

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

SHRnutí ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje
Název návrhu zákona: A) Zákon o centrální evidenci účtů; B) Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o centrální evidenci účtů
Předpokládaný termín nabytí účinnosti: 2. pololetí 2016; plná účinnost + 15 měsíců
2. Cíl návrhu zákona
Zvýšení efektivity výkonu veřejné moci tím, že některým institucím, oprávněným získávat informace podléhající bankovnímu tajemství a mlčenlivosti podle zákona o spořitelních a úvěrních družstvech (jedná se o daňové orgány, orgány činné v trestním řízení, Finanční analytický útvar Ministerstva financí a zpravodajské služby), bude umožněno jediným dotazem během velmi krátké doby zjistit, ve které úvěrové instituci má či měl zájmový subjekt účet.
3. Agregované dopady návrhu zákona
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty:
Předpokládá se, že náklady na vybudování a provoz systému centrální evidence účtů budou přinejmenším kompenzovány úsporami na věcných a osobních nákladech institucí, spojených s plošným vyžadováním informace k zájmovým subjektům od všech úvěrových institucí. Nadto rychlé získání informací je předpokladem pro vyšší efektivitu výběru daní i opatření vůči majetku v rámci trestního řízení, včetně zvýšení efektivity odčerpávání výnosů z trestné činnosti.
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty:
Na straně úvěrových institucí náklady na jednorázové předání údajů při zahájení činnosti CEÚ a na úpravu systémů k jejich pravidelné aktualizaci. Proti tomu dlouhodobě úspory na věcných a osobních nákladech na „negativní“ odpovědi žadatelům.
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje):
Lze předpokládat, že zákon bude mít pozitivní vliv na výběr daní, což se projeví i zvýšením prostředků náležejících do místních rozpočtů.
3.4 Sociální dopady:
Nepředpokládají se
3.5 Dopady na životní prostředí:
Žádné

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1 NÁZEV

- 1. Zákon o centrální evidenci účtů;**
- 2. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o centrální evidenci účtů**

1.2 DEFINICE PROBLÉMU

Efektivita činnosti zejména orgánů činných v trestním řízení a daňových orgánů je ve značné míře závislá na rychlé informaci od úvěrových institucí. Za současného stavu vyžadování informací od těchto institucí znamená dotázat všechny prostřednictvím datové zprávy do datové schránky. Všechny následně vypracovávají odpověď, a to i v negativním případě. Přitom dochází ke zdržení jak při vypracování a rozesílání žádosti, tak i při zpracování odpovědi, takže požadované informace často obdrží žadatel ve lhůtě cca 30 dnů. Nehledě na zbytečné věcné a osobní náklady spojené s „negativními“ odpověďmi na obou stranách zde často dochází k nevratnému úniku prostředků, které měly být zajištěny pro příslušné řízení.

Navrhuje se proto po vzoru některých států, kde se takové řešení osvědčilo v praxi, a na základě doporučení Evropské komise zřídit centrální evidenci účtů (dále také „CEÚ“), kam by úvěrové instituce denně hlásily základní informace o účtech svých klientů a osobách k nim oprávněných, a to v České národní bance s využitím jejího speciálního systému spojení s těmito institucemi. Zde by oprávnění žadatelé automatizovaným systémem řádově v minutách obdrželi informaci o tom, která konkrétní úvěrová instituce vede účet pro určitou fyzickou nebo právnickou osobu (případně kdo je oprávněn s ním nakládat), a žádost o konkrétní informace o stavu či pohybech na účtu či případné zajišťovací opatření by pak uplatňovali přímo vůči konkrétní instituci odpovídající formou podle naléhavosti opatření.

1.3 POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU V DANÉ OBLASTI

Bankovní tajemství je povinností mlčenlivosti sui generis. Je upraveno v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, a pokrývá řadu informací, které je banka oprávněna zjišťovat a zpracovávat o svých klientech, a zahrnuje i informace o účtech klienta. Vyžadovat od banky informace o jejich klientech mohou na písemné vyžádání instituce, kterým to umožňuje § 38 zákona č. 21/1992 Sb., a to za podmínek tam nebo v jiných předpisech (např. trestní řád) uvedených. Toto ustanovení se vztahuje na banky a pobočky zahraničních bank, včetně stavebních spořitelen (§ 18 zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., v platném znění). Prakticky shodná je úprava mlčenlivosti družstevních záložen v § 25b zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, v aktuálně platném znění, nepoužívá však doslova „bankovní tajemství“, ale slova „povinnost zachovávat v tajnosti a chránit před zneužitím údaje o svém členovi a o jeho obchodech s družstevní záložnou“. V obou případech je mlčenlivost prolomena mimo jiné vůči správcům daně za podmínek podle daňového řádu (§ 57 odst. 3 daňového řádu: „Banky, včetně zahraničních bank, spořitelní a úvěrní družstva a platební instituce ... jsou povinny na vyžádání správce daně poskytnout čísla účtů, údaje o jejich majitelích, stavech peněžních prostředků na účtech a o jejich pohybu a údaje o úvěrech, vkladech a depozitech.“) a vůči orgánům činným v trestním řízení za podmínek, které stanoví zvláštní zákon (trestní řád). Trestní řád prolomení bankovního tajemství řeší v první větě § 8 odst. 2: „Jestliže je toho v trestním řízení třeba k řádnému objasnění okolností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, nebo v řízení před soudem též k posouzení poměrů

obviněného anebo pro výkon rozhodnutí, může státní zástupce a po podání obžaloby nebo návrhu na potrestání předseda senátu požadovat údaje, které jsou předmětem bankovního tajemství, a údaje z evidence cenných papírů.“. Ačkoliv zákon č. 87/1995 Sb. u mlčenlivosti družstevních záložen nepoužívá termín „bankovní tajemství“, z použitého slovního spojení a analogie právního řádu vyplývá, že i informace o jejich klientech se pro účely trestního řízení považují za informace se stejnou úrovní ochrany, což se projevuje i v praxi trestního řízení.

Vedle toho podá informace o klientovi bez jeho souhlasu banka i družstevní záložna na písemné vyžádání a v souladu s příslušnými zvláštními předpisy:

- soudu pro účely občanského soudního řízení (zde může vystupovat i notář v postavení soudního komisaře),
- finančnímu arbitrovi,
- Ministerstvu financí při činnostech podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a zákona o provádění mezinárodních sankcí (obě činnosti vykonává Finanční analytický útvar),
- orgánům sociálního zabezpečení (včetně obecních) a nemocenského pojištění, úřadu práce a zdravotním pojišťovnám v řízeních o dlužích či přeplatcích,
- soudnímu exekutorovi,
- zpravodajským službám v boji proti financování terorismu (se souhlasem soudce; aktuálně v PSP projednávaný tisk č. 400 řeší rozšíření i na další činnosti zpravodajských služeb a na družstevní záložny, protože aktuálně se průlom týká pouze bank a současně řeší i rozšíření kompetencí na další úkoly zpravodajských služeb),
- Národnímu bezpečnostnímu úřadu, zpravodajské službě nebo Ministerstvu vnitra při provádění bezpečnostního řízení podle zvláštního zákona.

Pokud je informace vyžadována soudem pro občanské soudní řízení nebo soudním exekutorem, je její poskytnutí zpoplatněno (náhrada věcných nákladů), v ostatních případech je poskytována zdarma.

Úvěrové instituce mají podle zákona o platebním styku povinnost provést domácí transakce nejpozději do konce následujícího pracovního dne po přijetí příkazu; o tři dny delší je lhůta pro přeshraniční převody. Banky však často pracují i s kratšími lhůtami. Okamžitě je však například možné provést výběr hotovosti z účtu, ať již v pokladně nebo z bankomatu, a to dokonce i v zahraničí (zde však platí omezení horní hranice: u bankomatu 100 – 150 tis. Kč, nadlimitní výběr na pokladně – obvykle nad 0,5-1,0 mil. Kč – musí být avizován 1-2 dny předem). Zejména pro potřeby trestního a daňového řízení, ale samozřejmě i při činnosti Finančního analytického útvaru MF je často zásadní rychlost, s jakou jsou příslušné orgány schopné získat informace z bankovního systému. V České republice v současné době působí 47 bank a poboček zahraničních bank a 11 družstevních záložen. Pokud příslušný orgán ví, na kterou z nich se má obrátit, může mít informace v naléhavých případech i v řádu hodin. Pokud však musí zadat plošný dotaz na všech 58 institucí, odpověď od většiny obvykle obdrží v rozpětí 2 až 4 týdnů. To již je obvykle pozdě na přijímání jakýchkoli opatření a poškozený, ať už stát nebo soukromá právnická nebo fyzická osoba, se sotva dočká náhrady škody. Řešením, které pro tuto situaci uplatňují některé státy (z evropských jsou to např. Francie, Španělsko, Německo, Rumunsko, Itálie) a které je doporučováno například i Evropskou komisí, je zřízení centrální evidence účtů.

V České republice se na téma centrální evidence účtů hovoří mezi zainteresovanými orgány mnoho let. Od začátku nového tisíciletí se tento požadavek objevuje pravidelně například v akčních plánech (proti korupci, proti terorismu apod.) vlády či Ministerstva vnitra. Na základě tohoto společenského zadání vypracoval Finanční analytický útvar MF v letech 2010 až 2011 „Studii proveditelnosti způsobů zefektivnění zjišťování informací z finančního sektoru“ (dále jen

„Studie proveditelnosti“¹). Studie proveditelnosti byla zaměřena zejména podle tehdejších požadavků orgánů činných v trestním řízení na získávání informací chráněných mlčenlivostí z celého finančního sektoru, tedy vedle bank a družstevních záložen také od pojišťoven, Střediska cenných papírů / Centrálního depozitáře a RM-Systému, penzijních fondů, investičních společností a investičních fondů, tedy z různých typů vkladových účtů a úschov, které mohou představovat úschovu majetku. V dané době se do praktického provozu zaváděl systém datových schránek, výsledky Studie proveditelnosti proto zahrnují jak data před zavedením datových schránek, tak i dopad jejich používání na náklady zainteresovaných institucí. Shrnutí výsledků tehdejší Studie proveditelnosti však lze s některými upřesněními a aktualizacemi aplikovat i na analýzu dopadů navrhovaného zákona:

1.3.1 Současný stav

1.3.1.1 Úvod

Studie proveditelnosti byla na základě usnesení vlády ČR č. 222 ze dne 22. března 2010 zahájena v květnu 2010.

V první fázi vypracovávání Studie proveditelnosti byly dopisem osloveny subjekty finančního trhu oprávněné uchovávat informace, které jsou předmětem bankovního tajemství nebo povinnosti mlčenlivosti (dále jen „finanční instituce“) a subjekty oprávněné na základě zákona o bankách a dalších zvláštních zákonů vyžadovat informace, které jsou předmětem bankovního tajemství nebo povinnosti mlčenlivosti (dále jen „oprávnění žadatelé“). Účelem bylo zjištění způsobu výměny informací mezi finančními institucemi a oprávněnými žadateli na základě cíleně vypracovaných dotazů.

Otázky položené finančním institucím byly směřovány zejména na počet doručených žádostí (dotazovaných subjektů) a způsob (formu) dotazování, na náklady vzniklé v souvislosti s přijímáním dotazů, jejich zpracováním a zasíláním odpovědí oprávněným žadatelům a na vliv spuštění projektu datových schránek na vyřizování žádostí. Dotazované období se vztahovalo k celému roku 2009 a 1. čtvrtletí roku 2010.

Otázky směřované na oprávněné žadatele byly zaměřeny zejména na počet a formu odesílaných žádostí, na rozsah oslovovaných finančních institucí (příp. počet dotazovaných subjektů v jedné žádosti), na finanční náklady vzniklé v souvislosti se zpracováváním a odesíláním dotazů, na vliv spuštění projektu datových schránek na náročnost zpracování dotazů a na hodnocení stávajícího systému komunikace, včetně přínosu možné existence centralizované evidence účtů, tehdy označované jako „Národní evidence účtů“ (dále také „NEÚ“). Dotazovaným obdobím byl celý rok 2009 a s ohledem na zpřesnění zpracovávaných údajů zejména z pohledu vlivu používání datových schránek i 1. polovina roku 2010.

Celkem bylo dopisem osloveno 105 finančních institucí, z toho 35 bank (30 prostřednictvím Bankovní asociace), 5 stavebních spořitelen, 16 spořitelních a úvěrních družstev, 47 pojišťoven, Středisko cenných papírů (nástupce Centrální depozitář cenných papírů) a RM-Systém.

Odpovědi zaslalo 100 finančních institucí, což činí 95,2 % z celkového počtu oslovených finančních institucí. Ani přes opětovnou urgenci se nepodařilo zajistit relevantní odpovědi od pěti oslovených finančních institucí, a to: pojišťovna CG Car-Garantie Versicherungs-Aktiengesellschaft organizační složka, ČSOB Pojišťovna, a. s., člen holdingu ČSOB, pojišťovna Mondial Assistance International SA - organizační složka, Triglav pojišťovna, a. s., a Družstevní záložna Kredit – opakovaně odmítly jakoukoliv součinnost.

Oprávnění žadatelé byli také osloveni dopisem. Jednalo se o 9 zdravotních pojišťoven a 15 státních institucí; celkem tedy 24 oprávněných žadatelů. Odpovědi zaslalo 22 oprávněných

¹ http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/1---studie-proveditelnosti---Narodni-evidence-uctu.pdf

žadatelů, což činí 91,6 % z celkového počtu oslovených oprávněných žadatelů. Odpovědi nezaslali (přes opětovnou urgenci a příslib doručení) 2 oprávnění žadatelé: Bezpečnostní odbor Ministerstva vnitra ČR a Asociace insolvenčních správců. V případě posledně jmenovaného je to jistě ke škodě přesného zmapování situace, vzhledem k tomu, že se jedná o sdružení oprávněných žadatelů se zasílaným velkým počtem žádostí.

Odpovědi došlé od finančních institucí a oprávněných žadatelů byly z hlediska možné analýzy zapracovány do statistických tabulek, které odpovídaly jak počtu jednotlivých oslovených finančních institucí, tak potřebě celkového přehledu a provedení hlubší analýzy. Úroveň došlých odpovědí byla rozdílná. Odpovídala ochotě oslovených finančních institucí a oprávněných žadatelů zpracovat kvalitní odpovědi a také skutečnosti, že některé finanční instituce a oprávnění žadatelé statistické údaje v podobě, v jaké byly vyžadovány, nevedou nebo budou vést až v následujícím období. Tato skutečnost si vyžádala v některých případech provést kvalifikovaný odhad, který vždy vycházel částečně z údajů, které konkrétní finanční instituce nebo oprávněný žadatel poskytl, anebo z údajů, které odpovídají jejich velikosti a postavení na českém trhu. V případech, kdy odpověď na předložené otázky byla sice poskytnuta, ale neobsahovala podpůrné údaje, nebyl kvalifikovaný odhad proveden.

1.3.1.2 Analýza stávajícího způsobu výměny informací z pohledu finančních institucí

1.3.1.2.1 Počet žádostí/dotazů na subjekty/klienty

V úvodu je třeba uvést, že některé finanční instituce evidují počet došlých žádostí od oprávněných žadatelů a některé evidují počet subjektů (klientů), na něž je dotaz učiněn. Ke sjednocení vykazovaných údajů (žádost či subjekt) byl jako pomocné kritérium použit počet odeslaných odpovědí, který spíše odpovídá počtu dotazovaných subjektů než počtu doručených žádostí. Současně je potřeba uvést, že ze strany oprávněných žadatelů jsou finančním institucím zasílány dva základní typy žádostí. Jeden typ žádosti obsahuje dotaz pouze na jeden subjekt (tzv. jednotlivý dotaz), druhý typ žádosti obsahuje dotaz současně na více subjektů/klientů (tzv. hromadný dotaz). Mimo to lze ještě dotazy dělit na tzv. dotaz plošný, kdy oprávněný žadatel oslovuje všechny finanční instituce na trhu, a tzv. dotaz cílený, kdy je oslovována jen část finančních institucí.

Praxe ukazuje, že zvolení příslušného typu dotazu nebo jejich kombinace je závislé na množství relevantních informací, kterými oprávněný žadatel disponuje, a na účelu dotazu, který má být z hlediska oprávněného žadatele splněn. S ohledem na uvedené skutečnosti odpovídá číslo cca 20,1 mil. počtu dotazovaných subjektů, které za období roku 2009 oprávnění žadatelé prověřovali u finančních institucí. Za 1. čtvrtletí roku 2010 byly finanční instituce dotazovány na cca 8,1 mil. subjektů. Ani jedno z uvedených čísel není úplné, vzhledem k již výše uvedeným skutečnostem (nevedení evidence požadovaných údajů některými finančními institucemi, nezaslání odpovědi či zaslání neúplných informací od oslovených finančních institucí), a jeho skutečná hodnota bude v řádech statisíců až milionů vyšší.

Ve vztahu k počtu dotazovaných subjektů analýza ukázala, že dotazované finanční instituce je nezbytné (pro provedení kvalitního zmapování stavu) rozdělit na dvě skupiny. Jednou skupinou jsou velké bankovní domy, kterým jsou žádosti o informace na jejich klienty (subjekty) zasílány v řádech statisíců až milionů ročně. Jedná se o zavedené finanční instituce s velkým počtem klientů a relativně dlouhou historií na trhu. Druhou skupinu tvoří finanční instituce, které nedisponují takovým počtem klientů jako předešlá skupina a počet jim doručených žádostí od oprávněných žadatelů je v řádech desetitisíců maximálně několika set tisíc.

Dále analýza jednoznačně prokázala, že vlivem zavedení systému datových schránek se počet dotazů o informace na klienty finančních institucí oproti roku 2009 zvýšil více jak o 33 %. Datová schránka ve srovnání s písemným zasíláním dotazu v sobě kumuluje několik výhod, na které oprávnění žadatelé postupem času přicházejí a uplatňují je. Jedná se především o rychlost a jednoduchost zasílání dotazů. Dále o menší finanční náročnost při jejich zasílání a v neposlední řadě o možnost formou plošného dotazu oslovit větší počet finančních institucí.

1.3.1.2.2 *Struktura oprávněných žadatelů a množství jimi zasílaných dotazů*

Oprávnění žadatelé prolamují bankovní tajemství nebo povinnost mlčenlivosti na základě svého zákonného oprávnění tzn. na základě zákona o bankách, zákona o spořitelnách a úvěrních družstvech, zákona o pojišťovnictví a speciálních zákonů – např. trestního či exekučního řádu, insolvenčního zákona apod. Stanovit přesný podíl jednotlivých oprávněných žadatelů na množství zaslaných dotazů lze jen obtížně vzhledem k tomu, že ze strany finančních institucí není veden podrobný přehled.

Ze zaslaných odpovědí finančních institucí na položený dotaz pouze vyplývá, že určujícím faktorem není, který konkrétní oprávněný žadatel dotaz provádí a v jakém počtu, ale jestli tak činí na základě zákonného oprávnění. Lze však učinit závěr (z předložených číselných údajů i slovních komentářů), že oprávněnými žadatelé s největším počtem dotazů jsou, po zavedení systému datových schránek, soudní exekutoři. Tito jako formu dotazu nejčastěji používají hromadný dotaz, nezřídka i s plošným oslovením všech finančních institucí. Zejména pro velké bankovní domy, ale i pro některé menší, je tato forma doručování dotazů nevyhovující, vzhledem k tomu, že hromadná žádost v některých případech obsahuje dotaz až na 300 subjektů/klientů. Finanční instituce jsou pak nuceny přijímat velmi nákladná personální a technická opatření, která zaručí alespoň částečně přijatelné časové lhůty pro vyřízení dotazu. Nezanedbatelné je v této souvislosti i řešení otázky zajištění velmi nákladného softwarového vybavení pro automatizované zpracování takových žádostí a také kontrola oprávněnosti žádosti (právního titulu) při tak masivním počtu dotazovaných subjektů/klientů.

1.3.1.2.3 *Struktura žádostí*

Pro kvalitní analytické zhodnocení zejména nákladů, které finanční instituce vynakládají na zodpovězení dotazů od oprávněných žadatelů, byly odpovědi rozděleny na kladné odpovědi (kdy výsledkem zjištění je, že subjekt je klientem finanční instituce a využívá některý z jejích produktů) a záporné odpovědi (kdy je zjištěno, že subjekt není klientem finanční instituce).

Poměr kladných a záporných odpovědí je u většiny finančních institucí přibližně stejný, tzn. dvě třetiny až tři čtvrtiny tvoří záporné odpovědi. Výjimku představují jen společnosti ČSOB, GEMB, Česká pojišťovna, kde poměr kladných a záporných odpovědí je obrácený. U těchto společností se právě odráží skutečnost, že jsou velkými, na trhu dlouhou dobu zavedenými bankami nebo pojišťovnami s velkým počtem klientů a oprávnění žadatelé je oslovují cílenými dotazy, protože předpokládají, že právě u nich využívá hledaný subjekt/klient některý z poskytovaných produktů.

Celkový počet dotazů, které finanční instituce za rok 2009 zodpověděly kladně, je cca 4,2 mil. a záporně cca 16 mil. Za 1. čtvrtletí roku 2010 je evidováno cca 1,5 mil. kladných odpovědí a cca 6,6 mil. záporných odpovědí. Z uvedeného je zjevně patrný nárůst jak u kladných, tak záporných žádostí v roce 2010 oproti roku 2009 o zhruba 33%.

1.3.1.2.4 *Náklady*

Náklady vzniklé finančním institucím lze rozdělit do několika skupin: náklady vzniklé s příjmem a zpracováním žádostí, náklady spojené se zasíláním odpovědí oprávněným žadatelům (rozděleny na náklady spojené se zasíláním kladných odpovědí a záporných odpovědí) a náklady personální, softwarové, hardwarové a materiálové (tonery, papíry, obálky, poštovné, zasílání prostřednictvím datových schránek). Výše těchto nákladů je úměrná počtu doručených žádostí. Např. vzájemná vazba počtu kladných odpovědí na množství spotřebovaného papíru a výši poštovného nebo vzájemná vazba počtu záporných odpovědí na malé vynaložené náklady při jejich zasílání prostřednictvím datové schránky.

Obecně platí, že čím více doručených žádostí, tím více nákladů a tím větší náklady na personální zajištění, ale také tím úměrně delší doba od podání žádosti do doručení odpovědi. U velkých finančních institucí jsou potřeby personálního zajištění řešeny přijímáním nových kmenových pracovníků nebo pracovníků na dobu určitou anebo alespoň brigádníků na zkrácenou pracovní dobu. Malé finanční instituce prozatím jsou schopny pokrývat vznikající

nárůst stávajícím počtem pracovníků a nemusí přijímat nové zaměstnance, ale lze odhadovat (na základě stále narůstajícího počtu doručovaných žádostí), že v nadcházejícím období budou nuceny uplatňovat podobné postupy jako velké finanční instituce.

Hardwarové náklady tvoří významnou položku v celkových nákladech finančních institucí při vyřizování žádostí od oprávněných žadatelů, a proto je jim ze strany finančních institucí věnována prakticky nulová pozornost. Naproti tomu softwarové náklady tvoří velmi významnou položku, která zahrnuje náklady na pořízení samotného softwaru, ale i náklady na jeho pravidelnou aktualizaci, příp. licencování. Finanční instituce vyvíjejí snahu o co nejeftivnější zpracovávání došlých žádostí, nejlépe zautomatizováním celého tohoto procesu. Vynakládají stotisícové částky na softwarové vybavení, které zajistí verifikaci došlých žádostí s klientskou databází. Velkým problémem v této snaze však je nekompatibilita formátu zasílaných dat se systémy jednotlivých finančních institucí.

V mezidobí byl realizován společný projekt České bankovní asociace a Exekutorské komory „Distribuovaná evidence účtů“ s možností zasílání žádostí (následně i odpovědí) v typizované formě prostřednictvím datových schránek, při využití exekučního rejstříku (databáze pravomocných a nepravomocných exekučních rozhodnutí) jako způsobu kontroly oprávněnosti prolomení bankovního tajemství. Jde jistě o kvalitní řešení vzniklé situace, které však s ohledem na obsah požadovaných a poskytovaných informací není využitelné pro všechny žadatele, jak je dále rozvedeno. V době zpracování Studie proveditelnosti bylo u některých velkých finančních institucí v provozu automatizované zpracování žádostí, ale to pouze žádostí došlých prostřednictvím datové schránky (jen jednosměrná komunikace). Zavedení obousměrné automatizované komunikace datovými schránkami, tzn. i zasílání kladných a záporných odpovědí datovými schránkami teprve tyto finanční instituce připravovaly k realizaci v následujícím období. Vyžádá si další finanční náklady, které nejsou z pochopitelných důvodů ve Studii proveditelnosti zahrnuty.

Malé finanční instituce s ohledem na malý počet došlých žádostí prozatím o automatizovaném zpracování významně neuvažují. Je jen otázkou času, kdy oprávnění žadatelé začnou v plném rozsahu využívat datové schránky a nastane obrat ve vnímání této problematiky i malými finančními institucemi. Materiální náklady jsou jen ve velmi malé míře závislé na skutečnosti, zda se jedná o odpověď kladnou nebo zápornou.

Odeslání záporné odpovědi je pro finanční instituce z hlediska nákladů zdánlivě méně zatěžující. Jsou sice v drtivé většině zasílány prostřednictvím datových schránek, tudíž prozatím bezplatně (jen za cenu nákladů vynaložených v personální oblasti), ale prakticky jejich zpracování vyžaduje provedení celého pracovního postupu jako v případě kladných odpovědí. Jediným faktickým rozdílem, oproti kladné odpovědi je pouze velikost obsahu zasílané informace. Navíc je nutno zohlednit zásadní skutečnost, že záporné odpovědi jsou (za 1. čtvrtletí roku 2010) bezmála 4,5 násobně početnější než odpovědi kladné.

Kladné odpovědi také tvoří významnou položku ve vynaložených nákladech finančních institucí. Mohou být zasílány oprávněným žadatelům datovými schránkami, ale je tak činěno jen v případě malého množství odpovědí (stav roku 2010). Důvodem je, v této kapitole již uvedené, chybějící softwarové vybavení na automatizované zpracování odesílaných odpovědí a zároveň je to omezená kapacita dat přenášených datovými schránkami a kompatibility formátů zasílaných dat. Zavedená praxe u řady finančních institucí při zasílání kladných odpovědí je prostřednictvím doporučeného dopisu. Tuto formu doručení využívají zejména proto, že odpověď obsahuje řadu příloh (např. výpis pohybu na účtu) a také z důvodu, že odpověď obsahuje citlivá data, která, jak se pravděpodobně domnívají, jsou lépe chráněna v rámci doporučeného dopisu (i za cenu vyšších nákladů za poštovné). Stejně jako některé finanční instituce neprovádějí samostatnou evidenci kladných a záporných odpovědí, nevedou samostatnou evidenci vynaložených nákladů na kladné a záporné odpovědi. Proto může být výše skutečně vynaložených nákladů v řádech několika miliónů vyšší.

Ze zaslaných odpovědí finančních institucí vyplývá, že se celkové vynaložené náklady za rok 2009 pohybovaly ve výši 121.905.130,- Kč (z toho 21.793.029,- Kč na kladné odpovědi a

100.112.101,- Kč na záporné odpovědi) a za 1. čtvrtletí roku 2010 ve výši 58.798.199,- Kč (z toho 14.075.757,- Kč na kladné odpovědi a 44.722.442,- Kč na záporné odpovědi). Dále je z uvedených čísel (zejména počtu záporných odpovědí a jejich nákladů) patrné, jak obrovské finanční náklady musí finanční instituce vynakládat na to, aby oprávněným žadatelům sdělily prostou skutečnost, že dotazovaný subjekt není jejich klientem.

Přestože by se mohlo zdát, že v průběhu roku 2010 dojde ke snížení celkových nákladů, nebylo tomu tak. Za 1. čtvrtletí roku 2010 došlo ke zvýšení celkových nákladů oproti stejnému období roku 2009 o více jak 48%. Způsobeno je to zejména značným nárůstem počtu doručovaných žádostí, ale i skutečností, že stále probíhá a podle odhadů v následujících letech ještě bude probíhat, zavádění softwaru umožňujícího kompletní automatizované zpracovávání doručovaných žádostí s následným zasíláním odpovědi, tzn. snaha některých finančních institucí o zavedení obousměrné komunikace prostřednictvím datových schránek.

1.3.1.2.5 Způsob komunikace a doručování žádostí

Při zasílání žádostí využívali v roce 2009 (ale v některých zvláštních případech i v současnosti) oprávnění žadatelé širokého spektra možností. Pošta, datová schránka, e-mail, datové nosiče, písemná podoba s osobním doručením, daňový portál, fax, MoneyWeb (řazeno podle četnosti využívání). Do doby zavedení systému datových schránek byla hlavním způsobem doručování písemná žádost zasláná poštou nebo v malé míře e-mailem. Od listopadu 2009 (zavedení systému datových schránek) začali postupně oprávnění žadatelé využívat tohoto systému. Zvyšující se množství žádostí zasílaných datovou schránkou odpovídalo rychlosti implementace systému datových schránek do vnitřních systémů oprávněných žadatelů. V roce 2010 již většina oprávněných žadatelů pochopila výhodnost zasílání žádostí datovými schránkami a poměr žádostí zasílaných datovou schránkou vůči žádostem zasílaným poštou se postupně (ale radikálně) měnil a již v roce 2011 tvořil u některých oprávněných žadatelů až 95% (datových schránek) z celkového počtu odeslaných žádostí. Zbývajících 5% tvoří žádosti, které jsou určitým způsobem specifické, tudíž si vyžadují zvláštní formu doručování (viz výše) nebo je (opět jen v některých případech) stereotypně využíváno doručování poštou.

1.3.1.2.6 Doručování odpovědí

V roce 2009, a u řady finančních institucí i v současnosti, platilo, že záporné odpovědi jsou zasílány tou formou (způsobem), jakou byly doručeny, tzn. když doručeno poštou, odpověď odeslána poštou, když doručeno datovou schránkou, odpověď odeslána datovou schránkou. V poslední době je ale patrná snaha (vysvětlení viz kapitola Počet žádostí/dotazů na subjekty/klienty) o zasílání odpovědí vždy datovou schránkou, ať už byly žádosti zaslány jakoukoliv formou. V případě kladných odpovědí je ale situace odlišná. Když již finanční instituce zavedly automatizované zpracování došlých žádostí, mají snahu zasílat i kladné odpovědi prostřednictvím datových schránek. Nespustily-li automatizované zpracování nebo přechod na něj je zatím ve fázi rozpracovanosti, jsou kladné odpovědi zasílány poštou. Jsou doručovány doporučeně a mnohdy obsahují řadu písemných příloh (např. již zmiňované výpisy pohybů na účtu). Pro lepší manipulaci jsou některými finančními institucemi rozsáhlé přílohy převáděny do datové podoby a nahrávány např. na CD nosiče a osobně předávány, ale ve většině případů jsou stále oprávněným žadatelům zasílány doporučeně poštou.

1.3.1.2.7 Vliv datových schránek na vzniklé náklady

Již před zahájením zpracování Studie proveditelnosti bylo zřejmé, že rok 2009 byl, z důvodu zavedení systému datových schránek, rokem zlomovým, a zavedení tohoto systému muselo zásadním způsobem ovlivnit náklady na vyřizování žádostí od oprávněných žadatelů (stejně tak jako jejich zasílání). Proto byla Studie proveditelnosti zaměřena i na tuto dílčí část analyzované problematiky. Otázka, zda mělo zavedení systému datových schránek vliv na náklady vzniklé finančním institucím, byla z analytického hlediska koncipována tak, aby se odpověď dala vyjádřit slovy „mělo kladný vliv“ nebo „mělo záporný vliv“ s doplněním, v čem je takový vliv spatřován.

Pro přesnější určení byla míra kladného nebo záporného vlivu ještě rozdělena do sedmistupňové bodové škály (od -3 do +3) společně i s vyjádřením nulové hodnoty jako „nemělo žádný vliv“. Ze zaslaných odpovědí vyplývá, že krajní zápornou bodovou hodnotu -3 (jako velmi záporný vliv) vyjádřilo 18 oslovených finančních institucí. Naproti tomu jako velmi kladný vliv na vzniklé náklady (krajní kladná bodová hodnota +3) spatřují zavedení datových schránek pouze 3 finanční instituce. Jako nulový vliv na vzniklé náklady chápe zavedení datových schránek celkem 22 finančních institucí. Současně byl proveden celkový součet všech záporných vyjádření, v poměru k nulovým vyjádřením a v poměru k celkovému součtu všech kladných vyjádření, tzn. celkem 46 finančních institucí (z celkového počtu, které se k položené otázce vyslovilo) vyjádřilo záporný vliv zavedení datových schránek na vzniklé náklady, celkem 22 finančních institucí vyjádřilo nulový vliv na vzniklé náklady a celkem 21 finančních institucí vyjádřilo kladný vliv na vzniklé náklady. Podrobnější analýza potvrzuje zjištění, které bylo formulováno již v části Počet žádostí/dotazů na subjekty/klienty a v části Náklady.

Finanční instituce lze z hlediska vlivu systému datových schránek na vzniklé náklady rozdělit také do dvou skupin. Záporný vliv (bližší zdůvodnění viz níže) datových schránek na vzniklé náklady vyjadřují v drtivé většině velké nebo zavedené finanční instituce či instituce s velkým počtem klientů, které jsou oprávněnými žadateli nejvíce oslovovány, a jsou jim doručovány velké počty žádostí a vynakládají tudíž na jejich vyřízení značné náklady. Naproti tomu kladný vliv (bližší zdůvodnění viz níže) či nulový vliv datových schránek na vzniklé náklady vyslovují většinou malé finanční instituce s menším počtem klientů. K potvrzení vyslovených závěrů je v následujícím textu průřezově shrnuto stanovisko finančních institucí (bližší zdůvodnění) k vlivu zavedení datových schránek a jejich názor na další možný vývoj.

Kladný vliv: „Pozitivní dopady datových schránek vidíme především ve snížení nákladů za doručování poštovních zásilek, ve výrazné úspoře času při manipulaci a archivaci listovních zásilek, v rychlosti a průkaznosti doručení žádostí i odpovědí. Při vhodné, předem dohodnuté struktuře žádostí (formulář), by bylo možno efektivně data/zprávy dále využít jak u odesílatele, tak i adresáta (zpracovatele požadavku). Formulář by byl prostřednictvím datové schránky zaslán, data automaticky prověřena, výsledek dohodnutým způsobem doplněn do textu formuláře a elektronicky prostřednictvím datové schránky vrácen odesílateli.“.

Záporný vliv: „Spuštění datových schránek způsobilo enormní nárůst (cca 35% ročně) počtu došlých žádostí (soudní exekutoři, finanční úřady a OSSZ) a ve změně jejich struktury, což se projevilo zejména ve výrazném zvýšení celkové pracnosti (a tedy i nákladů). Datová schránka začala být doslova zahlcována žádostmi o součinnost od mnoha subjektů nebo od subjektů, které předtím svoje žádosti o součinnost zasílaly jen v malé míře poštou. Nárůst další práce očekáváme, až dojde k plnému osvojení používání datových schránek dalšími subjekty. Efekt zavedení datových schránek se tedy zdá být ve smyslu absolutního objemu práce opačný. Namísto méně práce nebo ulehčení práce nám přinesly mnohem větší množství práce, než jsme očekávali. Aby byl provoz datových schránek přínosem, je uživatel nucen investovat do nadstavbového software. Outsourcing je rovněž nákladný, navíc vyžaduje splnění náročných požadavků na ochranu osobních údajů s možnými reputačními následky v případě úniku dat.“.

Možný další vývoj: „Velice bychom uvítali vytvoření národní evidence účtů, spravované státním orgánem. Ve prospěch národní evidence jednoznačně hovoří poměr počtu dotazovaných subjektů k počtu pozitivních nálezů.“.

I když finanční instituce v hodnocení zavedení systému datových schránek vyslovují převážně negativní názory, lze ale z globálního a dlouhodobého hlediska hodnotit zavedení datových schránek jistě pozitivně.

Hodnocení finančních institucí (krátce po zavedení datových schránek) vychází z momentálního názoru ovlivněného právě bezprostředně vynaloženými náklady nebo náklady, které do budoucna jistě vzniknou. Není brána v potaz skutečnost, že celý proces od zaslání žádosti do jejího vyřízení bude možno částečně automatizovat, právě za přispění systému datových schránek. Současně je nutno upozornit, že ale datové schránky nevyřeší problém obrovského množství negativních odpovědí (jsou největší finanční zátěží; viz části Struktura žádostí a

Náklady) a stejně tak nevyřeší problém rychlosti dosažení požadované informace, tzn. efektivnosti celého procesu vyžadování informací, které jsou předmětem bankovního tajemství.

1.3.1.3 Analýza stávajícího způsobu výměny informací z pohledu oprávněných žadatelů

1.3.1.3.1 Počet žádostí/dotazů na subjekty/klienty

Původním předpokladem bylo, že počty žádostí/dotazů na subjekty, které zašlou oprávnění žadatelé, a počty odpovědí zaslaných finančními institucemi se budou alespoň rámcově shodovat. Předpoklad se však nenaplnil. Analýzou vzniklé situace bylo zjištěno, že oprávnění žadatelé nevedou tak přesnou evidenci jako finanční instituce. Vyžadování informací od finančních institucí je pro oprávněné žadatele součástí širšího procesu vymáhání pohledávek nebo součástí trestního řízení a není ve většině případů samostatně nebo podrobně sledováno. Druhým důvodem je skutečnost, že jedna žádost oprávněného žadatele je v praxi žádostí plošnou (oslovující více nebo dokonce všechny finanční instituce) a je tedy vykazována všemi finančními institucemi. Proto oprávněnými žadateli vykázané počty žádostí/subjektů za rok 2009 (1.819.129/13.641.628) a 1. pololetí za rok 2010 (892.063/6.851.389) jsou opravdu orientačního charakteru. Jednoznačně však potvrzují skutečnost (stejně tak jako počty zaslané finančními institucemi), že ve srovnání roku 2009 a 2010 došlo (a i nadále bude docházet) ke značnému nárůstu počtu žádostí (podrobná analýza viz bod 1.3.1.3.1 Počet žádostí/dotazů na subjekty/klienty).

Součástí první otázky byl i dotaz na skutečnost, jaké finanční instituce jsou ze strany oprávněných žadatelů oslovovány. Analýza prokázala, že nejčastěji jsou (v následujícím pořadí) oslovovány banky, stavební spořitelny a družstevní záložny. Potvrzuje se i fakt, že má-li oprávněný žadatel informace (ať už fakticky podložené nebo získané operativní cestou) o možném vedení účtu příslušnou finanční institucí, provádí cílený dotaz, a to většinou pouze na tuto finanční instituci. V případě regionálních oprávněných žadatelů (např. pracovišť na úrovni bývalých okresů) jsou těmito žadateli oslovovány i menší finanční instituce lokálního charakteru, které jsou většinou žadateli na centrální úrovni opomíjeny.

1.3.1.3.2 Způsob probíhající výměny informací

Tak jako v roce 2009 byl dominujícím způsobem při zasílání dotazů poštovní styk, tak v roce 2010 je převažujícím způsobem prostřednictvím systému datových schránek. Oprávnění žadatelé si jsou vědomi své zákonné povinnosti komunikovat prostřednictvím datových schránek a postupem času si uvědomili i výhody, které taková komunikace přináší (např. relativní rychlost komunikace a možnost zasílání plošných a hromadných dotazů).

Při zasílání odpovědí je ale ze strany finančních institucí stále ve značné míře využíváno poštovního styku, případně datových nosičů (podrobná analýza viz bod 1.3.1.2.6 Doručování odpovědí).

1.3.1.3.3 Komunikace prostřednictvím plošných a hromadných dotazů

Tato otázka úzce souvisí s otázkou předešlou. Jestliže si oprávnění žadatelé uvědomili výhodnost, kterou v sobě komunikace datovými schránkami skrývá (mimo jiné právě zasílání plošných a hromadných dotazů), tak ji také začali využívat. Plně tuto formu dotazování využívá, podle zaslaných odpovědí, pouze třetina oprávněných žadatelů a netvoří podstatnou část zaslaných dotazů všech oprávněných žadatelů, ale vývoj jasně ukazuje, že v následujícím období dojde k odůvodněné změně (podrobná analýza viz výše). Ze zaslaných odpovědí také vyplývá, že někteří oprávnění žadatelé zasílají plošné dotazy poštou. O efektivitě tohoto kroku lze hovořit pouze v případě, že jsou zasílány jako hromadné a o ještě větší efektivitě v případě, kdy jsou dotazy zasílány datovou schránkou.

Struktura oslovovaných finančních institucí u hromadných a plošných dotazů je prakticky shodná se strukturou finančních institucí oslovovaných jednotlivými dotazy. Nejčastěji jsou oslovovány banky, následně pak stavební spořitelny a záložny.

1.3.1.3.4 *Struktura odpovědí*

Odpovědi zaslané finančními institucemi se dají rozdělit do dvou základních skupin: na odpovědi pozitivní a odpovědi negativní. Pozitivní dopovědi se v závislosti na hloubce položeného dotazu dají rozdělit na odpovědi krátké a dlouhé. To, jaká je odpověď, v naprosté většině případů odpovídá šíři položeného dotazu. Dotazuje-li se oprávněný žadatel (např. s vědomím, že dotazovaný subjekt je klientem finanční instituce) na konkrétní podrobnosti v souvislosti s poskytovaným produktem (např. pohyby na účtu, další disponenti, zůstatek na účtu), je odpověď adekvátní množství informací, kterými finanční instituce disponuje. V řadě případů jsou rozsáhlejší informace (po dohodě) poskytnuty na CD nosiči. V takovém případě se jedná o pozitivní dlouhou odpověď. Pozitivní krátká odpověď ze strany finančních institucí odpovídá dotazu, jehož rozsah se omezil pouze na skutečnost, zda klient má u finanční instituce nějaký produkt a jaký. Samostatnou skupinou jsou odpovědi negativní, které z pochopitelných důvodů mají pouze krátkou formu, tj. subjekt nevyužívá žádný z produktů dotazované finanční instituce.

Analýza (provedená u finančních institucí i oprávněných žadatelů) jednoznačně ukázala, že ač jsou negativní krátké odpovědi obsahově nenáročné, tvoří největší část komunikace mezi finančními institucemi a oprávněnými žadateli (viz bod 1.3.1.2.4 Náklady).

Celkový počet pozitivních odpovědí evidovaných oprávněnými žadateli za rok 2009 je 2.524.435 a negativních je 11.113.241. Za 1. pololetí roku 2010 je evidováno 1.325.004 pozitivních odpovědí a 5.472.768 negativních odpovědí. Jak už bylo shora zdůvodněno (viz bod 1.3.1.3.1 Počet žádostí/dotazů na subjekty/klienty), počet žádostí a odpovědí evidovaných finančními institucemi a oprávněnými žadateli se neshoduje, ale analýza prokázala, že vzájemný poměr pozitivních a negativních odpovědí evidovaných u finančních institucí i oprávněných žadatelů vykazuje velmi shodné hodnoty. Počet negativních odpovědí je přibližně čtyřikrát vyšší než počet odpovědí pozitivních.

1.3.1.3.5 *Náklady*

Náklady vzniklé oprávněným žadatelům mají obdobnou strukturu jako náklady vznikající finančním institucím. Jedná se zejména o náklady personální, technické a materiální. V technické oblasti lze odhadovat, že jsou náklady oprávněných žadatelů nižší než v případě finančních institucí, což je pravděpodobně způsobeno větší náročností při ověřování shodnosti záznamů v klientské databázi a zabezpečováním podrobných informací o stavu produktu, který klient u finanční instituce využívá. Dalším faktorem ovlivňujícím rozdílnou výši nákladů v absolutních číslech je skutečnost, že převážná většina oprávněných žadatelů náklady na zasílání žádostí a zpracování odpovědí neeviduje i např. z toho důvodu, že jsou součástí širšího procesu v rámci činnosti příslušné instituce a také skutečnost, že počet oslovených oprávněných žadatelů (25) je podstatně nižší než počet oslovených finančních institucí (105). Náklady u těch oprávněných žadatelů, kteří je v rámci své činnosti sledují, dosahovaly za rok 2009 18.081.764,- Kč a za první polovinu roku 9.830.072,- Kč.

Z důvodu lepší analýzy vynaložených nákladů tazatel (Finanční analytický útvar MF) jako součást této otázky položil i dotaz na průměrné náklady vynaložené na jednu žádost. Z odpovědí, které oprávnění žadatelé zaslali (ti, kteří takovou evidencí disponují – pouze 7 z 25 oprávněných žadatelů) vyplývá, že se průměrné náklady na jeden dotaz v roce 2010 oproti roku 2009 skoro o polovinu snížily. V roce 2009 činily náklady na jeden dotaz 352,- Kč a za první polovinu roku 2010 činily 186,- Kč. Jedná se však o velmi zavádějící zjištění, které rozhodně nelze (s ohledem na nízký počet zaslaných odpovědí) považovat za relevantní údaj.

1.3.1.3.6 *Průměrná doba od dotazu k odpovědi*

Oprávnění žadatelé byli osloveni, jak odhadují přibližnou dobu od odeslání dotazu do doby obdržení odpovědi. Obecně lze konstatovat, že délka doby záleží na složitosti dotazu a velikosti finanční instituce. Se složitostí dotazu se úměrně prodlužuje délka doby odpovědi a zároveň platí, že u velkých finančních domů dochází k nárůstu délky doby odpovědi s ohledem na velikost klientské databáze a na způsob administrativně-technického zpracování odpovědi.

Krajní hodnoty délky doby uvedené oprávněnými žadateli byly v rozmezí od 2 dnů do 180 dnů. Jako relevantní údaj se jeví průměrná hodnota všech uvedených dob, která činí 34 dnů. I když je tato hodnota podstatně nižší než nejdelší uvedená doba, je z hlediska potřeb oprávněných žadatelů velmi dlouhá a pravděpodobně zásadním způsobem ovlivňuje efektivitu dalšího prováděného řízení.

1.3.1.3.7 Hodnocení stávajícího systému komunikace a možný vznik národní evidence účtů

K hodnocení stávajícího systému komunikace mezi finančními institucemi a oprávněnými žadateli se vyjádřila jen část oslovených oprávněných žadatelů. Z celkového počtu 25 oslovených oprávněných žadatelů jich 13 nevyslovalo žádný názor. Ze zbývajících oprávněných žadatelů se 4 vyjádřili o stávajícím systému jako o vyhovujícím nebo vyhovujícím s menšími výhradami, které nemají na jeho fungování významný vliv. Zbývajících 8 oprávněných žadatelů hodnotilo stávající systém jako: „zastaralý, neefektivní a časově i finančně náročný“.

Pro spolehlivé určení míry přínosu možného vzniku národní evidence účtů bylo hodnocení rozděleno do sedmistupňové bodové škály (od -3 do +3) s vyjádřením nulové hodnoty jako „nevyjádření žádného názoru“. Svůj názor k této problematice nevyjádřilo 5 oprávněných žadatelů. Nikdo z oslovených oprávněných žadatelů nevyslovil názor, že by eventuální vznik národní evidence účtů bylo možno hodnotit jako negativum. Z dalších zaslaných odpovědí 4 oprávněné žadatele použili bodovou hodnotu +1 (kladný přínos), 5 oprávněných žadatelů použilo hodnotu + 2 (velký přínos) a 11 oprávněných žadatelů použilo hodnotu + 3 (velmi značný přínos). Slovní vyjádření názoru osmnácti oprávněných žadatelů, kteří vidí jako přínos vznik národní evidence účtů, lze zobecnit do formulace: Zavedením NEÚ by především došlo ke zvýšení efektivity práce a snížení vynakládaných finančních prostředků, neboť by se minimalizoval počet negativních (neúspěšných) dotazů zasílaných finančním institucím a zároveň by došlo k nemalé časové úspoře.

1.3.1.3.8 Vliv datových schránek na vzniklé náklady

Stejně jako v případě finančních institucí byla z analytického hlediska otázka pro oprávněné žadatele (vliv zavedení systému datových schránek na vzniklé náklady) koncipována tak, aby se odpověď dala vyjádřit slovy „mělo kladný vliv“ nebo „mělo záporný vliv“ s doplněním, v čem je takový vliv spatřován. Pro přesnější určení byla míra kladného nebo záporného vlivu ještě rozdělena do sedmistupňové bodové škály (od -3 do +3) společně i s vyjádřením nulové hodnoty jako „nemělo žádný vliv“ nebo „bez odpovědi/vyjádření“. Ze zaslaných odpovědí vyplývá, že krajní zápornou bodovou hodnotu -3 (jako velmi záporný vliv) vyjádřil 1 oslovený oprávněný žadatel.

Naproti tomu jako velmi kladný vliv na vzniklé náklady (krajní kladná bodová hodnota +3) spatřují zavedení datových schránek 3 oprávněné žadatele. Jako nulový vliv na vzniklé náklady chápe zavedení datových schránek celkem 6 oprávněných žadatelů. Současně byl proveden celkový součet všech záporných vyjádření v poměru k nulovým vyjádřením a v poměru k celkovému součtu všech kladných vyjádření: celkem 6 oprávněných žadatelů vyjádřilo záporný vliv zavedení datových schránek na vzniklé náklady, celkem 10 oprávněných žadatelů vyjádřilo nulový vliv na vzniklé náklady a celkem 9 oprávněných žadatelů vyjádřilo kladný vliv na vzniklé náklady.

Provedená analýza naznačuje, že důvody, které oprávněné žadatele vedly k uvedeným hodnocením, jsou shodné jako důvody finančních institucí. Záporná hodnocení – zvýšení vynaložených finančních prostředků, naproti tomu kladná hodnocení – zjednodušení a zrychlení procesu komunikace (podrobná analýza viz bod 1.3.1.2.7 Vliv datových schránek na vzniklé náklady).

I když vyjádření oprávněných žadatelů zahrnují celé spektrum názorů (kladných i záporných), lze konstatovat, že zavedení systému datových schránek mělo a má pozitivní vliv na vzájemnou komunikaci mezi finančními institucemi a oprávněnými žadateli. Je zavedeným komunikačním

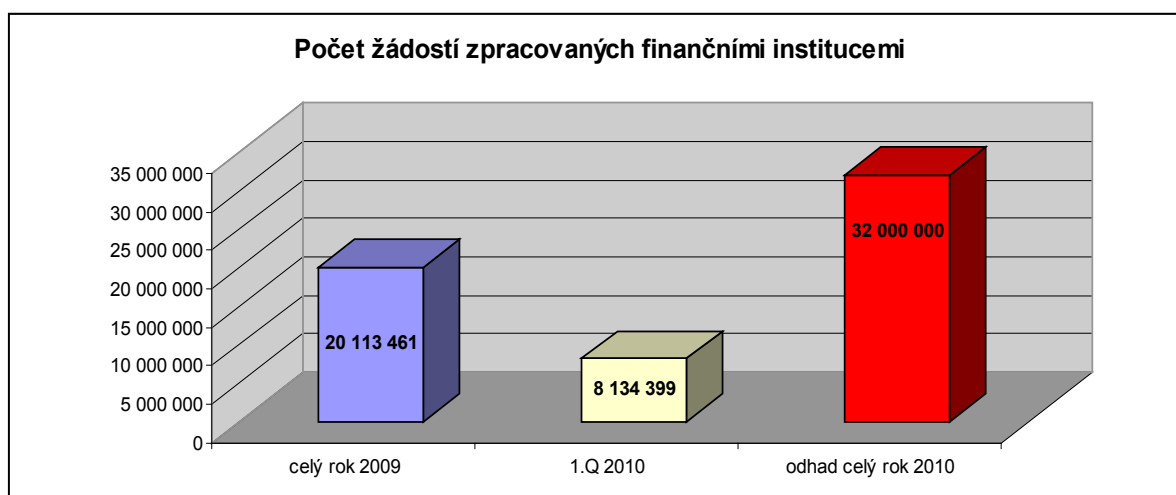
prostředkem s nezastupitelnou úlohou pro přenos informací mezi uvedenými subjekty. Provedením modifikace, zejména v oblasti komunikace prostřednictvím standardizovaných formulářů a při využití závěrů vyslovených Ministerstvem vnitra ČR ve vyhodnocení přínosu datových schránek pro komunikaci finančních institucí s oprávněnými subjekty – „Analýza přínosu datových schránek při zasílání chráněných informací“, bude systém datových schránek velmi vhodným nástrojem obousměrné komunikace mezi finančními institucemi a oprávněnými žadateli.

1.3.1.4 Závěr

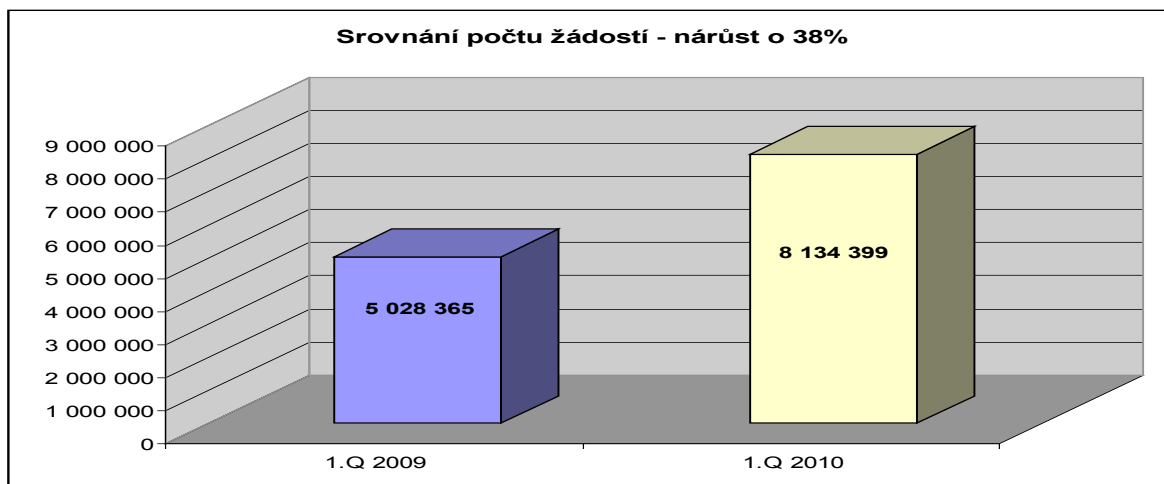
1.3.1.4.1 Sumarizace zjištěných údajů

Údaje zaslané oprávněnými žadateli neprokazovaly dostatečnou vypovídací hodnotu, a to s ohledem na skutečnost, že někteří oprávnění žadatelé sledované údaje nevidují nebo nebyly v zaslaných odpovědích zahrnuty. Proto byly pro provedenou analýzu, jako výchozí, použity údaje zaslané finančními institucemi.

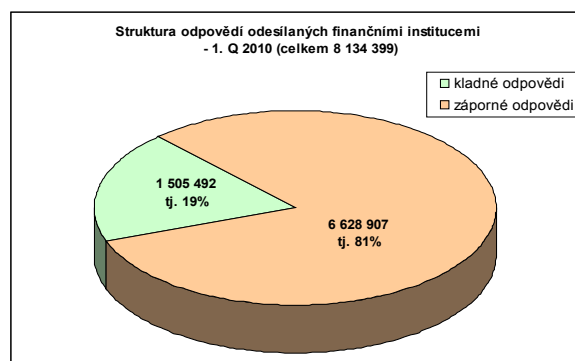
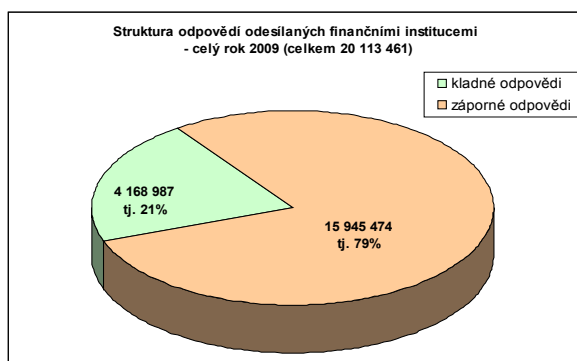
Celkový počet dotazů, které finanční instituce za rok 2009 zodpověděly, činil minimálně 20.113.461 (z toho kladně 4.168.987 a záporně 15.945.474). Za 1. čtvrtletí roku 2010 zodpověděly finanční instituce minimálně 8.134.399 dotazů (z toho 1.505.492 kladně a 6.628.907 záporně).



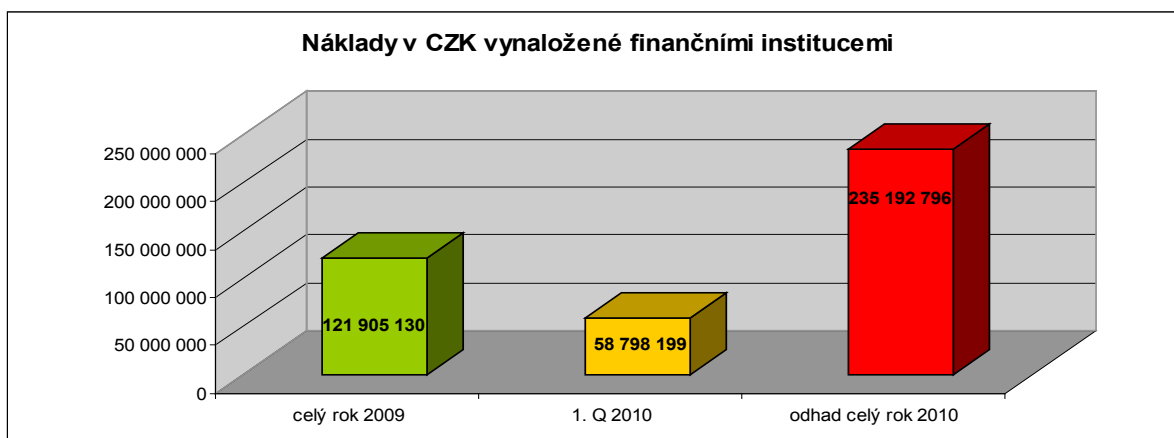
Po zavedení systému datových schránek v průběhu 4. čtvrtletí roku 2009 došlo, v porovnání s 1. čtvrtletím roku 2010, k enormnímu nárůstu žádostí od oprávněných žadatelů. Nárůst představuje prokazatelnou hodnotu minimálně 3.106.034 žádostí. V procentuálním vyjádření to znamená nárůst o více jak 38 %. Provedená analýza umožňuje učinit závěr, že tento trend pokračoval minimálně i po zbytek roku 2010, a jaká je konečná hodnota tohoto trendu, lze jen v hrubých rysech odhadovat na 32 miliónů dotazů.

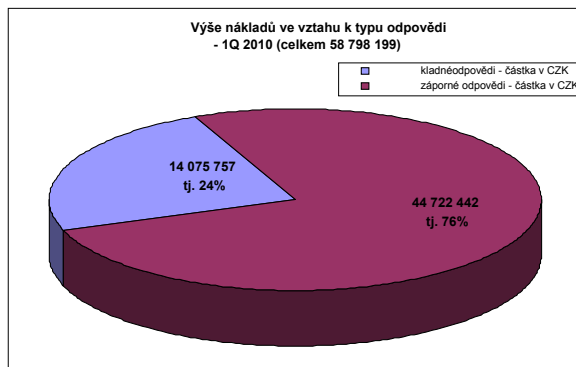
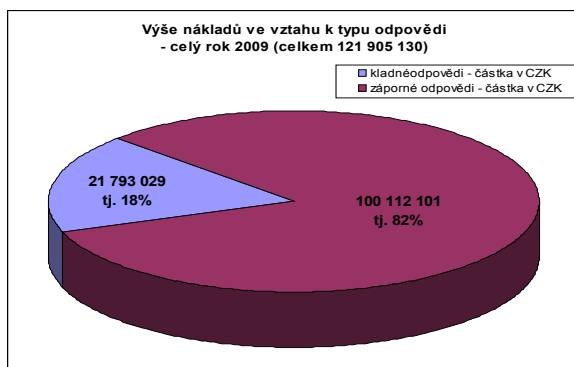


Drtivou většinu z celkového počtu 8.134.399 žádostí zaslaných finančním institucím za 1. čtvrtletí roku 2010 představuje 6.628.907 záporných žádostí, tzn. žádostí, kdy se oprávněný žadatel pouze dozví, že subjekt není klientem příslušné finanční instituce. Nejedná se v plném slova smyslu o liché dotazy, protože i tyto informace mají svoji určitou vypovídací hodnotu, ale ta neodpovídá vynaloženým nákladům.

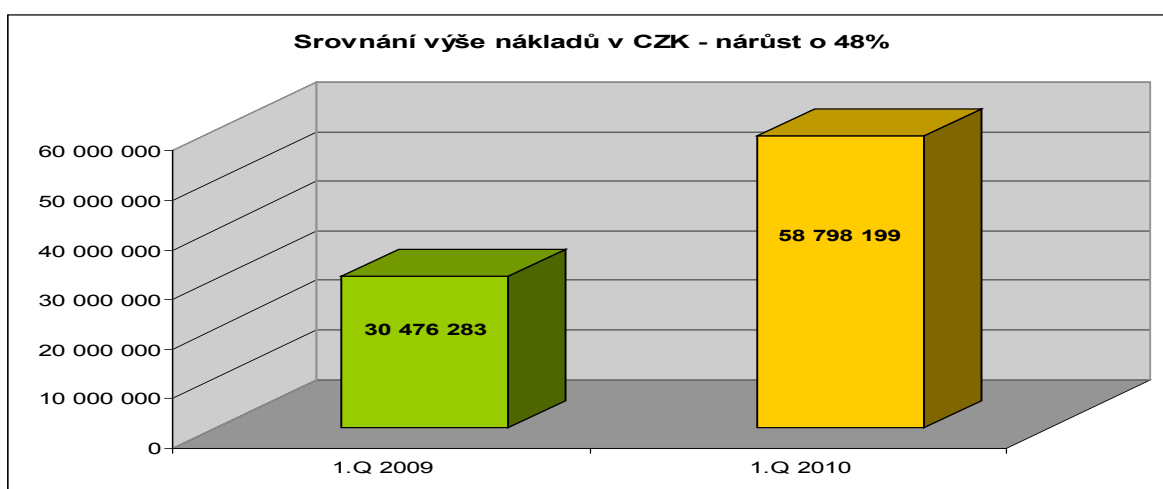


S počtem dotazů je pochopitelně spojena i výše finančních nákladů, která za rok 2009 představovala na straně finančních institucí částku minimálně 121.905.130,- Kč (z toho 21.793.029,- Kč na kladné odpovědi a 100.112.101,- Kč na záporné odpovědi) a za 1. čtvrtletí roku 2010 ve výši 58.798.199,- Kč (z toho 14.075.757,- Kč na kladné odpovědi a 44.722.442,- Kč na záporné odpovědi).

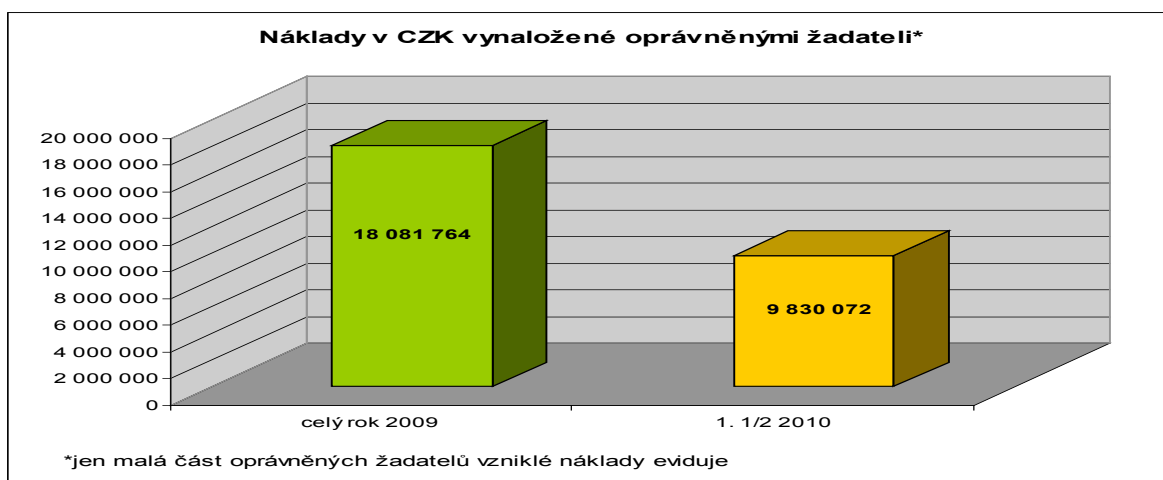




To znamená nárůst za 1. čtvrtletí roku 2010 oproti srovnatelnému období roku 2009 minimálně o 28.321.917,- Kč, procentuálně vyjádřeno nárůst o více jak 48 %.



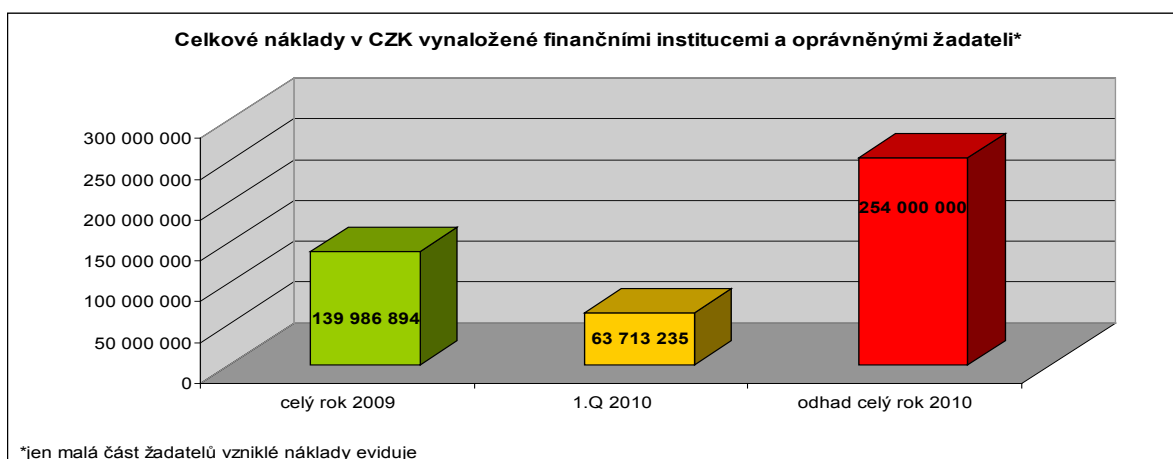
Finanční náklady (jak už bylo několikrát konstatováno) nejsou oprávněnými žadateli dostatečně evidovány, ale pro úplnost je uvedena alespoň jejich prokazatelná část. Činily za rok 2009 18.081.764,- Kč a za první polovinu roku 9.830.072,- Kč.



V souvislosti s prováděnou analýzou byly však zjištěny další finanční náklady, které lze velmi kvalifikovaně odhadovat, ale nejsou zahrnuty do žádné z uvedených kapitol. Tyto náklady vznikají na straně správce informačního systému datových schránek (ISDS) a při určení jejich

odhadované výše bylo vycházeno z počtu žádostí přijatých finančními institucemi. V roce 2009 to činilo přes 20 milionů žádostí (odhad za rok 2010 32 milionů). Uvážíme-li, že naprostá většina oprávněných žadatelů používá pro zasílání žádostí datové schránky (povinnost stanovena zákonem), lze předpokládat, že takto vzniklé náklady činily cca 340 milionů Kč za rok 2009, respektive cca 420 milionů Kč za rok 2010. Bližší určení a začlenění těchto nákladů je uvedeno v kapitole 1.3.2 Základní parametry současného stavu a jejich hodnocení.

V celkovém součtu náklady vynaložené, jak ze strany dotazovaných finančních institucí, tak ze strany oprávněných žadatelů, činily za rok 2009 částku minimálně 139.986.894,- Kč a za 1. čtvrtletí roku 2010 částku minimálně 63.713.235,- Kč. Při sledování tohoto trendu se dá odhadovat, že za celý rok 2010 by vynaložené náklady všech zainteresovaných subjektů představovaly částku přes 254 milionů korun.



1.3.1.5 Shrnutí

Zvyšování počtu žádostí a potažmo i vynaložených nákladů je ovlivněno (jak naznačuje provedená analýza) dvěma hlavními důvody. Jedním důvodem může být tlak nadřízených orgánů na oprávněné žadatele, aby plně využili všechny dostupné zákonné prostředky k naplnění svých povinností (např. okamžité zjištění majetkového obrazu klienta a následné rychlé vymožení dlužných částek). Druhým důvodem může být skutečnost, že opravdu všichni oprávnění žadatelé začnou plně využívat všech možností, které systém datových schránek poskytuje, a začnou jej chápat jako jednoduchý a velmi efektivní nástroj k plošnému zasílání hromadných žádostí. I když si mnohé finanční instituce uvědomují značnou složitost stávajícího stavu a snaží se o zefektivnění jeho fungování, nejedná se ale v současné podobě o dlouhodobé, komplexní a systémové řešení. Je řešena výlučně dílčí část problémů souvisejících s poskytováním informací, mající účinek pouze na část finančních institucí.

Z provedené analýzy a z predikce dalšího vývoje je zřejmé, že všechny uvedené hodnoty, jak počty žádostí, tak finanční náklady jsou ve skutečnosti vyšší. Mohou se pohybovat v řádech statisíců až milionů výše.

Dalším problémem, který musely zainteresované subjekty řešit (vedle vzniklých nákladů) byla i otázka rychlosti vyřizování zaslaných žádostí. Průměrná doba vyřízení jedné žádosti představující 34 dnů je příliš dlouhá a bezpochyby vedla a vede k neúměrnému zpomalení průběhu vedených řízení.

1.3.2. Základní parametry současného stavu a jejich hodnocení

Hodnocení základních parametrů současného stavu je podkladem pro komplexní hodnocení a identifikaci nejzávažnějších problémů. Definice nejzávažnějších problémů a vypracování analýzy současného stavu bude provedeno prostřednictvím vyhodnocení vybraných kritérií. Pro hodnocení parametrů bude pro zjednodušení využita 3stupňová škála hodnocení:

- **Nevyhovuje** - hodnota parametru znamená, že současný stav nenaplnuje standard v dané kategorii, nebo je nezpůsobilý požadovanou hodnotu kritéria naplnit. Posunutí škály hodnocení parametru do hodnoty „vyhovuje“ vyžaduje větší investice nebo změnu koncepce řešení problematiky.
- **Vyhovuje s výhradami** - hodnota parametru představuje částečné naplnění požadavků nebo definovaného standardu, pro posunutí hodnoty kritéria do škály vyhovuje, postačí dílčí změny systému.
- **Vyhovuje** - optimální hodnota kritéria.

Informační systém evidence účtů v současné době neexistuje ani není legislativně vymezen, nelze tedy hodnotit parametry současného stavu spojené s jeho provozem a službami.

Tato kapitola bude tedy zaměřena na současný stav poskytování informací z prostředí povinných subjektů (viz slovník) v oblasti zpracování a sdělování informací o účtech a dalším majetku, které povinné subjekty spravují.

Náklady finančních institucí na současný způsob zpracování žádostí a efektivita jejich vynaložení	Náklady, které jsou finančními institucemi sledovány, představují za rok 2009 bezmála 122 milionů korun. Jejich odhadovaná výše za rok 2010 je však skoro 2 x vyšší a představuje částku 235 milionů korun (viz kapitola 2.1). Jedná se o náklady vynaložené na centralizaci informačních databází, aplikační podporu procesů materiální náklady a personální náklady (podstatně zatíženy jsou zejména velké banky, kde se činnosti věnuje několik desítek zaměstnanců). Efektivita vynaložených nákladů je nízká, protože dotazy jsou zpracovávány převážně manuálně, systém dotazování neumožňuje plnou automatizaci při vyřizování žádostí a záporné odpovědi (zjištění, že klient nemá u dotazované instituce žádný produkt) představují 4x větší počet než odpovědi kladné.	Nevyhovuje
Administrativní zátěž	Administrativní zátěž je vysoká na straně finančních institucí i oprávněných žadatelů. Oprávnění žadatelé musí při získávání informací oslovit jednotlivě všechny finanční instituce a samostatně zpracovávat zasláné informace. Mezi oběma skupinami subjektů nejsou v drtivé většině formáty komunikace standardizovány.	Nevyhovuje
Náklady oprávněných žadatelů na současný způsob zpracování žádostí a efektivita jejich vynaložení	Převážná většina oprávněných žadatelů náklady na zaslání žádostí a zpracování došlých odpovědí neeviduje z toho důvodu, že jsou součástí širšího pracovního procesu v rámci činnosti příslušného žadatele. Současné náklady oprávněných žadatelů nedosahují takového objemu v porovnání s finančními institucemi, přesto lze dovodit, že způsob dotazování, kdy se musí oprávnění žadatelé dotazovat u každé instituce zvlášť, je značně náročný. Náklady nejsou vynaloženy efektivně, protože pro dotaz na jednu osobu musí oprávnění žadatelé zaslat počet dotazů odpovídající počtu subjektů na finančním trhu.	Nevyhovuje

<p>Odhadované náklady správce ISDS na současný způsob zpracování žádostí a efektivita jejich vynaložení</p>	<p>Při provádění analýzy u finančních institucí bylo zjištěno, že přijaly za rok 2009 přes 20 milionů žádostí. Při předpokladu, že většina oprávněných žadatelů používá datové schránky, lze odhadnout náklady na přibližně 341 milionů Kč za rok 2009, respektive 421 milionů Kč za rok 2010. Cena datové zprávy v roce 2010 byla 15,94 Kč, aktuálně činí cca 10 Kč, tedy tyto náklady jsou aktuálně odhadovány na částku cca 264 milionů Kč.²</p>	<p>Aktuálně nerelevantní</p>
<p>Provozní nároky současného způsobu zpracování</p>	<p>Současný systém zpracování dotazů z datových zpráv je v převážné míře založen na ručním třídění dotazů a jejich ručním zpracování. Pro potřeby tohoto procesu musí finanční instituce provádět náročné konsolidační operace (konsolidace informací není prováděna pouze za účelem zpracování odpovědí na dotazy oprávněných osob). Některé banky musí zajišťovat provozní obsluhu až několika desítkami zaměstnanců, vzhledem k interně nastaveným procesům se jedná ve většině bank o rizikový proces.</p>	<p>Částečně vyhovuje</p>
<p>Efektivita při získávání informací</p>	<p>Informaci o subjektu nelze získat na jednom místě, oprávněný subjekt k získání požadované informace musí oslovit řadu subjektů a některé i opakovaně. Řada oprávněných žadatelů neoslovuje v rámci získávání informací všechny subjekty (lze odvodit z poměru žádostí, které obdrží velké banky, a které dostávají např. družstevní záložny).</p>	<p>Nevyhovuje</p>
<p>Úroveň poskytovaných informací a jejich standardizace</p>	<p>Informace poskytované finančními institucemi nemají jednotnou úroveň, forma komunikace je standardizovaná (standard České bankovní asociace) pouze částečně. Odpovědi, které dostane oprávněný žadatel z mnoha zdrojů, nejsou konzistentní strukturálně ani obsahově.</p>	<p>Částečně vyhovuje</p>
<p>Naplnění zákonných požadavků</p>	<p>Požadavky legislativy jsou v maximální míře naplňovány na straně finančních institucí i oprávněných žadatelů, částečnou kontrolu provádějí např. velké banky.</p>	<p>Vyhovuje</p>
<p>Integrita větší části operací</p>	<p>Integritu procesů nelze v současné době sledovat z důvodu složitosti a netransparentnosti systému. Integritu předávaných informací zajišťuje Informační systém datových schránek.</p>	<p>Částečně vyhovuje</p>

1.3.2.1 Vyhodnocení současného stavu

Stav v době zpracování Studie proveditelnosti byl vyhodnocen na základě analýzy kritérií jako nenaplnění základních požadavků ve výši **78%**, **fungování systému tedy bylo hodnoceno**

² Jedná se o údaje z dob zpracování Studie proveditelnosti; od roku 2013 je zaveden provozní paušál ve výši 500 000 000 Kč, tzn., že počet odeslaných zpráv již neovlivňuje náklady na provoz ISDS jako v roce 2010, kdy byla každá datová zpráva státem financována zvlášť.

jako zcela nedostatečné. Systém nesplňoval požadavky všech zúčastněných subjektů, jeho obsluha byla velmi finančně náročná a bylo třeba jej zásadně přepracovat. Tento závěr byl v souladu s koncepcí vybudování Národní evidence účtů a doporučoval vybudování systému Národní evidence účtů ve velmi krátkém období. Po vybudování systému mělo dojít k úspoře značných nákladů v soukromém i veřejném sektoru.

Za čtyři roky, které uplynuly od vypracování Studie proveditelnosti, došlo k dílčím změnám. Z nich nejzásadnější je zavedení tzv. „distribuované evidence účtů“ (podrobněji v kap. 1.3.3; dále také „DEÚ“). Došlo tím k převedení významného množství žádostí (od soudních exekutorů, které však kvalifikovaným odhadem představují cca ¾ celkového počtu) do částečně „automatizovaného“ režimu. Z důvodů uvedených v dalších kapitolách (zejména s ohledem na absenci informace o disponentech a ochranu informací) však není tento systém vhodný pro orgány činné v trestním a daňovém řízení.

Na druhou stranu však zejména v poslední době dochází k posilování výkonu správy daní a v té souvislosti lze očekávat, respektive již dochází k nárůstu požadavků na množství a rychlost získávání informací od úvěrových institucí v souvislosti s činností správců daní

1.3.2.2 Problémy, nedostatky a příčiny současného stavu

1.3.2.2.1 Hlavní problémy

- Získávání potřebných informací je neefektivní pro všechny účastníky.
- Současné řešení neumožňuje definovat oprávněné náklady na poskytování vyžádané součinnosti pro komerční subjekty i orgány státní správy. Navíc dochází k jejich stálému zvyšování.
- Administrativní zátěž je neúměrně vysoká.
- V současnosti nelze vůbec provádět řízený audit oprávněnosti žádostí o součinnost.
- Nastavený systém je jen částečně transparentní.
- Vzhledem ke způsobu vyžadování součinnosti a jejímu poskytování nelze vůbec definovat spolehlivost.

1.3.2.2.2 Další problémy

- Provozní nároky nelze vzhledem k naprosté decentralizaci komplexně určit. Nicméně se mnohdy jedná o ruční zpracování jak žádostí o součinnost, tak její poskytnutí. Vzhledem k tomu jsou faktické provozní nároky značné a velmi zatěžují všechny zúčastněné subjekty.
- Úroveň poskytovaných informací je velmi různá. Není vůbec nastaven jednotný formát jak na straně oprávněných žadatelů, tak ani na straně finančních institucí.
- Integrita operací je z principu současného stavu nesledovatelným parametrem, který by však měl být nastaven, sledován a kontrolován.

1.3.2.2.3 Důsledky a rizika nedostatečnosti stávajícího stavu

- Zásadním rizikem současného stavu je samotné jeho neřešení. Oprávnění žadatelé provádí zaslání žádostí o součinnost na základě obecných zákonných ustanovení a není legislativně ani jiným prostředkem doporučen či předepsán proces zažádání o součinnost či samotná součinnost. Stejně tak všechny finanční instituce jsou povinny součinnost poskytnout bez jakéhokoli formálního rámce.
- V posledních letech neustále stoupá počet žádostí oprávněných žadatelů. Tento trend je dán především reálnou situací ve společnosti. Bez centrálního řešení poskytování informací

tak bude administrativní zátěž pro komerční subjekty i subjekty státní správy neustále stoupat.

- Značné riziko představuje plošné šíření informace o subjektech, vůči nimž vedou šetření zejména orgány činné v trestním řízení či FAÚ. Plošně rozesílaný dotaz na všechny úvěrové instituce obsahuje kompletní identifikační informace zájmového subjektu, přičemž (bez dehonestace většiny poctivých a spolehlivých zaměstnanců úvěrových institucí) při tomto rozšíření informace není vyloučeno, že se dostane i k osobě, která má k zájmovému subjektu bližší vztah.
- Vzhledem k formální nejednotnosti žádostí o součinnost a stejně tak i formě poskytování informací ze strany finančního sektoru se neustále zvyšuje riziko zneužití a manipulace s informacemi související s netransparentností a neauditovatelností postupů.
- Neustále rostou finanční náklady na straně finančních institucí, které nejsou nijak hrazeny. Zatímco např. náklady soudního exekutora jsou podle exekučního řádu pokrývány povinnou osobou, tak náklady výše zmíněných subjektů jdou k jejich tíži.
- I když příslušné zákony a zákonná ustanovení obecně popisují celý proces žádostí a poskytování informací (součinnosti), nejsou nijak nastaveny úrovně služeb v širokém pojetí, tj. kvalita, čas, rozsah, spolehlivost atd.

1.3.3 Distribuovaná evidence účtů

V důsledku nedokončení projektu Národní evidence účtů na základě Studie proveditelnosti z let 2010-11 byla z iniciativy České bankovní asociace ve spolupráci s Exekutorskou komorou zřízena DEÚ. Pracuje na principu plošného rozesílání dotazů na všechny banky datovými schránkami ve standardizovaném formátu, který ve větších bankách zpracovává automatizovaně příslušný software, v menších je dosud zpracováván ručně. Rozesílání dotazů datovými schránkami je pro exekutory stejně jako pro ostatní orgány státní moci a správy zdarma (České poště hradí stát prostřednictvím Ministerstva vnitra provoz datových schránek paušálem, viz výše). Exekutory je systém využíván velmi intenzivně, podle odhadů České bankovní asociace ze září 2014 se uskuteční denně 200.000 dotazů (dotazy jsou kumulovány v dávkách a opakovány v pravidelných intervalech). Systém je schopen podat informaci i o aktuálním zůstatku na účtu, o změnách na účtu zpětně za 90 dnů, ale i informace o bezpečnostních schránkách či dalším majetku subjektu žádosti spravovaného příslušnou institucí, není však schopen vyhledávat historické údaje o zrušených účtech a jejich majitelích ani vyhledávat účty podle disponentů. Pro účely trestního nebo daňového řízení není proto vhodný a ani po případných úpravách principiálně není schopen spolehlivě pokrýt požadavky těchto řízení. Finanční analytický útvar MF na návrh České bankovní asociace v roce 2014 provedl praktické testování tohoto systému se závěrem, že ani po případném dopracování, rozšíření obsahu poskytovaných informací a zajištění povinné účasti všech úvěrových institucí není tento systém vhodný pro využití v jeho činnosti a obdobně ani v činnosti orgánů činných v trestním řízení a už vůbec ne pro účely zpravodajských služeb. Podrobné vyhodnocení nelze s ohledem na návodnost provést ve veřejně přístupném dokumentu.

2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

2.1 NULOVÁ VARIANTA

Zachování současného stavu, který je fakticky jen obecně řízenou přímou komunikací oprávněných žadatelů se všemi či vybranými subjekty povinnými poskytovat informace. V praxi dochází ke stálému nijak nekoordinovanému nárůstu počtu žádostí o poskytnutí informací, které významně zatěžuje velký počet komerčních subjektů i některé orgány státní správy a zachovává všechny nevýhody, jak jsou popsány výše.

Nulová varianta neobsahuje žádný aplikační či jiný vývoj a je pouze faktickým zachováním současného stavu. Záporom nulové varianty je zakonzervování současných problémů, a tím i ignorování stoupajících nákladů na součinnost a poskytování informací z finančního sektoru.

Tyto náklady nesou:

- úvěrové instituce, které nemají ze samotného výkonu činnosti oprávněného žadatele žádný přímý prospěch;
- žadatelé zejména v osobních nákladech na zpracování vysokého počtu žádostí a následné vyhodnocování i negativních odpovědí;
- Ministerstvo vnitra, které hradí provozovateli ISDS (Česká pošta) náklady datové správy, tedy významně rostoucího komunikačního kanálu používaného oprávněnými subjekty i úvěrovými institucemi.

Postup podle nulové varianty vyše negativní signál komerčnímu sektoru, konkrétně úvěrovým institucím, že stát není ochoten řešit situaci, kdy významně rostou náklady na dodržování zákonem stanovené povinnosti.

Vzhledem k vytváření základních registrů státní správy, které definují systémový přístup k řešení, je nutné masivní komunikaci mezi oprávněnými subjekty a úvěrovými institucemi řešit srovnatelným způsobem. Preferování nulové varianty vytváří nerovnováhu, která je a stále více bude vnímána negativně.

2.1.1 Zhodnocení rizika

Zásadním rizikem současného stavu je jednak neefektivní způsob získávání informací mocenskými orgány, ale i samotné jeho neřešení s ohledem na neustálý nárůst počtu žádostí na úvěrové instituce. Oprávnění žadatelé provádí zasílání žádostí o součinnost na základě obecných zákonných ustanovení a není legislativně ani jiným prostředkem doporučen či předepsán proces zažádání o součinnost či samotná součinnost. Stejně tak všechny finanční instituce jsou povinny součinnost poskytnout bez jakéhokoli formálního rámce.

Vzhledem k formální nejednotnosti žádostí o součinnost a stejně tak i formě poskytování informací ze strany finančního sektoru se neustále zvyšuje riziko zneužití a manipulace s informacemi související s netransparentností a neauditovatelností postupů.

Neustále rostou finanční náklady na straně úvěrových institucí, přičemž značná část z nich (negativní odpovědi) může být nahrazena řešením Centrální evidence účtů.

Současný stav představuje významná rizika pro činnost žadatelů: únik informací o osobách, vůči nimž je vedeno řízení, značné šíření osobních údajů při plošném dotazu. Naopak v případě, kdy žadatel nechce riskovat plošný dotaz, vzniká riziko neúplné informace. Zásadním je však zdlouhavý přístup k informacím a tím vyloučení či omezení možnosti zajištění nebo odčerpání příslušných prostředků.

2.2 VARIANTA NEÚ DLE STUDIE PROVEDITELNOSTI

Na základě výsledků Studie proveditelnosti vznikl návrh optimální varianty, která navrhovala vznik datového skladu, kam budou finanční instituce (zvažovány byly banky, družstevní záložny, spořitelny, penzijní fondy, pojišťovny, investiční společnosti a fondy s případným rozšířením na poskytovatele platebních služeb a poskytovatele služby úschovy cenností) poskytovat na bázi denních datových dávek informace a oprávnění žadatelé se budou prostřednictvím vytvořených systémových formulářů dotazovat rovněž s využitím datových schránek. S ohledem na spektrum „finančních institucí“ a oprávněných žadatelů by správcem systému musela být přiměřeně nezávislá státní instituce, která by k tomu účelu byla zřízena (předběžně se předpokládalo, že v podřízenosti Ministerstva financí). Oprávněnými žadateli měly být všechny veřejné či soukromé subjekty, oprávněné prolamovat bankovní tajemství nebo povinnost mlčenlivosti u finančních institucí podle výše uvedené definice (soudy pro účely občanského soudního řízení, orgány činné v trestním řízení (státní zástupce nebo předseda senátu), správce daně, finanční

arbitr, ministerstvo financí, orgány sociálního zabezpečení, orgány nemocenského pojištění, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady, orgány státní sociální podpory, úřady práce, zdravotní pojišťovny, soudní exekutoři, insolvenční správci, Národního bezpečnostní úřad, zpravodajské služby nebo ministerstvo vnitra, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, veřejný ochránce práv, orgán rozhodující o povinnostech podle zákona o ochraně utajovaných informací a střetu zájmů).

NEÚ byla ve Studii proveditelnosti specifikována jako systém zaměřený na:

- uživatelsky příjemný proces vyžadování informací oprávněnými subjekty,
- jednoduchý a bezpečný přenos dat od definovaných subjektů v režimu 7 dní x 24 hod.,
- bezpečný a kontrolovaný provoz a správu dat založený na jedné provozně analytické databázi, včetně ochrany osobních údajů,
- zajištění spolehlivosti a správnosti dat s jejich verifikací u stávajících evidencí státní správy a s předpokládaným napojením na centrální registry státní správy,
- verifikaci oprávněnosti žádostí,
- nastavení služeb NEÚ tak, aby byla zajištěna dostupnost služby v režimu 5 dní x 8 hod.

Přínosem varianty označené ve Studii proveditelnosti jako optimální mělo být komplexní řešení NEÚ na úrovni současných technologií. Navrhované řešení předpokládalo vytvoření rozsáhlé aplikace a datového úložiště, které by bylo dostatečně robustní a optimálně pokrývalo požadavky. V rámci této varianty se nejednalo o kritické řešení s vysokou dostupností a extrémní rychlostí zpracování dat.

Předpokládalo se, že realizace NEÚ v podobě optimální varianty by měla značně pozitivní vliv na dobré jméno státu a jeho orgánů a zlepšení jeho obrazu na veřejnosti. Zároveň měla představovat významný signál, že státní správa vnímá vzniklé problémy a řeší je v pozitivním směru i s ohledem na náklady soukromého sektoru.

Negativem této varianty byly relativně vysoké náklady na vývoj celého řešení. Podle Studie proveditelnosti se v době jejího zpracování předpokládalo, že cena vytvoření NEÚ je malá v porovnání s tehdejšími náklady spojenými se součinností při poskytování informací oprávněným subjektům. Finanční dopady na realizaci a provoz NEÚ bylo možno dále snížit zpoplatněním poskytovaných služeb některým oprávněným subjektům. Oprávněný subjekt by mohl následně provést kompenzaci těchto poplatků vůči vymezenému okruhu účastníků řízení.

2.3 VARIANTA ÚPRAVY DISTRIBUOVANÉ EVIDENCE ÚČTŮ

Poté, co bylo ustoupeno od návrhu přípravy NEÚ popsané jako varianta 2.3, vznikla z iniciativy České bankovní asociace a Exekutorské komory tzv. Distribuovaná evidence účtů. Ta umožňuje zasílání žádostí (následně i odpovědí) v typizované formě prostřednictvím datových schránek, při využití exekučního rejstříku (databáze pravomocných a nepravomocných exekučních rozhodnutí) jako způsobu kontroly oprávněnosti prolomení bankovního tajemství. Princip je v odeslání jednoho strukturovaného dotazu na osobu systémem datových schránek na všechny dotazované instituce (aktuálně banky). Předpokládalo se, že banky si vybudují systémy, které automatizovaně odpoví jak v případě, že osoba není jejich klientem, tak i v případě, že osoba je jejich klientem; v tom případě sdělí údaje k účtu a aktuální zůstatek.

Systém DEÚ je postaven na bázi dobrovolnosti zúčastněných bank, nejsou do něj tedy zapojeny všechny banky či pobočky zahraničních bank a nejsou zapojena ani spořitelni úvěrní družstva. Vyhledání účtů je orientováno pouze na majitele účtu, nikoli podle disponentů. K automatizování odpovědí došlo pouze v některých bankách, některé banky (bohužel i některé z největších) všechny odpovědi zpracovávají „ručně“. Systém podle posledních informací využívají i některé další instituce (např. sociální správy), pro které je přiměřeně vyhovující.

Finanční analytický útvar MF testoval ve zkušebním provozu po dohodě s ČBA systém DEÚ při své činnosti v roce 2014 a vyhodnotil jej pro svoji činnost jako nevyhovující, mimo jiné i proto, že doba doručení odpovědi byla v průměru delší než dva dny.

Pokud by měl na tomto principu založený systém sloužit pro účely vybraných mocenských státních orgánů, pro něž je navrhována CEÚ, bylo by nutné samozřejmě jeho činnost rovněž upravit zákonem. Některé jeho nedostatky by se tak daly zřejmě odstranit (vyhledávání podle disponentů, vyhledávání cizinců včetně cizích právnických osob, alespoň částečně rychlost, resp. automatizace odpovědi, ověření žadatele, které by muselo být principiálně jiné než u soudních exekutorů). Základní princip DEÚ (který je jinak zřejmě plně vyhovující potřebám soudních exekutorů a některých obdobných orgánů, které pro svoji činnost potřebují zjistit aktuálně aktivní účty) však zahrnuje některé základní nedostatky, které jsou neodstranitelné:

- a) Dotaz, obsahující identifikační údaje osoby, po jejímž účtu instituce pátrá, je rozeslán na všechny úvěrové instituce (případně další dotazované subjekty, podle zákonného vymezení okruhu dotazovaných subjektů), které jsou tak informovány i v případě že daná osoba není jejím klientem, že o tuto osobu se zajímá konkrétní státní orgán. Tato dekonspirace je z hlediska činnosti orgánů činných v trestním řízení, Finančního analytického útvaru i zpravodajských služeb nepřijatelná.
- b) Systém je nastaven na zjišťování „živých“ účtů. I kdyby měl automatizovaně pracovat s historickými daty, v bankách není schopen automatizovaný systém získávat informace, které jsou archivovány a které s ohledem na kapacitu systému nejsou průběžně k dispozici po uplynutí relativně krátkého časového úseku (cca v měsících podle jednotlivých úvěrových institucí).
- c) Všechny úvěrové instituce by musely instalovat relativně náročný SW k prohledávání databází a zajištění „automatizovaných“ odpovědí (odpovědi je nutno před odesláním autorizovat).
- d) Žadatel musí sledovat, zda obdržel odpověď od všech dotazovaných, resp. čekat na poslední odpověď; do té doby nemá jistotu komplexnosti.

2.3.1 Zhodnocení rizika

Řešení formou „Distribuované evidence účtů“ je konstruované podle specifických požadavků exekutorů a není prakticky využitelné pro významnou část oprávněných žadatel. Z hlediska „plošného“ šíření a tedy rizika úniku informací není vhodné pro daňové účely ani pro účely trestního či obdobného řízení. Ani výše popsané řešení by zřejmě nepřineslo možnost získat zaručenou komplexní odpověď dříve než za 2 až 3 dny, spíše i později.

2.4 NAVRHOVANÁ VARIANTA CEÚ

Navrhovaná varianta znamená celkovou zásadní změnu současné situace. Jedná se o vytvoření takového řešení, které po stránce procesní, architektonické, komunikační, bezpečnostní a uživatelské odpovídá moderním aplikacím.

Vytvoření CEÚ jako systému zaměřeného na:

- rychlost získání informace,
- uživatelsky příjemný proces vyhledání informací,
- jednoduchý a bezpečný přenos dat od definovaných subjektů,
- nízkonákladové řešení založené na stávajících komunikačních kanálech ČNB a ISDS,
- bezpečný a kontrolovaný provoz a správu dat,
- zajištění spolehlivosti a aktuálnosti dat, včetně historických,
- důsledné dodržení všech souvisejících zákonů a ostatních předpisů,
- verifikaci oprávněnosti žadatelů ve stanoveném rozsahu.

2.4.1 Identifikace dotčených subjektů

O **provozovateli CEÚ** rozhodla vláda usnesením č. 1099 ze dne 22. prosince 2014, a to na základě dohody mezi ministrem financí a guvernérem České národní banky, neboť tato instituce jako jediná disponuje v současnosti systémem pro přenos informací, který jí umožňuje od všech úvěrových institucí získávat informace o účtech jejich klientů způsobem, který je pro činnost této evidence vyžadován. Odpadají tedy náklady na vybudování takového systému a případné problémy s jeho spolehlivostí. Vybudování CEÚ to i významně uspíší. Současně jako orgán dohledu nad úvěrovými institucemi a instituce nezávislá na orgánech státní správy představuje Česká národní banka pro všechny zainteresované strany garanta dostatečné ochrany spravovaných dat.

Rovněž cílové skupiny CEÚ jsou stanoveny rozhodnutím vlády na základě výsledků jednání ministra financí a guvernéra ČNB:

Povinné subjekty – jedná se výhradně o úvěrové instituce:

- banky a pobočky zahraničních bank nepočítaje stavební spořitelny (aktuálně 42 subjektů),
- stavební spořitelny (5),
- spořitelní a úvěrní družstva (11).

Oprávněné subjekty - jedná se o žadatele z řad orgánů veřejné moci, které na základě svého zákonného oprávnění prolamují bankovní tajemství nebo povinnost mlčenlivosti a vyžadují součinnost povinných subjektů.

Na základě jednání mezi Ministerstvem financí a Českou národní bankou a v souladu s usnesením vlády z prosince 2014 se navrhuje, aby CEÚ sloužila zejména k boji s trestnou činností a k zajištění řádného výběru daní. Vedle toho se ve světle událostí z počátku roku 2015 a aktuálně v EU připravovaných opatření proti šíření terorismu jeví jako nejvýše účelné využití navrhovaného systému i pro opatření proti financování terorismu; to se vedle orgánů trestního řízení a FAÚ týká také zpravodajských služeb.

Navrhuje se proto, aby oprávněnými žadateli do CEÚ byli:

- správci daně (spadající podle platné legislativy pod Generální finanční ředitelství a Generální ředitelství cel),
- oprávněné orgány činné v trestním řízení (státní zástupce nebo předseda senátu trestního soudu),
- ministerstvo financí (FAÚ při činnostech podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu nebo zákona o provádění mezinárodních sankcí),
- zpravodajské služby.

Oprávněné subjekty mají definováno oprávnění prolamovat bankovní tajemství v § 38 odst. 3 zákona o bankách, povinnost mlčenlivosti u družstevních záložen v § 25b odst. 3 zákona o spořitelních a úvěrních družstvech. Další podmínky vyžadování takových informací pak stanoví speciální zákony, konkrétně pro daňové orgány daňový řád, pro orgány činné v trestním řízení trestní řád, pro FAÚ zákony č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, a pro zpravodajské služby zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky (ve znění novely provedené zákonem č. 219/2015 Sb. s účinností od 25. 9. 2015).

2.4.2 Popis cílového stavu

Cílovým stavem je zvýšení efektivity výkonu veřejné moci tím, že vyjmenovaným orgánům státní moci, oprávněným získávat informace podléhající bankovnímu tajemství a mlčenlivosti podle zákona o spořitelních a úvěrních družstvech, bude umožněno jediným dotazem během velmi krátké doby zjistit, ve které bance (družstevní záložně) má či měl zájmový subjekt účet. Umožní

i vyhledávání podle disponentů, což je nezbytné zejména pro daňové a trestní řízení, neboť při protiprávní činnosti často dochází i ke zneužívání „cizích“ účtů, vedených na právnické osoby, „bílé koně“ a pod. Rovněž do budoucna umožní i vyhledávání „historických“ informací, tedy např. o zrušených dispozičních oprávněních, změnách majitelů účtů apod.

CEÚ bude muset být na začátku naplněna aktuálními daty od úvěrových institucí, a to ve lhůtě stanovené přechodným ustanovením zákona a vyhláše. Tato lhůta rovněž poslouží úvěrovým institucím k úpravě vnitřních procesů a SW tak, aby ode dne základního transferu dat byly schopny denně v dávkách aktualizovat požadované informace.

Uchovací lhůta informací v CEÚ je po celou dobu trvání a ještě deset let od zrušení účtu, po tuto dobu budou uchovávány i informace o majiteli a disponentech. Naplněním základních informací na začátku provozu dosáhne CEÚ dílčí operability, bude tedy schopna dodávat oprávněným žadatelům informace o aktuálně „živých“ účtech a o jejich majitelích či disponentech aktivních k datu prvního transferu dat. Po letech provozu odpovídajících nastavené ukládací době pak bude schopná poskytovat i maximum dat o již zrušených účtech. Nepředpokládá se načtení historických informací od bank při základním předání dat do CEÚ, neboť by to pro řadu z nich bylo velmi nákladné řešení; některé nejsou schopné tyto údaje načíst z archivních databází, ale musí je mechanicky vyhledávat.

Oprávnění žadatelé na základě strukturované žádosti odeslané z pro tyto účely registrované datové schránky do speciální datové schránky CEÚ účtů řádově v minutách či maximálně desítkách minut obdrží na základě uložených dat kompletní informaci odpovídající charakteru dotazu. Na základě této informace mohou případně rozšířit následující žádost na propojené subjekty, v každém případě však zjistí, zda a ve které úvěrové instituci je nebo byl vedený příslušný účet, včetně přesného časového určení a vazeb na další subjekty (disponenty nebo majitele účtu). Případné další dotazy ve vztahu k tomuto účtu (zůstatek, pohyby) mohou již adresovat cíleně konkrétní úvěrové instituci; samozřejmě v naléhavých případech i s osobním doručením a vyžádáním okamžité odpovědi včetně možnosti vyhlášení příslušného zajišťovacího opatření na místě.

Efektem je nejen podstatně rychlejší získání informací a tedy i vyšší šance k uplatnění případných zajišťovacích opatření, zejména v trestním či daňovém řízení, ale současně i omezení šíření informace nezbytně spojené se žádostí. Zatímco při plošném rozesílání dotazu na všechny banky a záložny je do všech těchto institucí šířena informace, že o konkrétní osobu (většinou určenou jménem, příjmením, rodným číslem nebo datem narození a adresou) se zajímá konkrétní státní orgán, při využití CEÚ takovou informaci obdrží již jen konkrétní úvěrová instituce, která pro tuto osobu účet vede. Je tak chráněn jak zájem státního orgánu na nevyzrazení informací z příslušného řízení, tak i zájem této osoby na ochraně jejích osobních údajů.

Dalším a nezanedbatelným přínosem je úspora nákladů spojených s „plošným“ dotazováním na straně žadatelů, ale i na straně úvěrových institucí nákladů spojených s „negativními“ odpověďmi. Snížení počtu rozesílaných dotazů a odpovědí se projeví i v nižší zatíženosti systému datových schránek.

2.4.3 Zhodnocení rizika

Navrhované řešení CEÚ svým minimalismem řadu výše zmiňovaných rizik odstraňuje a s ohledem na nastavená omezení žádná nová rizika nepřináší.

3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

3.1 IDENTIFIKACE NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ (podle navrhované varianty CEÚ)

Již i na základě Studie proveditelnosti z let 2010-11 je evidentní, že i relativně vysoké náklady by byly kompenzovány nejen společenskými, ale i ekonomickými výhodami systému CEÚ. Zbytečně vynaložené náklady úvěrových institucí na záporné odpovědi (tzn. takové, kdy instituce odpovídá „dotazovaný subjekt není/nebyl naším klientem“) představovaly v roce 2009 částku přes 100 mil. Kč a jejich odhady pro následující období na základě výsledků prvního čtvrtletí 2010 i přes zavedení datových schránek byly v důsledku progresivního nárůstu počtu ještě významně vyšší. Poštovní náklady se zavedením datových schránek přesunuly na stranu státního rozpočtu. Získávání informací od bank soudními exekutory bylo mezitím částečně zautomatizováno systémem tzv. DEÚ (plošné rozesílání dotazů na všechny banky datovými schránkami ve standardizovaném formátu, který ve větších bankách zpracuje automatizovaný systém).

Aktuální vyčíslení úspor a dalších přínosů zavedením systému CEÚ bylo provedeno pouze kvalifikovaným odhadem, který lze i na základě Studie proveditelnosti provést, neboť s ohledem na již přijaté rozhodnutí vlády z prosince 2014 není relevantní dále zvyšovat náklady a prodlužovat čas přípravy CEÚ náročným průzkumem a podrobným ekonomickým hodnocením.

Náklady na vybudování samotného systému CEÚ jsou významně eliminovány navrhovaným řešením, kdy data od úvěrových institucí pro CEÚ budou získávána prostřednictvím systému České národní banky pro sběr statistických a účetních dat. Tento systém již je vybudován a podle předběžného posouzení jeho kapacita je dostatečná i k přenosu dat v rozsahu požadovaném pro provoz CEÚ. Rovněž není zpochybnitelná jeho spolehlivost a bezpečnost. Počítá se s tím, že vlastní pracoviště CEÚ bude umístěno ve stávajících prostorách České národní banky.

Náklady úvěrových institucí budou spočívat v přípravě a převodu „vstupních“ informací a dále především v přizpůsobení nebo zavedení systémů pro denní hlášení změn / aktualizaci údajů do CEÚ. Bude zřejmě nutná úprava některých SW nástrojů; předpokládá se i na základě závěrů Studie proveditelnosti, že tyto náklady budou (zejména v dlouhodobém náhledu) kompenzovány snížením nákladů na zpracování odpovědí, resp. prakticky anulováním nákladů na „negativní“ odpovědi. Pro snížení vstupních nákladů u úvěrových institucí je na počátku činnosti CEÚ požadováno převedení pouze aktuálních informací

Vymezení přínosů pro cílové skupiny

Cílové skupiny CEÚ jsou popsány výše. Přínosy všech skupin lze nalézt zejména ve zvýšení efektivity činností, úspoře nákladů a zajištění kontroly nad procesem poskytování informací.

Vymezení cílových skupin a přínosů je uvedeno v následující tabulce:

Cílová skupina	Popis přínosů
Povinné subjekty - úvěrové instituce	<ul style="list-style-type: none">• Snížení administrativní zátěže• Úspora provozních a investičních prostředků (perspektivně)• Zvýšení efektivity činností• Omezení reputačního rizika
Oprávnění žadatelé	<ul style="list-style-type: none">• Zvýšení efektivity získávání informací• Zrychlení odezvy systému procesů žádání a získávání informací• Snížení rizika úniku informací• Snížení nákladů a administrativní zátěže

Stát	<ul style="list-style-type: none"> • Zvýšení efektivity při výkonu státní správy (vymáhání daní) • Zvýšení efektivity trestního řízení, včetně zajišťování majetku na náhradu škod a nákladů řízení i realizaci majetkových trestů • Vyšší efektivita opatření proti financování terorismu • Možnost kontroly a auditu operací • Snížení rizika zneužívání zákonných oprávnění na přístup k chráněným údajům • Vyšší kvalita mezinárodní spolupráce příslušných orgánů
Veřejnost	<ul style="list-style-type: none"> • Prostředek pro zajištění vyšší ochrany osobních a citlivých údajů • Zvýšení úspěšnosti nároků na náhradu škody v trestním řízení • Přínosy vyplývající z vyšší efektivity správy daní a trestního řízení (právní jistota) • Snížení hrozby terorismu

3.2 NÁKLADY

3.2.1 Nulová varianta

Na základě Studie proveditelnosti, kde byly náklady státu a dalších zúčastněných subjektů rozsáhle zjišťovány, lze provést kvalifikované odhady, přepočítané na současnou situaci. V té se do nákladů již nezapočítávají náklady na provoz ISDS (viz výše).

Pro aktuální nulovou variantu se však počítá s již fungujícím systémem DEÚ a jeho zachováním v současné „dobrovolné“ podobě, neboť zavedení tohoto systému pro soudní exekutory zásadně snížilo finanční náročnost zpracování odpovědí příslušnými bankami. Proto v odhadovaných nákladech žadatelů jsou vyčísleny v rámci Studie proveditelnosti zjištěné materiální a osobní náklady pouze žadatelů, s nimiž počítá navrhovaná varianta CEÚ. Rovněž odhadované náklady soukromého sektoru (materiální i personální náklady úvěrových institucí) zahrnují příslušnou část odpovědí pouze na dotazy od určené skupiny žadatelů a jako respondenty pouze úvěrové instituce.

3.2.2 Varianta NEÚ dle Studie proveditelnosti

Studie proveditelnosti počítala s variantou, kterou by bylo možno v porovnání s navrhovanou variantou CEÚ považovat za maximalistickou. Předpokládala náklady státu na vybudování NEÚ přes 200 mil. Kč a s provozními náklady cca 30 mil. Kč ročně (v současné době by pravděpodobně náklady na tuto variantu byly o něco vyšší). Tyto náklady však zahrnují širší spektrum dotazovaných subjektů a oprávněných žadatelů, jak je popsáno v kap. 2.3.

Dále Studie proveditelnosti předpokládala přibližně 50 % snížení náročnosti na činnost žadatelů. Dále uvedené vyčíslení nákladů žadatelů z důvodu srovnatelnosti s navrhovanou variantou CEÚ zahrnuje jen tu skupinu žadatelů, s nimiž počítá navrhovaná varianta CEÚ. I pokud by podle původního záměru NEÚ byla tato evidence po vybudování přístupná i pro všechny další oprávněné žadatele, z nich zcela zásadní podíl představují soudní exekutoři a pro ně by tato varianta změnu v nákladech nepředstavovala. Pokud jde o náklady soukromého sektoru, pro srovnání jsou opět relevantní náklady vyčíslené k žádostem té skupiny žadatelů, s nimiž počítá navrhovaná varianta CEÚ. U této varianty by však došlo i ke snížení nákladů na zpracování (autorizaci) negativních odpovědí pro soudní exekutory v současně provozované „dobrovolné“ variantě DEÚ, pokud by nebyla zachována v plném rozsahu (pravděpodobně ano, protože v opačném případě byl předpokládán pro exekutory do NEÚ placený přístup).

Je nutno počítat se vstupními náklady na úpravu SW u úvěrových institucí pro naplnění systému a zajištění pravidelné aktualizace; v uvedené částce se nepočítá s náklady dalších finančních institucí, pokud by do tohoto systému dodávaly údaje.

3.2.3 Varianta úpravy Distribuované evidence účtů

Při zavedení tohoto systému jako povinného, tedy jeho kodifikaci v souladu s popisem v kapitole 2.3, lze předpokládat náklady státu pouze na zavedení tohoto systému u žadatelů, tedy příslušnou metodiku a školení, navíc tyto náklady by byly jednorázové.

Pro vybranou skupinu žadatelů (tedy ty, s nimiž počítá navrhovaná varianta CEÚ) se v této variantě sníží provozní náklady jen částečně, a to zjednodušeným rozesláním datovými schránkami. Stále by museli vyhodnocovat odpovědi od všech respondentů. V soukromém sektoru je odhad snížení nákladů o 50 % spíše optimistický, neboť většina žádosti od této skupiny žadatelů směřuje spíše do minulosti a v takovém případě se náročnost zpracování odpovědí u respondentů oproti současnému stavu s ohledem na výše uvedené prakticky nesníží, a to dokonce ani u negativních odpovědí. Je nutno počítat se vstupními náklady na úpravu SW u úvěrových institucí pro plně automatizované odpovědi, a to včetně údajů, které v současnosti „dobrovolný“ systém DEÚ neumožňuje. Pokud by mělo dojít k úpravě, která by i u velkých úvěrových institucí zajišťovala automatizovaný přístup k historickým údajům, náklady nelze jednoznačně vyčíslit; podle dosavadních konzultací s bankami by zřejmě vzrostly řádově. Každopádně by i zde byla historie vytvářena až od začátku vedení systému; převedení historických údajů do aktuálně dostupných datových skaldů by pro některé úvěrové instituce bylo finančně neúnosné.

3.2.4 Navrhovaná varianta CEÚ

Vlastní vybudování CEÚ účtů s ohledem na výše uvedené zahrnuje v České národní bance pořízení příslušného hardware, licencí, komunikačních prostředků, přípravu a vydání prováděcí vyhlášky a provozního řádu. Ze strany České národní banky jsou náklady na vybudování CEÚ odhadovány na částku 12 mil. Kč. Skutečně vynaložené náklady bude Česká národní banka v souladu článkem 123 Smlouvy o fungování Evropské unie v jejím konsolidovaném znění a nařízením Rady (ES) č. 3603/93, kterým se upřesňují definice pro použití zákazů uvedených v článcích 104 a 104b Smlouvy, průběžně přeučtovávat státu na základě smlouvy uzavřené s Ministerstvem financí.

Provozní náklady budou zahrnovat správu včetně osobních nákladů vyčleněných zaměstnanců a pronájmu prostor, a dále údržbu, rozvoj a případnou obnovu materiálu. Tyto náklady jsou předběžně odhadovány na částku 6 až 8 mil. Kč za rok a Česká národní banka je rovněž bude průběžně přeučtovávat státu na základě smlouvy.

Shora uvedené prostředky, tedy 12 mil. Kč na rok 2016 a dále podle skutečných nákladů v následujících letech částky na provoz CEÚ (6 – 8 mil. Kč p. a.) budou nárokovány ve státním rozpočtu pro kap. 312 – MF.

Náklady u žadatelů se sníží jen částečně; po zjištění „kam se ptát“ musí vypracovat příslušnou žádost v plném rozsahu a doručit příslušné úvěrové instituci. Odpadne vyhodnocování negativních odpovědí. Oproti variantě NEÚ, která předpokládala i evidenci aktuálních zůstatků, se v této variantě předpokládají mírně vyšší náklady v rámci šetření v souvislosti se zajišťováním prostředků.

Náklady úvěrových institucí na úpravu zejména SW nástrojů pro pravidelné zasílání dat do CEÚ nebyly dosud vyčísleny. Vstupní náklady se pro jednotlivé subjekty odhadují řádově ve statisících až jednotkách milionů Kč (u větších bank). Následné pravidelné zasílání by pak probíhalo automaticky s minimem nákladů. Z dlouhodobého hlediska by snížení nákladů na „negativní“ odpovědi mělo jednoznačně náklady pokrýt.

3.3 PŘÍNOSY

3.3.1 Nulová varianta

Tato varianta logicky žádné přínosy vytvořit nemůže.

3.3.2 Varianta NEÚ dle Studie proveditelnosti

Ze tří zvažovaných variant je nejpřínosnější pro uvažovanou skupinu žadatelů z hlediska úspor provozních nákladů. Hlavní přínos je však v předpokládané rychlosti informací při dohledávání prostředků, které má stát zájem odčerpat; ať již ve formě daňových dluhů, nebo přímo jako výnosů z trestné činnosti, pokud tento nástroj budou umět příslušné instituce správně využít. Zde se odhad opírá částečně o výše zmiňovanou Studii proveditelnosti, převážně však o praktické zkušenosti z činnosti Ministerstva financí a orgánů činných v trestním řízení. Například podle studie Evropské komise z roku 2014 jen na DPH v roce 2012 přišla ČR o 3267 mil. EUR. Škody jen z odhalené trestné činnosti se ročně pohybují kolem 30 mld. Kč a z toho zajistit se daří až v posledních letech částky kolem 20 % této hodnoty.

Tato varianta je z hlediska předpokládaných přínosů nejvýhodnější, nicméně její výhodnost pro soukromý sektor po vyřešení problému se soudními exekutory aktuálně používanou „dobrovolnou“ variantou DEÚ již zdaleka není tak markantní, jak byla vyčíslena ve Studii proveditelnosti. I zde se však předpokládá ve vztahu k vybrané skupině žadatelů výrazná úspora na základě zpracovávání pouze kladných odpovědí.

3.3.3 Varianta úpravy Distribuované evidence účtů

Úspora u určené skupiny žadatelů vychází ze snížených nákladů na žádosti. U úvěrových institucí je to pak úspora při vypracování negativních odpovědí, pokud mají automatizovaný systém.

Na základě dosavadních zkušeností s rychlostí získávání informací z DEÚ není možné provést ani kvalifikovaný odhad přínosů na základě zlepšení efektivity příslušných řízení; nelze však předpokládat, že by byl alespoň rovnocenný očekáváním u variant NEÚ či CEÚ.

3.3.4 Navrhovaná varianta CEÚ

Zvýšení efektivity získávání informací

Cílový stav řešení poskytne služby, které výrazně vylepší procesy získávání informací. Efektivita získávání informací vzroste díky možnostem přesného zadání dotazů v procesním toku, který minimalizuje prostoje a chybovost, a to včetně rozsahu dožadovaných úvěrových institucí. V interakci oproti dotazu nabízí představované řešení odpovědi ve sjednoceném, strukturovaném formátu, který poskytne oproti současnému stavu vyšší přesnost a komfort podávaných informací.

Zvýšení bezpečnosti získávání informací

Poskytování služeb předmětným informačním systémem bude realizováno v souladu se všemi dostupnými bezpečnostními standardy tak, aby byla bez kompromisů zaručena naprostá bezpečnost datových toků. Stejně naléhavě bude řešena fyzická bezpečnost. Zkrácením všech časových úseků v procesech, které budou nově namodelovány s ohledem na zvýšení bezpečnosti, bude docíleno omezení většiny bezpečnostních rizik. Výsledným komplexem bezpečnostních prvků a opatření bude trvalé zajištění bezpečnosti a její správy.

Snížení časových nákladů získávání informací

Snížení časových nákladů představuje jeden z nejvíce viditelných přínosů projektu. Realizace systému zajišťuje zkrácení procesního času ve dvou rovinách. V první rovině dochází k časovým úsporám zjednodušením procesního běhu a minimalizací podílu lidské práce. Druhá rovina úspor časových nákladů představuje významné omezení prodlev způsobených lidským faktorem, reklamačními prostoji, procesními chybami a nespolehlivostí doručovacích cest. Ke změně lhůt potřebných k vyřízení požadavků dochází v první fázi zjišťování (zjištění instituce, kde je veden účet). Souvisejícím přínosem je přechod na další stupeň administrace dotazů bez potřeby listinných dokumentů.

Zvýšení dostupnosti získávaných informací

Současný systém získávání informací je přímo závislý na souběhu hned několika různorodých procesních celků, které spravují zcela odlišné subjekty (typicky rozdíl v procesní atmosféře veřejné správy a soukromé sféry). Jednotlivá rozhraní mezi těmito celky jsou nejužšími a zároveň nejzranitelnějšími místy administrace požadavků. V rámci jednoho informačního systému a sjednocených zdrojových cest dojde k posílení rozhraní a omezení zranitelnosti. Zvýší se rychlost. Stěžejním přínosem je pak vybudování spolehlivého informačního komplexu, který zajistí vysoký standard dostupnosti požadovaných informací v rámci požadavků subjektů oprávněných získat předmětné informace.

Zvýšení kvality a přesnosti získávaných informací

Získávání informací v současné podobě není prováděno ve sceleném rámci, který by mohl zaručit další kvalitativní rozvoj administrace požadavků. Navržený projekt nereфлекtuje jen procesní postupy získávání informací, ale také kvalitu a strukturu datových toků. Vymezení a aktualizace struktury předávaných informací na vstupní i výstupní straně přinese jednoznačné zvýšení kvality, přehlednosti a přesnosti, které zaručí výrazně vyšší datovou výtěžnost.

Snížení nákladů při posílání dotazů

Zásadním ekonomickým přínosem je zjednodušení procesů získávání informací, kdy se požadavky vyřizované prostřednictvím datové schránky obrací na informační systém, nikoli přímo na subjekty, které mají předmětné informace v držení. Kvalifikovaný odhad představuje snížení počtu datových zpráv minimálně o 80 %.

Zvýšená ochrana osobních údajů

Projekt představuje inovované bezpečnostní standardy, které jsou sestavené v naprostém souladu s legislativou upravující správu osobních údajů. Zjednodušení procesních cest odstraněním plošného dotazování, standardizace obsahů, zrychlení informačních toků a zvýšený důraz na informační a fyzickou bezpečnost vede k jednoznačnému zeslabení rizik ohrožujících zabezpečení osobních údajů.

Finanční vyčíslení přínosů

Na základě Studie proveditelnosti z let 2010-11 je evidentní, že i relativně vysoké náklady by byly kompenzovány nejen společenskými, ale i ekonomickými výhodami systému CEÚ. Vynaložené náklady finančních institucí na negativní odpovědi (tzn. takové, kdy instituce odpovídá „dotazovaný subjekt není/nebyl naším klientem“) představovaly v roce 2009 částku přes 100 mil. Kč a jejich odhady pro následující období na základě výsledků prvního čtvrtletí 2010 i přes zavedení datových schránek byly v důsledku progresivního nárůstu počtu ještě významně vyšší. Poštovní náklady se zavedením datových schránek přesunuly na stranu státního rozpočtu. Získávání informací od bank soudními exekutory bylo mezitím částečně zautomatizováno systémem DEÚ. Podrobné vyčíslení úspor a dalších přínosů zavedením systému CEÚ bylo provedeno pouze kvalifikovaným odhadem na základě Studie proveditelnosti

a praktických zkušeností, neboť je irelevantní s ohledem na platné rozhodnutí vlády z prosince 2014, jak je uvedeno výše:

	Typ přínosu	Odhadovaný přínos
Stát	Úspory osobních a věcných nákladů u žadatelů	10 000 000 Kč
	Úspory v systému datových schránek	<i>aktuálně nerelevantní</i>
	Zvýšení efektivity výběru/vymáhání daní	10 000 000 000 Kč
	Odčerpávání výnosů v trestním řízení	1 000 000 000 Kč
Soukromé subjekty	Úspory nákladů u úvěrových institucí	20 000 000 Kč
	Posílení efektivity náhrady škody v trestním řízení	*

* Vzhledem k nedostatku vstupních informací a vývoji od doby zpracování Studie proveditelnosti nelze hodnotu přínosu reálně odhadnout; jedná se však prokazatelně o kladné hodnoty.

3.4 VYHODNOCENÍ KORUPČNÍCH RIZIK

3.4.1 Nulová varianta

Tato varianta představuje výrazná korupční rizika: Na straně úvěrových institucí je to zejména zájem kryt své VIP klienty, ať už pro výhody, které z nich má tato instituce, ale i konkrétní jednotliví zaměstnanci. To se pochopitelně může projevit na rychlosti i obsahu odpovědi a může výrazně ovlivnit výsledek šetření. Další riziko představuje plošné dotazování, kdy dochází k šíření informací o „zájmových“ osobách na všechny úvěrové instituce a je pak velmi složité dopátrat, odkud došlo k případnému úniku informací, a to jak vůči příslušným „zájmovým“ osobám, tak i do jiných oblastí, jako jsou například sdělovací prostředky. Takové úniky jsou právě velmi často spojeny i s „přivýdělkem“ příslušných sdílných zaměstnanců.

I na straně žadatelů je velké riziko u konkrétních osob vedoucích jednotlivá řízení. Je jen na jejich rozhodnutí, jak široce i jak rychle vedou příslušné finanční šetření a jak aktivně při tom jednají; stávající systém tak prakticky umožňuje krytí jak profesionální, tak i úmyslné nedostatečnosti.

3.4.2 Varianta NEÚ dle Studie proveditelnosti

Z hlediska korupčního rizika je tato varianta prakticky srovnatelná s variantou CEÚ, jak je popsána níže. Nižší riziko se zde jeví pouze v případě účtů vedených ČNB: jelikož u NEÚ se předpokládalo, že jej povede nezávislá instituce, a tedy nezávislá by byla i kontrola plnění povinností ze strany clientské „bankovní“ sekce ČNB, při CEÚ zřízené v rámci ČNB bude kontrolu plnění povinností vůči CEÚ touto sekcí provádět pouze vnitřní kontrola ČNB. S ohledem na reputaci a nadnárodní dohled nad činností centrální banky však lze takovou úvahu považovat spíše za hypotetickou než za skutečnou hrozbu.

3.4.3 Varianta úpravy Distribuované evidence účtů

Hrozby jsou podobné jako u nulové varianty; plynou jak z plošného šíření informací o zájmových osobách, tak i z volnosti rozhodování osob vedoucích příslušná šetření.

3.4.4 Navrhovaná varianta CEÚ

Jelikož ze strany ČNB lze předpokládat odpovědnou, byť následnou kontrolu včasnosti a úplnosti předávání příslušných informací do CEÚ, a jelikož zpracování odpovědí na žádosti bude

probíhat zcela bez zásahu lidského faktoru, je prakticky vyloučeno, aby základní informace na dotaz žadatele mohla být ovlivněna například korupcí. Rovněž na straně žadatele vzhledem k nastavené evidenci lze s přesností na minuty zjistit, kdo, zda a kdy příslušné šetření provedl a s jakým výsledkem. Za těchto podmínek je pak jednoznačně dosledovatelné, pokud z jakéhokoli důvodu nebude s výsledky vzešlými z dotazu do CEÚ naloženo v souladu s příslušným procesem.

Dále ke zhodnocení korupčních rizik u zvolené varianty viz kap. VII důvodové zprávy z návrhu zákona o CEÚ.

3.5 VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ VARIANT

Za situace, kdy navrhovatel připravuje návrh zákona v souladu se zadáním obsaženým v usnesení vlády, není relevantní se podrobně zabývat hodnocením možných dalších variant. Následující tabulka proto vychází z aktualizovaných zjištění z doby zpracování Studie proveditelnosti a kvalifikovaných odhadů pracovníků Ministerstva financí.

Vyhodnocení možných variant řešení:

	I. Nulová varianta	II. Varianta NEÚ dle Studie proveditelnosti	III. Varianta úpravy Distribuované evidence účtů	IV. Navrhovaná varianta CEÚ
Rozsah dotazovaných subjektů	irelevantní	předpokládala zahrnutí ÚI i FI	ÚI	ÚI
Význam pro žadatele: - administrativa	58 samostatných žádostí cestou DS	1x dotaz do NEÚ, následně vyžádání detailní info od konkrétní instituce	58 strukturovaných žádostí cestou DS, odpovědi převážně automatizované s fyzickou autentizací	1x dotaz do CEÚ, následně vyžádání detailní info od konkrétní instituce
- náklady zpracování	100 %	snížení o cca 50 %	snížení o cca 20 %*	snížení o cca 30 %
- reakční doba	až 180 dnů (průměr 34 dnů)	ihned (řádově minuty)	cca 2-4 dny	ihned (řádově minuty)
- hrozba úniku informací	vysoká	nízká	vysoká	nízká
- komplexnost informace	plná informace v rozsahu žádosti	číslo účtu, ident. údaje majitele, disponentů, aktuální zůstatek	částečná v rámci strukturované žádosti	číslo účtu, ident. údaje majitele, disponentů
- ověření komplexnosti informace**	neexistuje	ano	neexistuje	ano
- šance zajištění prostředků	malá	vysoká	reálná při krátké reakční době	vysoká
- historické údaje	ano	10 let (zpětně i od spuštění NEÚ)	automaticky jen aktuální údaje (aktivní účty)	10 let (ke spuštění CEÚ pouze aktuální, historie se bude tvořit průběžně)
Význam pro ÚI				

- povinnosti vůči informačnímu systému	žádná	předání vstupních informací, následně denní aktualizace (nutnost úpravy SW)	úprava SW na zpracování dotazů a přípravu odpovědí; autorizace odpovědí	předání vstupních informací, následně denní aktualizace (nutnost úpravy SW)
- administrativní zátěž	povinnost poskytovat i negativní informace	pouze vypracování kladných informací	autorizace všech odpovědí	pouze vypracování kladných informací
- náklady zpracování	100 %	snížení o cca 70 %	snížení o cca 60 %	snížení o cca 70 %
Další rizika:				
- ochrana osobních údajů	nízká	vysoká	nízká	vysoká
- korupční rizika***	vysoká	nízká	vysoká	nízká
Odhadované náklady****				
- žadatelů	20 mil. Kč/rok	10 mil. Kč/rok	16 mil. Kč/rok	14 mil. Kč/rok
- vícenáklady státu	0,-	pořízení cca 200 mil. Kč, provozní cca 30 mil. Kč/rok	do 1,0 mil. Kč	pořízení cca 12 mil. Kč, provozní cca 6-8 mil. Kč/rok
- soukromého sektoru (ÚI)*****	30 mil. Kč/rok ⁺	vstupní min. 10 mil. 10 mil. Kč/rok ⁺⁺	vstupní min. 10 mil. 15 mil. Kč/rok ⁺⁺⁺	vstupní min. 10 mil. 10 mil. Kč/rok ⁺⁺
Odhadované přínosy				
- úspora u žadatelů	0,-	10 mil. Kč/rok	4 mil. Kč/rok	6 mil. Kč/rok
- státu z vyšší efektivity řízení	0,-	nejméně 11.000 mil. Kč/rok	nelze odhadnout ⁺⁺⁺⁺	11.000 mil. Kč/rok
- soukromého sektoru (ÚI)	0,-	20 mil. Kč/rok	15 mil. Kč/rok	20 mil. Kč/rok

Vysvětlivka:

význam barev:	vyhovuje	částečně vyhovuje	nevyhovuje
---------------	----------	-------------------	------------

ÚI = úvěrové instituce (banky včetně stavebních spořitelů, zahraničních banky, působící v ČR prostřednictvím pobočky, spořitelni a úvěrní družstva)

FI = finanční instituce (zejména platební instituce, pojišťovny, investiční společnosti a fondy, úschova cenností, centrální depozitář)

* Systém umožňuje přístup pouze k omezenému rozsahu dat, převážná část dotazů žadatelů typu OČTŘ, FAÚ by musela být zadávána individuálně.

** CEÚ systém zaručuje úplnost informací z ÚI; v jeho rámci je vyloučena případná „ochrana zájmů“ privilegovaných či jinak pro banky významných klientů.

*** Plošně šířené informace o „zájmových osobách“ pro OČTŘ, FAÚ, daňové orgány či zprav. služby mají zcela jistě významnou „tržní hodnotu“.

**** Týká se nákladů materiálních i personálních; odhady vycházejí ze Studie proveditelnosti se zakomponováním vývoje vč. zavedení datových schránek.

***** Komplexní náklady na zpracování všech odpovědí žadatelů mimo exekutorů

⁺ Odhad vychází ze Studie proveditelnosti: propočtené náklady za rok 2010 ponížené o dotazy exekutorů (-75 %) a náklady poštovního.

⁺⁺ Zůstávají pouze kladné odpovědi, ty jsou ale náročnější na objem dat. Dále je třeba zahrnout náklady na poskytnutí základní dávky informací do NEÚ/CEÚ a úpravy SW pro denní aktualizaci údajů v NEÚ/CEÚ (podle velikosti instituce od 0,5 do 5,0 mil. Kč; jednorázový výdaj).

⁺⁺⁺ Roční náklady se oproti NEÚ/CEÚ sníží o denní aktualizaci a údržbu SW, o nové žadatele naroste počet autorizací u negativních odpovědí a u kladných odpovědí s ohledem na jiná specifika dotazů bude ve značné míře nutné ruční zpracování.

⁺⁺⁺⁺ Přínos je závislý na více faktorech, které u tohoto typu evidence nelze podle dostupných údajů odpovědně posoudit.

4. NÁVRH ŘEŠENÍ

Nulová varianta, tedy zakonzervování stávajícího stavu, vedle stále rostoucí finanční náročnosti na obou stranách zachovává i časovou náročnost, rizika úniku informací a případně i rezignace žadatelů na získání komplexní informace.

Porovnáním tří dalších variant řešení se jako nejlepší varianta jeví původní návrh NEÚ podle Studie proveditelnosti, který zamítla vláda roku 2011. Na druhou stranu popsané relativní výhody zastiňují nesrovnatelně vyšší náklady, a to jak na straně státu, tak i u úvěrových institucí.

Na druhém místě se však s mírně horším hodnocením jako velmi vyhovující jeví navrhovaná varianta CEÚ, pro kterou hovoří i minimální náklady.

Varianta DEÚ je pro stát nejlevnější, má však pro požadované účely některé principiální nedostatky, které se jeví jako neodstranitelné a zčásti obtížně odstranitelné. Vedle delší reakční doby (řada institucí zpracovává odpovědi manuálně) jsou to dále nemožnost vyhledávání disponentů, nemožnost nebo složitost přístupu k historickým údajům (neaktivní účty), ale zejména pro účely navrhovaných státních orgánů (žadatelů) nepřijatelné šíření informace o „zájmových osobách“. Přesto však nabízí možnosti zejména budoucího rozšíření i pro další oprávněné žadatele, například notáře, orgány sociální a zdravotní péče, obecní orgány, zdravotní pojišťovny a další, jejichž činnost varianta CEÚ neřeší (některé z uvedených institucí již DEÚ využívají). V souvislosti s budováním CEÚ podle tohoto návrhu se předpokládá zachování DEÚ ve stávající podobě s případným dalším rozvojem pro ostatní typy žadatelů.

Z výše popsaných důvodů, je zřejmé, že navrhovaná varianta řešení CEÚ při relativně nízkých věcných a provozních nákladech přináší optimální řešení.

Navrhované řešení je i politicky neutrální, neboť nenavrhuje žádné změny v oprávněních k prolomení ochrany dat úvěrových institucí, řeší pouze rychlost a spolehlivost přístupu k nim.

5. IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ

Implementace doporučené varianty bude provedena přijetím nového zákona o CEÚ a dílčích změn v souvisejících zákonech, kde bude zejména uložena povinnost dodávat příslušná data do CEÚ a stanovena pravidla pro získávání informací z ní. Pro zahájení činnosti CEÚ bude stanovena přiměřená přechodová lhůta jednak pro vybudování samotné centrální evidence, tedy jejího HW, SW a personálního vybavení, a následně k přenesení základních dat a zprovoznění souvisejících systémů, která by neměla přesáhnout 6 měsíců. Plná funkčnost systému se tak přepokládá po 15 měsících od účinnosti zákona.

Dohled nad plněním povinností úvěrových institucí vůči CEÚ bude vykonávat Česká národní banka, která také bude ve správním řízení řešit případná porušení. V zákoně se za tím účelem stanoví skutková podstata odpovídajícího správního deliktu a související procesní ustanovení.

Navrhovaným řešením nebude zasahováno do stávajících oprávnění žadatelů; ochrana proti případnému zneužití oprávnění v jednotlivých resortech se proti současnému stavu nemění a proto se v souvislosti se zřízením CEÚ ani neřeší.

6. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE

Předpokládá se další spolupráce s dotčenými orgány tak, jak již byla nastavena v době zpracování Studie proveditelnosti a přípravy navrhovaného řešení. Podle funkčnosti nových pravidel v praxi a zpětné vazby dotčených orgánů je Ministerstvo financí připraveno pružně reagovat na případné nedostatky právní úpravy či nové problémy aplikační praxe.

7. KONZULTACE A ZDROJE DAT

Ministerstvo financí provádělo v letech 2010-11 rozsáhlé konzultace se zúčastněnými či zainteresovanými subjekty, které se promítly především do výše vícekrát zmiňované Studie proveditelnosti z roku 2011, z níž především vychází i toto hodnocení. V dalším období bylo pokračováno v konzultacích zejména s Ministerstvem vnitra, Českou národní bankou a Českou bankovní asociací. Dalšími zdroji dat jsou výše citované statistické údaje Ministerstev vnitra a financí a Evropské komise.