

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2016

VII. volební období

Pozměňovací návrh

k návrhu na vydání zákona, kterým se mění
zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto
smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

(sněmovní tisk 699)

Předkladatel: JUDr. Ing. Lukáš Pleticha

Datum: 31. května 2016

V čl. I se dosavadní text označuje jako bod 1 a doplňuje se bod 2, který zní:

„2. V § 3 odst. 2 se na konci písmene l) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno m),
které včetně poznámky pod čarou č. 1 zní:

„m) smlouvu chráněnou bankovním tajemstvím; to neplatí, jde-li o smlouvu mezi
bankou a osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která se týká používání veřejných prostředků,

Odůvodnění:

*1. Nejasný rozsah výjimky dle § 3 odst. 1 zákona o registru smluv ke smlouvám, které jsou chráněny bankovním
tajemstvím*

Dle § 3 odst. 1 zákona o registru smluv („ZRS“) se neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. Přestože v zákoně o svobodném přístupu k informacím („InfZ“) není výslovně stanovena výjimka pro bankovní tajemství, dovozuje se, že se informace, které jsou předmětem bankovního tajemství, neposkytují. Důvodem je existence speciální, a tedy přednostní úpravy v zákoně o bankách (srov. např. Rýdl, T., Barák, J., Saňa, L., Výborný, P. Zákon o České národní bance. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 195 nebo Korbel, F. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní právo 4/2013, s. 236).

Gestor InfZ i odborná veřejnost si je tohoto nedostatku vědoma. Ministerstvo vnitra proto již v minulosti opakovaně navrhovalo doplnit mezi důvody pro odepření informací v § 11 InfZ informace chráněné bankovním tajemstvím, naposledy při projednávání návrhu novely InfZ v létě 2013 (takto byl návrh projednán v Legislativní radě vlády dne 8. srpna 2013 pod č. j. OVL 384/13).¹ Nicméně příslušný návrh novely InfZ se poté již nikdy z různých jiných důvodů, nesouvisejících s ochranou bankovního tajemství, nepodařilo schválit.

¹ Důvodová zpráva k bodu 39 - § 11 odst. 2 písm. d) tehdejšího návrhu novely InfZ uváděla:

„Zákon o svobodném přístupu k informacím zakotvuje několik důvodů, pro které je možné právo na informace podle tohoto zákona omezit. Mezi tyto důvody však nezahrnuje výslovně ochranu bankovního tajemství. Přitom povinnost chránit bankovní tajemství je zakotvena jak v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, tak v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 38 odst. 1 zákona o bankách platí, že se na všechny bankovní obchody, peněžní služby bank, včetně stavů na účtech a depozit,

Podle § 38 odst. 1 zákona o bankách se bankovní tajemství vztahuje „na všechny bankovní obchody, peněžní služby bank, včetně stavů na účtech a depozitů“. Jakákoli činnost banky včetně smluv spadající do rámce činností bank dle § 1 zákona o bankách je z důvodu definice bankovního obchodu považována za bankovní tajemství podle § 38 odst. 1 zákona o bankách, příp. dle § 49 zákona o ČNB. Proto, a to i podle názoru České národní banky, smlouva, na základě které je bankovní obchod realizován a která obsahuje identifikaci druhé smluvní strany, podmínky obchodu, práva a povinnosti stran, požívá jako celek ochrany bankovního tajemství.

Z § 3 odst. 1 ZRS vyplývá pouze, že se neuveřejňují *informace*, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. Jak bylo uvedeno, byť zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje výslovnou ochranu bankovního tajemství, je tomu tak spíše jen historickým nedopatřením; výkladově se uznává, že bankovní tajemství je při poskytování informací chráněno na základě zvláštního zákona (§ 38 zákona o bankách). Z citovaného ustanovení § 3 odst. 1 ZRS, který jen odkazuje na InfZ, jež o bankovním tajemství mlčí, však není jasné, zda je možné dovodit, že smlouvy, které jako celek požívají ochrany bankovního tajemství, nemusí být uveřejňovány prostřednictvím registru smluv, a zda se skutečně

vztahuje bankovní tajemství. Současně pak další odstavce stanoví důvody, ve kterých je možné toto bankovní tajemství prolomit. Speciálně pro Českou národní banku je pak v § 49 zákona o České národní bance uvedeno, že se bankovní tajemství vztahuje na všechny bankovní operace České národní banky včetně stavů na účtech, které vede.

Ustanovení § 38 zákona o bankách i § 49 zákona o České národní bance je třeba považovat za speciální normu vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím bez ohledu na to, zda je na právní úpravu bankovního tajemství v zákoně o svobodném přístupu k informacím odkazováno. Tedy již dnes by nemělo být možné ochranu bankovního tajemství s poukazem na zákon o svobodném přístupu k informacím prolomit. Protože však v praxi vznikají v této otázce nejasnosti a jsou s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím činěny snahy bankovní tajemství prolomit, je navrhováno zahrnout bankovní tajemství přímo do zákona o svobodném přístupu k informacím mezi důvody, které brání žádosti o informace vyhovět, podobně jako je tomu v případě obchodního tajemství, utajovaných informací apod.

Současně lze k nutnosti ochrany bankovního tajemství dodat, že pokud by zákon o svobodném přístupu k informacím prolomoval bankovní tajemství, byl by tím založen nedůvodný rozdíl v jeho ochraně napříč bankovním sektorem v České republice. Na jedné straně by byla Česká národní banka a banky s majoritním státním vlivem, které jsou s ohledem na soudní judikaturu povinnými subjekty ve smyslu tohoto zákona, včetně případné banky zvláštního určení sloužící k řešení krize v bankovním sektoru. Na straně druhé by potom byly ostatní (soukromé) banky, které povinnými subjekty ve smyslu tohoto zákona nejsou. Tím by byla nastavena i nelegitimně rozdílná míra ochrany jejich klientů (byť by mohlo jít o stejné subjekty) a bankovních operací.

Smyslem ochrany bankovního tajemství, které je stanoveno jak v § 49 zákona o České národní bance, tak také v § 38 zákona o bankách, je jednak ochrana zájmů klienta a v případě centrální banky zejména jí prováděných obchodů. Jeho význam spočívá obecně v tom, že banka (včetně České národní banky) má znalosti o finanční situaci svých klientů, tedy často i informace týkající se klientova soukromého života nebo podnikatelských aktivit. Tyto informace jsou svěřeny bankám pro účely prováděných obchodů a poskytovaných služeb s důvěrou v jejich kvalifikované postavení coby důvěryhodné, zodpovědné a z principu též diskrétní instituce. Vedle toho v případě České národní banky je pak pojem „bankovní operace ČNB“ ve smyslu § 49 zákona o České národní bance nutno vztahovat i na veškeré operace týkající se jejich zákonných úkolů, tj. provádění měnové politiky, včetně správy devizových rezerv, zajišťování peněžního oběhu, mezibankovního platebního styku apod. Poskytování informací týkajících se těchto skutečností by mohlo nežádoucím způsobem ovlivnit činnosti subjektů působících na finančním trhu, které bankovními operacemi České národní banky přizpůsobují nebo mohou přizpůsobovat své vlastní jednání. Proto je nezbytné, aby byly bankovními tajemstvími chráněny.

Důvod, proč zákon o svobodném přístupu k informacím s ochranou bankovního tajemství výslovně zatím nepočítá, spočívá zřejmě pouze v tom, že v době přijímání tohoto zákona neexistovala možnost kolize poskytování informací s ochranou bankovního tajemství, neboť komerční banky nebyly povinným subjektem k poskytování informací a Česká národní banka byla povinným subjektem pouze v režimu částečné informační povinnosti podle § 2 odst. 2 tohoto zákona, tedy pouze v rozsahu její rozhodovací činnosti o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy, a nikoli v rozsahu její bankovní či jiné činnosti. Do režimu úplné informační povinnosti podle 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se Česká národní banka dostala až v důsledku doplnění kategorie „veřejných institucí“ do tohoto ustanovení novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb. s účinností od 25. 1. 2001.

Ochrana bankovního tajemství budoucí moci z povahy věci uplatnit jen ty povinné subjekty, které jsou bankami nebo ty povinné subjekty, jimž bylo bankovní tajemství v souladu se zvláštními právními předpisy předáno. Nebude je tedy moci uplatnit povinný subjekt, jenž je zároveň klientem banky, neboť na něj se povinnost chránit („svě“) bankovní tajemství nevztahuje.“

jedná o všechny smlouvy a všechny informace chráněné bankovním tajemstvím. Zejména u smluv bank s veřejnoprávními povinnými subjekty hospodařícími s veřejnými prostředky se jeví ochrana bankovního tajemství jako nevhodná, neboť podstatou obchodního tajemství je povinnost bank chránit informace o svých klientech, nikoli však povinnost klientů chránit informace o veřejných prostředcích, pokud s nimi hospodaří. Při poměrování těchto dvou hodnot musí u vynakládání veřejných prostředků veřejnoprávními subjekty převážet požadavek transparentnosti a veřejné kontroly nad ochranou bankovního tajemství. Přestože by bylo možné učinit tento výkladový závěr i dnes, nelze přehlédnout, že nevyplývá ze žádného ustanovení právního řádu ČR, což nepřispívá důvěře v právo ani právní jistotě jeho adresátů.

Popsanou nejasnost i její zamýšlený výklad zmiňovala již důvodová zpráva k návrhu novely InfZ z r. 2013, a to že *ochranu bankovního tajemství budou moci z povahy věci uplatnit jen ty povinné subjekty, které jsou bankami nebo ty povinné subjekty, jimž bylo bankovní tajemství v souladu se zvláštními právními předpisy předáno. Nebude je tedy moci uplatnit povinný subjekt, jenž je zároveň klientem banky, neboť na něj se povinnost chránit („své“) bankovní tajemství nevztahuje.*

To je respektováno i v předloženém pozměňovacím návrhu, který v zájmu posílení právní jistoty doplňuje do výjimečného ustanovení § 3 odst. 2 ZRS to, co by se tedy mohlo dovodit výkladem, ale není to dostatečně určité a právně bezpečné řešení ve velmi citlivé oblasti informací. S ohledem na mlčení InfZ i ZRS a na specifický, jednostranný charakter povinnosti ochrany obchodního tajemství uložené zvláštními zákony pouze bankám a osobám, kterým bylo bankovní tajemství ze zákonných důvodů předáno, ale nikoli osobám v postavení klientů banky, pro které jde o běžné osobní či korporátní informace, chrání pozměňovací návrh bankovní tajemství pouze na úrovni bank a jejich smluv navzájem a smluv, které se netýkají používání veřejných prostředků, a naopak jej výslovně připouští uveřejňovat v případech, kdy jde o smlouvu mezi bankou a osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která se týká používání veřejných prostředků.

Jako důvod zakládající průlom do ochrany bankovního tajemství je použit osvědčený institut „používání veřejných prostředků“, který je podstatou převažujícího požadavku transparentnosti nad specifickými druhy ochrany informací, obdobně jako je tomu u průlomu do ochrany soukromí a osobních údajů (§ 8b InfZ) nebo u průlomu do ochrany obchodního tajemství (§ 9 odst. 2 InfZ) z totožného důvodu používání veřejných prostředků.

Předložený návrh nepředstavuje věcnou změnu zákona, neboť bankovní tajemství je v právním řádu chráněno již dnes, ale je jen jeho zpřesněním, a to oběma směry:

- a) směrem k výslovnému potvrzení ochrany bankovního tajemství mezi bankami a jejich klienty mimo rámec používání veřejných prostředků a
- b) směrem k jednoznačné definici průlomu do obchodního tajemství v situacích, kdy je smlouva chráněná bankovním tajemstvím uzavřena mezi bankou a povinnou osobou uvedenou v § 2 odst. 1 ZRS a týká se používání veřejných prostředků, což ze stávajícího právního řádu (ze ZRS, z InfZ, ale dokonce ani ze zákona o bankách) dosud výslovně nevyplývalo, byť je to věcně žádoucí a odpovídá to přirozené přednosti požadavku transparentnosti používání veřejných prostředků při poměrování jeho významu s ochranou bankovního tajemství orgánů veřejné moci a dalších veřejnoprávních právnických osob.

Návrh tedy pouze doplňuje a rozvíjí chybějící výjimku pro ochranu bankovního tajemství, která není zmíněna v InfZ ani v ZRS, přestože je třeba ji podle odborné literatury i výkladové praxe aplikovat. Návrh přispěje právní jistotě v této oblasti výslovnou právní úpravou.

2. Nesystematická absence výjimky pro mimoburzovní mezibankovní obchody

Současně přijetím navrhovaného pozměňovacího návrhu dojde k odstranění další systematické a interpretační nejasnosti, kdy některé smlouvy chráněné bankovním tajemstvím jsou již nyní zcela vyloučené z povinnosti uveřejňování v registru smluv v § 3 odst. 2 ZRS, zatímco u jiných je třeba postupovat dle § 3 odst. 1 ZRS, u něhož nejsou jasné jeho dopady na smlouvy, které jsou jako celek předmětem bankovního tajemství (viz výše).

Podle § 3 odst. 2 písm. g) ZRS nemají být v registru smluv povinně uveřejňovány smlouvy uzavřené na regulovaném trhu nebo evropském regulovaném trhu. Takovýmito obchody jsou zejména burzovní obchody. Výjimka z uveřejnění těchto smluv byla motivována tím, že u těchto smluv [stejně jako u dalších uvedených v § 3 odst. 2 písm. g) ZRS] z praktického hlediska není možné realizovat jejich uzavření v písemné formě, které je zákonem o registru smluv vyžadováno. Dalším důvodem pro výslovnou výjimku pro tyto smlouvy byla pravděpodobně i zvýšená regulace, kontrola a informační povinnosti, kterým již nyní burzovní obchody podléhají.

Zatímco však pro uveřejňování smluv uzavřených na burze je stanovena výjimka, pro mimoburzovní obchody (OTC obchody) s obdobnými finančními nástroji, které jsou uzavírány bankami, v nichž má většinovou majetkovou účast stát (např. ČMZRB a.s.), zákon výslovnou výjimku neobsahuje. A to přesto, že se na většinu z nich vztahuje obdobná, a někdy i přísnější regulace, zejm. pak detailní informační povinnost vůči dohledovému orgánu (jedná se zejm. o OTC obchody s cennými papíry přijatými k obchodování na regulovaném trhu a OTC deriváty).

Všechny OTC obchody na vlastní účet (OTC trh s dluhopisy, zajišťovacími deriváty, obchody na peněžním trhu), které jsou bankovními obchody a jsou chráněné bankovním tajemstvím, zvykově nemají písemnou formu. Písemnou podobu má jen rámcová smlouva, na základě které se OTC obchody uzavírají. Zákon o registru smluv však vyžaduje, aby všechny smlouvy uzavírané s osobami dle § 2 odst. 1 ZRS měly písemnou formu a byly zveřejňované s výjimkou informací dle § 3 odst. 1 ZRS. Zákon tak vzhledem k výše uvedenému nejasnému výkladu § 3 odst. 1 ZRS staví banky do neřešitelné situace při obchodování na finančních trzích.

Zvláště OTC obchody s dluhopisy jsou krátkodobé (nákupy nebo prodeje dluhopisů se vypořádávají standardně dva dny po uzavření obchodu), banky a další finanční instituce je uzavírají telefonicky nebo elektronicky a následně si před vypořádáním potvrdí obsah obchodu konfirmací. Obchody s dluhopisy jsou vypořádávány prostřednictvím Centrálního deponitáře cenných papírů, jsou hlášeny do ČNB a následně zveřejněny na Burze cenných papírů Praha (případně jiné evropské burze) jako OTC Trades. Pro všechny obchody platí striktní pravidla stanovená Burzou cenných papírů, podle kterých dochází k porovnávání ceny uzavřeného obchodu s tržní cenou daného cenného papíru. Banka tedy obchoduje s dluhopisy, které jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu, avšak prostřednictvím OTC obchodů.

Obchody na peněžním trhu a některé obchody s deriváty jsou též uzavírány na OTC trhu stejným způsobem jako výše uvedené obchody s dluhopisy. Pro obchody s deriváty platí přísná pravidla, která jsou stanovena nařízením EK známým jako „EMIR“ - European Market Infrastructure Regulation.

Na konfirmacích o všech výše uvedených obchodech jsou uvedeny pouze údaje o protistraně, identifikace instrumentu, objem a cena obchodu a data vypořádání. Žádná písemná smlouva se k uvedeným obchodům neuzavírá. Je proto nutné odstranit nesystematičnost úpravy v registru smluv, která u burzovních obchodů stanoví pro uveřejňování smluv výjimku, zatímco pro smlouvy uzavřené v rámci mimoburzovních obchodů (a též v případě jiných bankovním tajemstvím chráněných obchodů) není stanovena výjimka a je podle současné úpravy nutno postupovat podle § 3 odst. 1 zákona o registru, z kterého výslovně nevyplývá, jak postupovat,

když je celá smlouva předmětem obchodního tajemství, případně ji není ani možno uzavřít písemně.

I z tohoto důvodu je žádoucí doplnit výjimku z uveřejňování smluv, které jsou jako celek bankovními obchody podléhajícími bankovnímu tajemství podle zákona o bankách a zákona o ČNB, do výčtu smluv, které se neuveřejňují v § 3 odst. 2 ZRS.

Návrh byl konzultován se zástupci gesčního Ministerstva vnitra a dotčených bank, kteří s ním vyslovili souhlas, i se zástupci neziskových organizací, kteří rovněž uznávají aplikovatelnost ochrany bankovního tajemství v agendě poskytování informací a potřebu jasného stanovení důvodů pro omezení této ochrany.