÚ bude Česká národní banka (ČNB), která bude vykonávat dohled nad plněním povinností výše uvedených institucí podle návrhu zákona.
- V CEÚ budou evidovány určité základní údaje o účtech vedených výše uvedenými institucemi pro fyzické a právnické osoby, a to konkrétně údaje identifikující majitele účtu a úvěrovou instituci, datum zřízení a zrušení účtu, veškeré změny identifikačních údajů a

¹ Úř. věst. L 189, 3.7.1998, s. 42.

jakékoli oprávnění nakládat s peněžními prostředky na účtu. Údaje o stavu peněžních prostředků na jednotlivých účtech nebudou v rámci CEÚ shromažďovány.

- Stát se zavazuje uhradit náklady, které ČNB v souvislosti s pořízením a provozem CEÚ vynaloží. Podrobná pravidla týkající se informačního systému pro vedení CEÚ a úhrady nákladů ČNB budou upravena smlouvou mezi Ministerstvem financí a ČNB.
 - Úvěrové instituce budou povinny předávat ČNB požadované údaje do CEÚ ve formátu, struktuře a periodicitě stanovené vyhláškou ČNB.
 - Do CEÚ budou mít přístup pouze taxativně vymezené orgány veřejné moci (např. orgány Finanční správy ČR a Celní správy ČR, orgány činné v trestním řízení a státní zpravodajská služba (dále jen „žadatel“ nebo „žadatelé“)), které jsou za podmínek stanovených zvláštním zákonem² oprávněny od úvěrových institucí vyžadovat údaje, jež jsou předmětem bankovního tajemství, a to jen na základě žádosti podané prostřednictvím k tomu určené zakódované elektronické datové schránky.
 - ČNB umožní přístup do CEÚ, pouze pokud žadatel splňuje podmínky přístupu a dodržuje předepsané postupy.
 - Žadatelé výlučně odpovídají za to, že jsou řádně oprávněni a splňují další podmínky pro přístup k údajům, jež jsou předmětem bankovního tajemství podle příslušných právních předpisů z oblasti bankovního tajemství³.
 - ČNB bude povinna výše uvedené údaje o zrušených účtech uchovávat po dobu 10 let.
 - ČNB bude rovněž povinna na svých internetových stránkách zveřejnit roční zprávu o provozu a využití CEÚ, která bude obsahovat souhrnné údaje.
- 1.3 ECB vychází z toho, že záměrem Ministerstva financí je, aby návrh zákona nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2016. S cílem poskytnout čas k vytvoření databáze se v návrhu zákona stanoví, že CEÚ bude žadatelům k dispozici až po uplynutí 15 měsíců ode dne nabytí účinnosti návrhu zákona. ECB poznamenává, že toto ustanovení nebylo obsaženo v návrhu zákona, ke kterému ji Ministerstvo financí konzultovalo, ale v pozdějším znění návrhu zákona, připojeném k důvodové zprávě Ministerstva financí. V návaznosti na návrh zákona bude třeba provést změnu řady souvisejících zákonů.

2. Obecné připomínky

- 2.1 ECB připomíná, že jsou-li členům ESCB svěřeny nové úkoly, je třeba tyto úkoly posoudit s ohledem na zákaz měnového financování podle článku 123 Smlouvy. Za tímto účelem ECB s ohledem na tuto základní potřebu vyvinula zásady sestávající z obecných a zvláštních úvah, na jejichž základě může ECB rozhodnout, zda pro účely zákazu měnového financování má být nový

² Podle § 38 odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, může banka zprávy o záležitostech, týkajících se klienta, které jsou předmětem bankovního tajemství, podat bez souhlasu klienta jen na písemné vyžádání určitých taxativně vymezených orgánů. Příslušné zákony, kterými se řídí činnost každého z taxativně vymezených orgánů, stanoví, které fyzické osoby si mohou takovou zprávu vyžádat jménem orgánu při plnění jeho veřejných úkolů. Podle návrhu zákona je však výčet orgánů oprávněných k podání žádosti o předání údajů z CEÚ mnohem užší.

³ Viz poznámka pod čarou 2 výše.

úkol svěřený národní centrální bance ESCB považován za úkol centrálního bankovníctví nebo za úkol vlády⁴. Tyto zásady jsou uvedeny v odstavci 2.1. Konkrétní hodnocení toho, zda je třeba úkol ČNB spočívající ve správě a provozu CEÚ považovat za úkol centrálního bankovníctví nebo za úkol vlády, je obsaženo v odstavcích 3.1 a 3.2.

2.1.1 *Všeobecné úvahy*

Za prvé, systematická kategorizace úkolů přidělených národním centrálním bankám na úkoly centrálního bankovníctví nebo úkoly vlády se uplatňuje v případě skutečně nových úkolů, které v minulosti neexistovaly nebo netvořily nedílnou součást úkolů centrálního bankovníctví, které již byly národní centrální bance přiděleny. S ohledem na různé právní rámce v členských státech, tradice centrálního bankovníctví a vnitrostátní uspořádání nejsou úkoly, které národní centrální banka v současné době v rámci centrálního bankovníctví vykonává, přezkoumávány ani se nemění jejich kategorizace, avšak mohou být předmětem nového hodnocení, mění-li se jejich základní obsah.

Za druhé, v souladu se zásadou finanční nezávislosti členské státy nesmějí své národní centrální banky přivést do situace, v níž by neměly dostatečné finanční zdroje pro plnění svých úkolů souvisejících s ESCB nebo s Eurosystemem.

Za třetí, úkoly centrálního bankovníctví zahrnují zejména ty úkoly, které souvisejí s úkoly uvedenými v čl. 127 odst. 2, 5 a 6 Smlouvy.

Za čtvrté, nové úkoly svěřené národní centrální bance, které nejsou typickými úkoly národních centrálních bank nebo které jsou zjevně plněny jménem a ve výlučném zájmu vlády nebo jiných veřejných subjektů, je třeba považovat za úkoly vlády.

2.1.2 *Konkrétní úvahy*

Důležitým kritériem pro kvalifikaci nového úkolu jako úkolu vlády je proto dopad tohoto úkolu na institucionální, finanční a osobní nezávislost národní centrální banky. Zejména je třeba vzít v úvahu následující otázky.

Za prvé je třeba posoudit, zda plnění nového úkolu nevytváří nedostatečně řešené střety zájmů ve vztahu ke stávajícím úkolům centrálního bankovníctví, aniž by jím byly stávající úkoly centrálního bankovníctví nutně doplňovány. Jestliže mezi stávajícími a novými úkoly vzniká střet zájmů, měla by být zavedena vhodná opatření, která tento střet odpovídajícím způsobem řeší. Doplňkový charakter nového úkolu ve vztahu ke stávajícím úkolům centrálního bankovníctví by však neměl být vykládán extenzivně, neboť by to mohlo vést k vytváření nekonečného řetězce souvisejících úkolů. Při hodnocení doplňkového charakteru nového úkolu je třeba rovněž zohlednit financování daného úkolu.

Za druhé je třeba posoudit, zda provádění nového úkolu bez přidělení nových finančních prostředků nepředstavuje nepřiměřenou zátěž s ohledem na finanční nebo organizační možnosti národní centrální banky a zda nemůže negativně ovlivnit její schopnost řádně vykonávat stávající úkoly centrálního bankovníctví.

⁴ Viz především odstavec 2 stanoviska CON/2015/22.

Za třetí je třeba posoudit, zda provádění nového úkolu zapadá do institucionálního uspořádání národní centrální banky, zejména z hlediska nezávislosti a odpovědnosti centrální banky.

Za čtvrté je třeba posoudit, zda s prováděním nového úkolu nejsou spojena významná finanční rizika.

Za páté je třeba posoudit, zda provádění nového úkolu nevystavuje členy rozhodovacích orgánů národní centrální banky nepřiměřeným politickým rizikům, která by mohla mít vliv i na jejich osobní nezávislost, a zejména na záruku délky funkčního období guvernéra podle článku 14.2 statutu ESCB.

- 2.2 Jakékoliv konečné posouzení toho, zda určitý úkol svěřený národní centrální bance spadá mezi úkoly centrálního bankovníctví nebo úkoly vlády, se bude řídit cílem zajistit konzistentní uplatňování zákazu měnového financování v rámci Eurosystemu a ESCB.

3. Konkrétní připomínky

3.1 Svěření správy CEÚ České národní bance

ECB poznamenává, že podle návrhu zákona bude ČNB zajišťovat správu a provoz CEÚ.

3.1.1 Nový úkol

Správa CEÚ představuje zcela nový úkol, jehož plněním dosud nebyl pověřen žádný orgán veřejné moci. S ohledem na zásady uvedené v odstavci 2.1 je třeba pečlivě posoudit, zda tento nový úkol a s ním spojené povinnosti ČNB nemohou zakládat porušení zákazu měnového financování.

3.1.2 Zásada finanční nezávislosti

V souladu se zásadou finanční nezávislosti nesmějí členské státy své národní centrální banky přivést do situace, v níž by neměly dostatečné finanční prostředky nejen k plnění svých úkolů souvisejících s ESCB, ale také k plnění svých vnitrostátních úkolů, a to jak z provozního, tak finančního hlediska. V této souvislosti ECB vítá § 14 odst. 1 návrhu zákona, podle kterého je stát povinen uhradit ČNB veškeré náklady spojené s pořízením a provozem CEÚ. Tento zákonný závazek státu zmírní zátěž, kterou by provádění nového úkolu mohlo jinak z hlediska finanční a provozní nezávislosti pro ČNB představovat a která by též mohla negativně ovlivnit schopnost ČNB řádně vykonávat stávající úkoly centrálního bankovníctví.

ECB si všímá, že podle § 14 odst. 2 návrhu zákona má Ministerstvo financí uzavřít s ČNB smlouvu, která mimo jiné upřesní, jak budou náklady ČNB spojené s pořízením a provozem CEÚ hrazeny. ECB by uvítala, pokud by jí tato smlouva, jakož i konečné znění návrhu vyhlášky ČNB uvedené v § 17 návrhu zákona (zmocňovací ustanovení) byly pro informaci poskytnuty.

3.1.3 Plnění úkolů jménem a ve výlučném zájmu vlády nebo jiných veřejných subjektů

ECB již dříve zaujala stanovisko, že úkoly svěřené členu ESCB v souvislosti se zřízením centrálního registru čísel bankovních účtů nejsou úkoly centrální banky, ani k plnění těchto úkolů nepřispívají⁵. Podobně nový úkol spočívající ve správě CEÚ nesouvisí s bankovním dohledem, shromažďováním údajů pro statistické účely, ani s jinými stávajícími úkoly ČNB, ať již podle

⁵ Viz odstavec 2.1 stanoviska CON/2011/30.

Smlouvy nebo podle českých právních předpisů⁶. ECB považuje tento nový úkol jednoznačně za úkol vlády, neboť jeho výlučným účelem je realizovat zájem státu na tom, aby mohl efektivněji zjišťovat bankovní účty vedené v České republice, na nichž mohou být uloženy výnosy z trestné činnosti, a chránit tak finanční zájmy a bezpečnost státu. Nelze jej tedy v žádném ohledu považovat za úkol centrální banky⁷.

3.1.4 *Doplňkový charakter nového úkolu ve vztahu ke stávajícím úkolům ČNB a rozsah, v němž jsou řešeny střety zájmů se stávajícími úkoly ČNB*

ECB chápe, že jedním z hlavních důvodů pro svěřeni správy CEÚ České národní bance je to, že ČNB je považována za instituci, která má pro plnění tohoto úkolu potřebné technické zkušenosti a nezbytnou důvěryhodnost. Je jedinou institucí, která v současné době disponuje systémem pro přenos informací, který jí umožňuje od úvěrových institucí získávat informace o účtech jejich klientů způsobem, který je pro činnost této evidence vyžadován⁸. ECB si dále všímá, že se na ČNB budou ve vztahu k údajům z CEÚ vztahovat stejné požadavky na mlčenlivost a ochranu osobních údajů, jaké se v současnosti uplatňují ve vztahu k údajům oznamovaným úvěrovými institucemi podle právních předpisů z oblasti bankovníctví. Provozovat CEÚ budou navíc oprávněni pouze určení zaměstnanci a výměna údajů mezi CEÚ a jiným zákonným registrem nebude povolena. V souhrnu by tyto prvky měly omezit možnost vzniku střetů zájmů mezi provozem CEÚ a ostatními úkoly ČNB.

ECB dále vychází z toho, že systém vykazování, který budou instituce používat k předávání údajů o účtech pro účely CEÚ České národní bance, bude zcela oddělen od systému vykazování, který úvěrové instituce používají při plnění zpravodajské povinnosti pro účely dohledu⁹. S ohledem na výše uvedené - zejména na zákaz sdílení údajů z CEÚ s jinými registry - nelze nový úkol považovat za úkol doplňující stávající úkoly ČNB.

ECB je nicméně toho názoru, že pokud by byla tato právní omezení vhodným způsobem změněna, mohla by správa CEÚ sloužit dalším účelům v návaznosti na stávající nebo předpokládané úkoly ČNB, které souvisejí s ESCB, nebo na jiné vnitrostátní úkoly, jako je bankovní dohled nebo shromažďování podrobných statistických informací od úvěrových institucí¹⁰. Tento nový úkol by pak mohl teoreticky doplňovat jiné úkoly ČNB stanovené právními předpisy.

⁶ ČNB je povinna provádět kontroly transakcí u úvěrových institucí a dalších povinných osob podle vnitrostátních právních předpisů, kterými se provádí směrnice EU o boji proti praní peněz a financování terorismu - zejména se jedná o zákon č. 253/2008 Sb. ze dne 5. června 2008 o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu; dále též vyhláška ČNB č. 281/2008 Sb. ze dne 1. srpna 2008 o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Tyto úkoly nicméně nezahrnují shromažďování jednotlivých údajů o účtech.

⁷ Viz odstavec 2.3.1 (všeobecné úvahy) stanoviska CON/2015/22.

⁸ Viz obecná část důvodové zprávy Ministerstva financí k návrhu zákona (strana 7).

⁹ Podle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ To by bylo relevantní například v souvislosti s přípravnou činností, kterou ESCB zahájil na základě rozhodnutí Evropské centrální banky ECB/2014/6 ze dne 24. února 2014 o organizaci přípravných opatření pro shromažďování podrobných údajů o úvěrech Evropským systémem centrálních bank (Úř. věst. L 104, 8.4.2014, s. 72), s výhradou vnitrostátních ustanovení týkajících se opakovaného použití informací pro statistické účely.

3.1.5 *Rozsah, v němž plnění nového úkolu zapadá do institucionálního uspořádání národní centrální banky*

Vzhledem k tomu, že provoz evidence bankovních účtů nelze považovat za úkol centrální banky, mohly by vzniknout obavy, do jaké míry tento úkol zapadá do institucionálního uspořádání centrální banky. V tomto případě ECB poznamenává, že systém vykazování je právně zcela oddělen od systému vykazování úvěrovými institucemi pro účely dohledu a že k získaným údajům nemají ostatní útvary ČNB, které vykonávají úkoly související s ESCB nebo vnitrostátní úkoly, přístup.

3.1.6 *Rozsah, v němž je plnění nového úkolu spojeno s významnými finančními riziky*

V návrhu zákona zakotvený závazek státu uhradit veškeré náklady na provoz CEÚ by měl zajistit, že ČNB v důsledku převzetí tohoto nového úkolu neponese významné finanční riziko. ECB vychází z toho, že stát ponese primární odpovědnost za škodu či ztráty včetně nákladů řízení, které ČNB vzniknou v důsledku přijetí nezákonného rozhodnutí nebo použití nesprávného úředního postupu při správě CEÚ¹¹. Je však třeba rovněž poznamenat, že stát může od ČNB požadovat náhradu, pokud by jí soud uložil nahradit škodu vzniklou v důsledku její nedbalosti nebo úmyslného jednání při plnění tohoto úkolu¹².

Bude rovněž nutné posoudit konkrétní finanční podmínky smlouvy, jež má být mezi Ministerstvem financí a ČNB uzavřena podle § 14 odst. 2 návrhu zákona. S cílem zmírnit obavy týkající se měnového financování je třeba zajistit, aby byly ČNB v plném rozsahu a řádně uhrazeny veškeré náklady vynaložené při výkonu činností souvisejících s úkoly, které jí jsou v souvislosti s CEÚ svěřeny¹³. Náhrada by měla být poskytnuta na základě obvyklých tržních podmínek, a to buď před tím, než náklady vzniknou, nebo průběžně a bez prodlení v okamžiku jejich vzniku¹⁴.

3.1.7 *Rozsah, v němž plnění nových úkolů vystavuje členy bankovní rady ČNB nepřiměřeným politickým rizikům nebo může mít vliv na jejich osobní nezávislost*

ECB si všímá, že podle návrhu zákona žadatelé požadující údaje z CEÚ výlučně odpovídají za to, že jsou řádně oprávněni a splňují další podmínky pro přístup k údajům, jež jsou předmětem bankovního tajemství podle příslušných právních předpisů z oblasti bankovníctví. Tím by se mělo snížit riziko, že proti ČNB bude vedeno soudní řízení z důvodu, že žadateli umožnila neoprávněný přístup k údajům z CEÚ.

ČNB však bude povinna nový úkol vykonávat jako jakoukoli jinou úlohu, která jí je zákonem ve veřejné oblasti svěřena. Bankovní rada ČNB proto bude odpovídat za řádný provoz CEÚ. Nelze vyloučit, že by bankovní rada ČNB mohla být vystavena riziku poškození dobré pověsti, pokud by k údajům z CEÚ – ačkoli nejsou tak citlivé jako některé jiné údaje získávané od úvěrových institucí při výkonu dohledu – měl přístup neoprávněný žadatel nebo pokud by došlo k „úniku“ těchto údajů jiným způsobem. To, že CEÚ bude obsahovat citlivé informace jako např. základní údaje o účtech

¹¹ § 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

¹² § 16 až 18 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Viz odstavec 2 stanoviska CON/2011/98 a odstavec 2 stanoviska CON/2011/30.

¹⁴ Viz odstavec 2 stanoviska CON/2011/98.

politicky exponovaných osob¹⁵, by mohlo členy bankovní rady ČNB přivést do složité situace v případě, kdy by se tyto informace staly veřejně přístupnými v rozporu s právem. To by mohlo mít též nepříznivý vliv na jejich osobní nezávislost.

3.2 Závěr

Zatímco ECB vítá závazek státu hradit ČNB náklady spojené s pořízením a provozem CEÚ, jímž se řeší určité obavy týkající se finanční a provozní nezávislosti ČNB, pokud jde o podmínky takového financování, ČNB by měly být náklady na pořízení a provoz CEÚ hrazeny buď v plné rozpočtované výši před tím, než tyto náklady vzniknou, nebo průběžně a bez prodlení v okamžiku jejich vzniku. Jelikož systém vykazování pro účely CEÚ bude zcela oddělen od systému vykazování úvěrovými institucemi pro účely dohledu a k získaným údajům nebudou mít ostatní útvary ČNB, které plní úkoly v souvislosti s ESCB nebo jiné vnitrostátní úkoly, přístup, nelze na nový úkol v oblasti správy CEÚ nahlížet tak, že doplňuje stávající úkoly ČNB v souvislosti s ESCB nebo její jiné vnitrostátní úkoly. S ohledem na tyto další úvahy má ECB obecnější obavu, pokud jde o svěření tohoto citlivého nového úkolu ČNB.

Toto stanovisko bude zveřejněno na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 16. října 2015.



Prezident ECB

Mario DRAGHI

¹⁵ Podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L141, 5.6.2015, s. 73), se členové bankovní rady národní centrální banky rovněž považují za „politicky exponované osoby“.