

SHRnutí Závěrečné Zprávy RIA

1. Základní identifikační údaje

Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů

(zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, dále pak zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediální službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, zákon č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů).

Zpracovatel / zástupce předkladatele:

Ing. Marie Hauerová

Ing. Zdeněk Jelínek

JUDr. Kateřina Jamborová

Předpokládaný termín nabytí účinnosti,

v případě dělené účinnosti rozvedte

25. 5. 2018

Implementace práva EU: *Ano*; (pokud zvolíte *Ano*):

- uveďte termín stanovený pro implementaci:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti - termín pro implementaci 25. května 2018,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV - termín pro implementaci 6. května 2018,

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES - 25. května 2018.

Dále se některých částí návrhu (zákon o státním zastupitelství, zákon o mezinárodní justiční spolupráci) týká také:

- rozhodnutí Rady 2009/426/SVV ze dne 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti (již implementováno)
- směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1919 ze dne 26. října 2016 o právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení a pro osoby vyžádané v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu - 25. května 2019

- uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU?: *Ne. Návrh nerozšiřuje povinnosti nad rámec toho, co je požadováno evropskými předpisy.*

2. Cíl návrhu zákona

V rámci kontinuálního zajišťování slučitelnosti právního řádu České republiky s právem Evropské unie a v souladu s ustanovením § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, byly aktuálně identifikovány sekundární právní předpisy Evropské unie, u nichž je třeba realizovat jejich implementaci do vnitrostátního práva.

Těmito sekundárními právními předpisy Evropské unie jsou směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (dále také jen „směrnice 2016/681“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (dále také jen „směrnice 2016/680“).

Předkládaná novela rovněž v dotčených oblastech reaguje na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále také jen „obecné nařízení o ochraně osobních údajů“). K adaptaci obecného nařízení je předkládán rovněž samostatný návrh zákona č. .../2018 Sb., o zpracování osobních údajů, proto se tato zpráva obecnému nařízení o ochraně osobních údajů nevěnuje.

Směrnice 2016/681 se promítne především do zákona o Policii ČR, který stanoví oprávnění policie zpracovávat údaje z letecké přepravy pro vymezené účely, a dále pak

do zákona civilním letectví, kde se stanoví povinnost leteckých přepravců tyto údaje předávat policii. Lze konstatovat, že zavedením povinnosti předávat údaje z letecké dopravy získávané leteckými dopravci bude mít dopad i na podnikatelské prostředí a zároveň směrnice 2016/681 dává v některých svých člancích členským státům na výběr, jak vnitrostátní transpozici provést. Proto se tato zpráva hodnocení dopadů zabývá především implementací této směrnice.

Naproti tomu směrnice 2016/680 stanovuje pravidla pro zpracování osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení. Směrnice 2016/680 nedává členským státům možnost odlišné právní úpravy, proto se novelizačními body, kterými se provádí tato směrnice, zpráva nezabývá tak podrobně jako u transpozice směrnice 2016/681. Navíc směrnice 2016/680 je transponována rovněž do nového zákona o zpracování osobních údajů, který je předkládán současně s tímto zákonem.

3. Agregované dopady návrhu zákona

3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: *Vyberte Ano*

Směrnice 2016/681 předpokládá zřízení národní jednotky pro analýzu informací o cestujících. Transpozice směrnice 2016/681 přináší povinnost zřídit jednotku pro analýzu informací o cestujících. Jednotka pro zpracování údajů PNR bude umístěna v rámci Policie ČR. Jednotka by měla být budována ve fázích podle objemu zpracovávaných dat, tedy personálních nároků na jejich zpracování. Veřejná zakázka bude realizována na základě rámcové smlouvy. Předpokládané náklady jsou 110 milionů Kč a mimo projekt 30 mil. Kč na navazující úpravy souvisejících IS. Předpokládáno je však refinancování části nákladů (na technickou část IS PNR) z evropských zdrojů (ISF) a to až ve výši 75 %, nejvíce však 60 milionů Kč.

3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: *Ne*

Dopad na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky, jakož i její podnikající subjekty, se nepředpokládá, protože, povinnost předávat údaje jmenné evidence cestujících se bude týkat všech leteckých dopravců, kteří budou létat do/z České republiky. Navíc se jedná o transpozici evropské směrnice, k jejíž transpozici jsou zavázány všechny členské státy EU.

V souvislosti s implementací směrnice 2016/680 a obecného nařízení o ochraně osobních údajů se rovněž nepředpokládají dopady na mezinárodní konkurenceschopnost.

3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: *Ano*

Směrnice 2016/681 bude mít dopad na podnikatelské prostředí.

V případě klasických/tradičních leteckých dopravců lze obecně počítat

s investičními náklady spojenými s navrhovanou právní úpravou v řádu stovek tisíc Kč (desítek tisíc Euro), a to za aktivaci elektronického systému a dále s průběžnými provozními náklady, které se budou odvíjet nejen od počtu cestujících, ale také od objemu dat zasílaného ze systému (v řádu centů Euro za dávku). Objem dat se může výrazně lišit v závislosti na jednotlivých linkách a požadavcích, které budou na letecké přepravce kladeny. Zde bude zpoplatněno každé předání dat, která budou o cestujícím zasílány několikrát za jeden let (ve lhůtě 48 až 24 hod. před odletem a po tzv. uzavření letu). Lze odhadovat, že pro letecké dopravce kategorie ČSA, a.s. a Travel Service, a. s. by se mohlo, s ohledem na charakter jejich provozu a přepravované objemy cestujících, jednat o náklady ve výši 1.296.000 až 2.268.000 Kč (48.000 až 84.000,- Euro) za rok.

Letečtí dopravci, kteří mají vydanou licenci k provozování obchodní letecké dopravy ze strany Úřadu pro civilní letectví, a kteří mají výrazně odlišný způsob podnikání (klientelu) a nevyužívají automatizovaného (a drahého) rezervačního systému, budou muset některé údaje sbírat a odevzdávat tzv. „ručně“. Z tohoto důvodu budou muset k počátečním investičním nákladům, které se odhadují v přibližné výši 100.000 až 300.000 Kč v závislosti na velikosti dopravce, připočítat průběžné personální náklady, a to v přibližné výši 20.000 Kč plus povinné pojistné a fond kulturních a sociálních potřeb zaměstnavatele (odhaduje se přibližně 0,4 až 0,5 fondu pracovní doby jednoho zaměstnance), jakož i průběžné náklady za řádné zabezpečení dat (v rámci implementace Obecného nařízení o ochraně osobních údajů) v přibližné výši 10.000 až 25.000 Kč za měsíc. Většina „menších“ leteckých dopravců bude navrhovanou právní úpravou dotčena v prvním roce (včetně investičních nákladů) celkovými náklady v rozmezí 549.000 až 929.000 Kč a v dalších letech v rozmezí 449.000 až 629.000 Kč.

Více ovlivnění a dotčení budou tedy „menší“ letečtí dopravci, kteří nebudou moci využívat automatizovaných systémů. Ti, jakkoli budou předávat mnohem méně údajů (s ohledem na jejich charakter provozu a s přihlédnutím k tomu, že mají předávat skutečně jen ty údaje, které mají ze své komerční činnosti k dispozici), nebudou moci počítat s jakýmkoli úsporami z rozsahu. Lze tak očekávat, že tyto zvýšené náklady povedou k nárůstu cen za jimi nabízené služby.

Směrnice 2016/680 dopad na podnikatelské prostředí mít nebude.

3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) *Ne*

3.5 Sociální dopady: *Ne*

3.6 Dopady na spotřebitele: *Ne*

Zvažovány byly dopady na spotřebitele u směrnice 2016/681. Letečtí dopravci budou mít možnost náklady spojené se zasíláním datových sad (odevzdáváním dat) přenést na cestujícího, nicméně s ohledem na výrazné konkurenční prostředí v oblasti podnikání v obchodní letecké dopravě nelze předpokládat, že v praxi dojde k zaznamenaným dopadům na spotřebitele. Navíc shodná právní úprava bude platit v rámci všech členských států EU.

3.7 Dopady na životní prostředí: <i>Ne</i>
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: <i>Ne</i>
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: <i>Ne</i>
3.10 Korupční rizika: <i>Ne</i>
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: <i>Ano</i>
<p>Transpozice směrnice 2016/681 je jednou z klíčových priorit v boji proti terorismu a závažné trestné činnosti. Cílem směrnice 2016/681 je vybudování národních jednotek pro analýzu údajů PNR v každém členském státě EU. Tyto národní jednotky budou shromažďovat informace z rezervačních a odbavovacích systémů leteckých dopravců. Údaje pak budou moci využívat orgány vymáhající právo k odhalování trestné činnosti a terorismu. Analýza údajů PNR bude pro policii a další využívající orgány významným instrumentem jak na národní, tak na evropské úrovni. Je zde tedy jednoznačně pozitivní dopad na bezpečnost státu.</p> <p>Transpozice směrnice 2016/680 bude mít nepřímý pozitivní dopad na bezpečnost, neboť bude zajištěna speciální úprava pro zpracování osobních údajů pro justiční a policejní orgány oproti obecné právní úpravě.</p>

Obsah

Úvod	33
1 Důvod předložení a cíle	33
1.1 Název	33
1.2 Definice problému.....	33
1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	33
1.4 Identifikace dotčených subjektů.....	34
1.5 Popis cílového stavu.....	35
1.6 Zhodnocení rizika	37
1.7 Metodika řešení	38
2 Návrh variant řešení.....	38
3 Vyhodnocení nákladů a přínosů.....	38
3.1 Identifikace nákladů a přínosů	38
3.2 Náklady	39
3.3 Přínosy	39
3.4 Vyhodnocení variant.....	40
3.4.1 Varianta 0 – nestanovení výjimek	40
3.4.2 Varianta 1 – stanovení výjimek	41
4 Návrh řešení.....	42
4.1.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	42
5 Implementace doporučené varianty a vynucování	43
6 Přezkum účinnosti regulace	43
7 Konzultace a zdroje dat	43

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů

(zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, dále pak zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, zákon č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů).

1.2 Definice problému

V rámci kontinuálního zajišťování slučitelnosti právního řádu České republiky s právem Evropské unie a v souladu s ustanovením § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, byly aktuálně identifikovány sekundární právní předpisy Evropské unie, u nichž je třeba realizovat jejich implementaci do vnitrostátního práva.

Těmito sekundárními právními předpisy Evropské unie jsou směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (dále také jen „směrnice 2016/681“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů

příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (dále také jen „směrnice 2016/680“).

Směrnice 2016/680 stanovuje zvláštní pravidla pro zpracování osobních údajů v trestních věcech v širším slova smyslu (včetně prevence, vyšetřování, odhalování apod.). Zpracování osobních údajů podle směrnice 2016/680 je přípustné pouze za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost. Jsou-li osobní údaje zpracovány pro jiné účely, použije se Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. V důsledku stanovení nových pravidel je třeba reflektovat směrnici 2016/680 v zákoně o policii v otázkách, které se týkají Policie ČR, v zákoně o státním zastupitelství v otázkách, které se týkají státních zástupců apod. Povinnosti ze směrnice 2016/680 plynoucí se dále transponují do zákona č. .../Sb., o zpracování osobních údajů.

Unijní cíl směrnice 2016/681 je vymezen v její preambuli. Tímto cílem je zajistit využití údajů shromažďovaných leteckými dopravci pro vlastní komerční účely (údajů jmenné evidence cestujících, PNR údaje) k prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání terorismu a závažné trestné činnosti. Cílem směrnice naopak není ukládat povinnost leteckým dopravcům shromažďovat či uchovávat jiné údaje o cestujících, než které již v současné době pro vlastní komerční účely shromažďují (uchovávají). Posouzení údajů získaných ze jmenné evidence cestujících má umožnit identifikaci osob, reagovat na hrozbu teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a zároveň snížit riziko provádění kontrol a vyšetřování nevinných osob. Údaje předávané leteckými dopravci by měly obsahovat pouze informace o rezervacích a cestovních trasách, které příslušným orgánům umožní identifikovat ty cestující v letecké dopravě, kteří představují hrozbu pro vnitřní bezpečnost.

Hlavním cílem předloženého návrhu novelizace právních předpisů je tedy provést transpozici shora uvedených sekundárních předpisů Evropské unie, zajistit soulad vnitrostátní právní úpravy s těmito předpisy a tím splnit povinnost, která plyne České republice z členství v Evropské unii. Neprovedení transpozic uvedených právních předpisů EU by znamenalo nesplnění závazků plynoucích z členství České republiky v Evropské unii, což ve svém důsledku povede k uvalení finančních sankcí. Neprovedení adaptace na obecné nařízení v člancích, které předpokládají přijetí národní legislativy, by rovněž ohrozilo plnění závazků vyplývajících z členství v EU a znesnadnilo aplikaci obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

V souvislosti s novelizací nezbytnou v rámci plnění závazků ČR plynoucích z členství v EU se navrhuje i dílčí novelizace souvisejících předpisů, a to zejména pak zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů (dále také jako „zákon o GIBS“), dále pak zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění

pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se zejména o předpisy, na které dopadá směrnice 2016/680. Vzhledem k vymezené působnosti směrnice je nutné přistoupit k novelizaci těchto právních předpisů, aby byla zajištěna ochrana osobních údajů a zároveň umožněno jejich zpracování pro vymezené účely (prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení). Nad rámec transpozice směrnic dochází k novelizaci v zákoně o Policii ČR a v zákoně o GIBS, a to na základě identifikovaných požadavků z praxe.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Směrnice 2016/680 si klade za cíl zajistit vysokou úroveň ochrany osobních údajů fyzických osob a usnadnění výměny osobních údajů mezi příslušnými orgány členských států pro zajištění účinné justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Úroveň ochrany práv a svobod fyzických osob by proto v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení, měla být ve všech členských státech rovnocenná. Účinná ochrana osobních údajů v celé Unii vyžaduje nejen posílení práv subjektů údajů a povinností těch, kdo osobní údaje zpracovávají, ale také rovnocenné pravomoci pro monitorování a zajišťování souladu s pravidly ochrany osobních údajů v členských státech. Návrh novelizace příslušných právních předpisů, zejména pak zákona o policii a zákona č./2018 Sb., o zpracování osobních údajů, který je předkládán samostatně, je zajistit soulad českého právního řádu s evropskými předpisy.

Za účelem zajištění dodržení příslušných záruk o ochraně osobních údajů při zpracovávání, uchování a předávání údajů jmenné evidence cestujících a zpracování osobních údajů dle směrnice 2016/680 obecně vznikne funkce pověřence pro ochranu osobních údajů. Úkolem pověřence bude mj. kontrolovat ochranu osobních údajů při nakládání s údaji jmenné evidence cestujících, poskytovat poradenství a školení o povinnostech v oblasti ochrany osobních údajů, hodnotit dopady využívání údajů PNR, přijímat stížnosti a žádosti subjektů údajů souvisejících se zpracováním osobních údajů policií.

Směrnice 2016/680 si klade za cíl zajistit vysokou úroveň ochrany osobních údajů fyzických osob a usnadnění výměny osobních údajů mezi příslušnými orgány členských států pro zajištění účinné justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. K transpozici směrnice 2016/680 je tedy navrhována novelizace zákonů, které upravují zpracování osobních údajů pro orgány, na které dopadá směrnice, zejména Policie ČR, státní zastupitelství, Vězeňská služba, GIBS, Celní správa a další. Zároveň je navržen samostatný legislativní návrh nového zákona č./Sb., o zpracování osobních údajů.

Cílem návrhu novelizace právních předpisů v souvislosti s transpozicí směrnice 2016/681 je zajistit ochranu života a bezpečí osob tím, že se vytvoří právní rámec pro zpracování údajů jmenné evidence cestujících příslušnými orgány. Účinné využívání údajů jmenné evidence cestujících, například porovnáním údajů jmenné evidence cestujících s různými databázemi hledaných osob a předmětů nebo s vhodně připravenými kritérii, je nezbytné pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti. Posouzení údajů jmenné evidence cestujících umožní identifikaci osob, které dosud nebyly podezřelé z účasti na teroristických trestných činech nebo závažné trestné činnosti a které by měly být příslušnými orgány dále prověřeny. Údaje jmenné evidence cestujících (tzv. PNR údaje) obsahují pouze takové osobní údaje, které jsou nezbytné pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti. PNR data jsou cenným zdrojem informací, proto orgány vymáhající právo ve státech mimo Evropu data již dlouho analyzují a využívají (USA, Kanada, Jižní Korea, Austrálie, z EU i Velká Británie).

Policie ČR v souladu s tímto návrhem zákona shromažďuje údaje jmenné evidence cestujících od leteckých dopravců, uchovává je, zpracovává a využívá ty údaje, u nichž byla nalezena shoda s kritérii nebo s relevantními databázemi k plnění konkrétního úkolu souvisejícího s teroristickými trestnými činy nebo závažnými trestnými činy ve směrnici 2016/681.

Směrnice 2016/681 je promítnuta v návrhu novely zákona o civilním letectví a v zákoně o Policii ČR. Návrh zákona o civilním letectví obsahuje definici jmenné evidence cestujících ve smyslu článku 3 odst. 5 směrnice 2016/681 a stanoví povinnost leteckých dopravců předávat údaje ze jmenné evidence cestujících ve smyslu článku 8 uvedené směrnice. Údaje ze jmenné evidence cestujících jsou záznamy cestovních požadavků cestujících, které letecký dopravce shromažďuje při své obvyklé činnosti ve svém rezervačním systému, kontrolním systému odletů nebo obdobném systému. Tyto záznamy zahrnují veškeré údaje poskytnuté cestujícím nebo jeho jménem leteckému dopravci za účelem zpracování a kontroly rezervace místa na konkrétním letu.

Letecký dopravce bude povinen předávat údaje ze jmenné evidence cestujících Policii České republiky coby útvaru pro informace o cestujících ve smyslu článku 4 směrnice 2016/681. Návrh zákona stanoví také formu předávání těchto údajů a lhůtu, ve které musí být tyto údaje předány. Mimo tyto stanovené lhůty bude

letecký dopravce povinen předávat údaje ze jmenné evidence cestujících také *ad hoc* na žádost Policie České republiky učiněnou v souvislosti s konkrétním ohrožením závažným protiprávním činem, a to neprodleně po doručení této žádosti.

Různý přístup umožňuje směrnice 2016/681, pokud jde o vymezení letů, na které se bude povinnost leteckých dopravců předávat údaje ze jmenné evidence cestujících vztahovat.

Směrnice 2016/681 se podle článku 1 odst. 1 písm. a) primárně vztahuje na předávání údajů ze jmenné evidence cestujících leteckými dopravci na *letech mimo Evropskou unii*, přičemž letem mimo Evropskou unii se podle článku 3 odst. 2 této směrnice rozumí jakýkoliv plánovaný nebo neplánovaný let provozovaný leteckým dopravcem ze třetí země, jenž má přistát na území členského státu, nebo let odlétající z území členského státu, jenž má přistát ve třetí zemi, v obou případech pak včetně letů s mezipřistáním na území členských států nebo třetích zemí. *Letem uvnitř Evropské unie* se podle článku 3 odst. 3 směrnice 2016/681 rozumí jakýkoliv plánovaný nebo neplánovaný let provozovaný leteckým dopravcem z území členského státu, jenž má přistát na území jednoho nebo několika jiných členských států bez mezipřistání na území třetí země.

Podle článku 2 směrnice 2016/681 se však členské státy mohou rozhodnout používat tuto směrnici i na lety uvnitř Evropské unie, což jsou povinny oznámit písemně Komisi, přičemž toto oznámení mohou členské státy kdykoli odvolat. Komise taková oznámení, případně jejich odvolání zveřejní v Úředním věstníku Evropské unie. Členský stát se může podle článku 2 odst. 3 směrnice 2016/681 rozhodnout, že tuto směrnici bude uplatňovat pouze na *vybrané lety* uvnitř Evropské unie, přičemž i v tomto případě může členský stát kdykoli rozhodnout o změně svého výběru takto určených letů uvnitř Evropské unie.

V rámci diskuse vedené po přijetí směrnice 2016/681 se ministři na Radě JHA 4. prosince 2015 shodly na tom, že vzhledem k bezpečnostní situaci v Evropě je třeba využít možnosti vztáhnout povinnost předávat údaje ze jmenné evidence cestujících rovněž z vnitřních letů (viz dokument 15271/15). Z dosavadních diskuzí je zřejmé, že jednotlivé ČS toto oprávnění využijí a zavádějí povinnost rovněž na lety v rámci EU. Některé státy již systém PNR vybudovaly předtím, než jej požadovala evropská směrnice a i tyto státy přistoupily k tomu, že povinnost poskytovat údaje vztáhly i na lety v rámci EU (např. Francie, Velká Británie, Rumunsko, Maďarsko). Navíc Česká republika nemá velká letiště, mnoho cestujících tak cestuje z okolních států (Německo – Frankfurt, Mnichov, Rakousko – Vídeň), nezavedení povinnosti předávat údaje i z vnitrostátních letů by do značné míry snížilo účinnost celého systému. Je proto nezbytné, aby ČR stejně jako ostatní státy EU respektovala shodu ministrů, které bylo dosaženo na jednání Rady pro justici a vnitro a zavedla tuto povinnost i na lety v rámci EU.

Za nesplnění povinnosti předávat údaje ze jmenné evidence bude možné uložit odpovídající sankci (pokutu); do zákona o civilním letectví se navrhuje doplnit příslušná skutková podstata přestupku. Orgánem příslušným k projednání tohoto

přestupku v prvním stupni bude Policie České republiky, která rovněž projednává přešupek leteckého dopravce spočívající v nesplnění povinnosti předávat údaje o cestujících (údaje API) podle ustanovení § 69 zákona o civilním letectví.

Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty navrhované právní úpravy (pro účely hodnocení dopadů regulace) jsou příslušné správní orgány, tj. zejména Policie České republiky a Ministerstvo vnitra, dále také Generální inspekce bezpečnostních sborů, Vojenská policie, soudy, státní zastupitelství, Vězeňská služba, Probační a mediační služba, Rejstřík trestů, Ministerstvo spravedlnosti, Celní správa a daňová správa.

Dalšími dotčenými subjekty budou ti, kteří požadované údaje shromažďují v rámci své obvyklé činnosti (provozování obchodní letecké dopravy) a budou tyto údaje předávat, tj. letečtí dopravci, na které povinnosti nově navrhované povinnosti v souvislosti s provedením transpozice směrnice 2016/681 dopadají.

Dotčenými subjekty budou rovněž všichni cestující, jejichž údaje a informace o nich budou sbírány, odevzdávány a následně zpracovávány a vyhodnocovány.

1.4 Popis cílového stavu

Hlavním cílem předloženého návrhu zákona je provést transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a rovněž tak směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV.

Neprovedení transpozice uvedených směrnic by znamenalo nesplnění závazků plynoucích z členství České republiky v Evropské unii, což ve svém důsledku povede k uvalení finančních sankcí.

Návrh novely zákona o civilním letectví obsahuje definici jmenné evidence cestujících ve smyslu článku 3 odst. 5 směrnice 2016/681 a stanoví povinnost leteckých dopravců předávat údaje ze jmenné evidence cestujících ve smyslu článku 8 uvedené směrnice. Údaje ze jmenné evidence cestujících jsou záznamy cestovních požadavků cestujících, které letecký dopravce shromažďuje při své obvyklé činnosti ve svém rezervačním systému, kontrolním systému odletů nebo obdobném systému. Tyto záznamy pak zahrnují veškeré údaje poskytnuté cestujícím nebo jeho jménem leteckému dopravci za účelem zpracování a kontroly rezervace místa na konkrétním letu.

Letecký dopravce bude povinen předávat údaje ze jmenné evidence cestujících Policii České republiky coby útvaru pro informace o cestujících ve smyslu

článku 4 směrnice 2016/681. Návrh zákona stanoví také formu předávání těchto údajů a lhůtu, ve které musí být tyto údaje předány. Mimo tyto stanovené lhůty bude letecký dopravce povinen předávat údaje ze jmenné evidence cestujících také *ad hoc* na žádost Policie České republiky učiněnou v souvislosti s konkrétním ohrožením závažným protiprávním činem, a to neprodleně po doručení této žádosti.

Návrh ustanovení § 84a až § 84d zákona o policii přesně vymezuje způsob a účely zpracování údajů PNR. K provedení jednotlivých ustanovení tak budou přijaty příslušné interní akty řízení. Návrh novely zákona o Policii ČR nově upravuje nakládání s údaji jmenné evidence cestujících Policií ČR. Definovány jsou využívající orgány České republiky a Evropské unie. Je zakotven mechanismus pro zpracování údajů, a to včetně pravidel pro jejich zpracování a využití. V souladu se směrnicí 2016/681 se upravuje rovněž mezinárodní spolupráce se třetími státy.

Za účelem zajištění dodržení příslušných záruk o ochraně osobních údajů při zpracovávání, uchování a předávání údajů jmenné evidence cestujících vznikne funkce tzv. „pověřence“. Úkolem pověřence bude kontrolovat ochranu osobních údajů při nakládání s údaji jmenné evidence cestujících, poskytovat poradenství a školení o povinnostech v oblasti ochrany osobních údajů, hodnotit dopady využívání údajů PNR, přijímat stížnosti a žádosti subjektů údajů souvisejících se zpracováním osobních údajů policií.

Cílem směrnice 2016/680 je zajistit ochranu osobních údajů zpracovávaných v rámci justiční a policejní práce, tedy pro přesně vymezené účely v situacích, kdy na zpracování osobních údajů nedopadá nařízení o ochraně osobních údajů.

1.5 Zhodnocení rizika

Neprovedení implementace uvedených směrnic by znamenalo nesplnění závazků plynoucích z členství České republiky v Evropské unii, což ve svém důsledku povede k uvalení finančních sankcí.

Zároveň budou ohroženy bezpečnostní zájmy státu, neboť nevznikne jednotka pro analýzu údajů o cestujících, letečtí dopravci nebudou moci předávat data ze svých systémů a zároveň nebudou zajištěny záruky pro zpracování těchto údajů.

2. Návrh variant řešení

Směrnice 2016/680 nedává možností výběru variant řešení, která by měla být provedena do národního práva. Proto nebylo možno pracovat s více variantami novelizace příslušných právních předpisů. Směrnice 2016/680 se navíc částečně transponuje i do nového zákona č. .../2018 Sb., o zpracování osobních údajů, který nahradí stávající zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

Cílem směrnice 2016/681, jejíž transpozice je prováděna předloženým návrhem zákona o Policii ČR a zákona o civilním letectví, je zajistit využití údajů shromažďovaných leteckými dopravci pro vlastní komerční účely (údajů jmenné evidence cestujících) k prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání terorismu a závažné trestné činnosti. Tyto údaje nejsou v současné době předávány orgánům vymáhající právo s cílem umožnit identifikaci osob, reagovat na hrozbu teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a zároveň snížit riziko provádění kontrol a vyšetřování nevinných osob. Proto nebylo možno pracovat s více variantami pro naplnění tohoto cíle z hlediska dopadů na ty, kteří údaje jmenné evidence cestujících orgánům státní správy budou předávat.

Návrh variant v oblasti sběru údajů od leteckých dopravců

Je zřejmé, že není jiné možnosti, jak zajistit unijní cíle transponované směrnice, než získávat potřebné údaje od leteckých dopravců.

- **Varianta A)** – může být považována za tzv. variantu nulovou, kdy nedojde k transpozici směrnice 2016/681. Budou využívány toliko údaje podle stávajícího znění zákona o civilním letectví. Letečtí dopravci totiž podle stávající právní úpravy obsažené v ustanovení § 69 zákona o civilním letectví předávají Policii České republiky na její žádost údaje o cestujících, kteří překročí vnější hranici. Ustanovení § 69 bylo do zákona o civilním letectví vloženo jako transpoziční opatření ve vztahu k směrnici Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících. Smyslem tohoto ustanovení je upravit předávání předběžných údajů o cestujících (údaje API) leteckými dopravci s cílem zlepšit hraniční kontroly a bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví. Policie ČR by tak nebyla oprávněna přijímat údaje PNR a provádět s tím související zpracování v souladu se směrnicí 2016/681.
- **Varianta B)** – tuto variantu lze označit za variantu transpoziční a minimální, kdy je leteckým dopravcům nově uložena povinnost předávat údaje jmenné evidence cestujících Policii České republiky coby útvaru pro informace o cestujících ve smyslu článku 4 směrnice 2016/681. Povinnost předání údajů ze jmenné evidence cestujících se vztahuje k letu se vzletem, mezipřistáním či přistáním na území České republiky. Zároveň Policie ČR je oprávněna přijímat údaje a tyto v souladu se směrnicí 2016/681 zpracovávat tak, jak směrnice předvídá, tedy pro vymezené účely.
- **Návrh variant v oblasti ochrany osobních údajů**
- **Varianta A)** – může být považována za tzv. variantu nulovou, kdy nedojde k transpozici směrnic 2016/680. V souvislosti se zpracováním osobních údajů nebude zajištěna dostatečná ochrana údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční práce. Nebylo by tedy zajištěno, že orgány, na které směrnice

dopadá, mohou efektivně využívat osobní údaje a zároveň že je zajištěna jejich ochrana.

- Varianta B) – tuto variantu lze označit za variantu transpoziční a minimální, kdy příslušným orgánům (mezi něž patří Policie ČR, státní zastupitelství, GIBS, Celní správa) budou v souladu se směrnicí 2016/680 přesně stanoveny podmínky pro zpracování osobních údajů v rámci justiční a policejní spolupráce. Zároveň dochází k adaptaci na obecné nařízení o ochraně osobních údajů.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Identifikace nákladů a přínosů sběru údajů od leteckých dopravců a vyhodnocení variant – transpozice směrnice 2016/681

Náklady a přínosy v této kapitole byly vyhodnocovány na základě vybraných kritérií, a to pro jednotlivé varianty, upřesňovány byly na základě provedených konzultací s odbornou veřejností (leteckými dopravci), jakož i orgány státní správy v jednotlivých fázích legislativního procesu. Pro účely elementární komparace byla vybrána následující kritéria:

- EU dimenze
- finanční náklady
- garance zákonnosti
- zvýšení bezpečnosti
- ústavnost

Náklady budou posouzeny na základě kvalifikovaného odhadu předpokládané funkčnosti navrhovaného řešení ve vztahu k současné situaci. Přínosy a samozřejmě i případná negativa jednotlivých navrhovaných variant se předkladatel názorně a stručně shrnul do jednotlivých tabulek.

Význam jednotlivých hodnotících kritérií lze popsat následovně:

Kritérium	Význam
EU dimenze	jedná se o naplnění závazků České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii
finanční náklady	finanční náklady soukromého sektoru (leteckých dopravců) finanční dopady na státní rozpočet
garance zákonnosti	garance zákonnosti a možnosti uplatnění opravných prostředků
zvýšení bezpečnosti	nekvantifikovatelné vyhodnocení možného zvýšení bezpečnosti, resp. disponibility s údaji jmenné evidence

	cestujících
ústavnost	ústavnost navrhovaného řešení

Blíže byly analyzovány zejména ukazatele finanční nákladovosti, a to z pohledu „klasických/tradičních“ leteckých dopravců (zejména ČSA, a.s. a Travel Service, a.s.) a leteckých dopravců, kteří se zaměřují zejména na segment obchodní/privátní klientely (např. ABS Jets, a. s.) či provozování sanitárních letů (např. Aeropartner, a. s.).

Pro účely této podkapitoly je nejprve nutné si uvědomit, že narůstá trend, kdy sekundární prameny unijního práva v podobě směrnic v poslední době do značné míry determinují nejen požadované cíle, ale rovněž i nástroje a postupy, jakými mají být tyto cíle naplněny. Předmětná směrnice není žádnou výjimkou. Směrnice 2016/681 se podle článku 1 odst. 1 písm. a) sice primárně vztahuje na předávání údajů ze jmenné evidence cestujících leteckými dopravci na *letech mimo Evropskou unii*, nicméně podle článku 2 směrnice 2016/681 se členské státy mohou rozhodnout používat tuto směrnici i na lety uvnitř Evropské unie (případně vybrané lety uvnitř Evropské unie). A právě v rámci diskuse vedené po přijetí směrnice je mezi členskými státy Evropské unie zřejmá silná tendence vztáhnout její působnost i na lety uvnitř Evropské unie. Členskými státům je zahrnutí vnitřních letů do působnosti směrnice 2016/681 silně doporučováno.

Pokud jde o letecké dopravce, tito budou muset zajistit náležité změny do svých rezervačních systémů, což si vyžádá nejen počáteční náklady, ale samozřejmě i náklady průběžné provozní, protože rezervační systémy (Amadeus, Sabre a SITA) budou nabízet svá řešení jednotně tak, aby v rámci celé Evropské unie došlo k přechodu na sběr údajů jmenné evidence cestujících v požadovaných lhůtách daných směrnicí. Tyto systémy počítají pak s tím, že budou zpoplatněny přenosy jednotlivých předání údajů.

Jednoznačně lze tedy konstatovat, že naplnění cílů směrnice si vyžádá náklady nejen na straně státní správy, ale samozřejmě i u jednotlivých leteckých dopravců.

Varianta A (nulová varianta)

Kritérium	náklady a přínosy/negativa
EU dimenze	Nedostatečné. Nedojde k naplnění cílů směrnice, přičemž stávající znění zákona o civilním letectví a údaje, které letečtí dopravci předávají dle ustanovení § 69 tohoto zákona, je nedostačující.
finanční náklady	Neutrální. Náklady nebudou změněny.
garance zákonnosti	Nezměněná, resp. snižená ve smyslu potřeb státní správy.
zvýšení bezpečnosti	Bez dopadu, resp. snížení. K dispozici budou jen údaje

	dle ustanovení § 69 zákona o civilním letectví. Správní orgány a bezpečnostní složky nebudou disponovat údaji využitelnými dle cílů směrnice, přičemž by došlo ke kumulativnímu snížení bezpečnosti v evropském kontextu.
ústavnost	Bez dopadu.

Varianta B (sběr údajů od leteckých dopravců)

Kritérium	náklady a přínosy/negativa
EU dimenze	Naplněna. Členské státy Evropské unie musí zajistit transpozici směrnice 2016/681, přičemž leteckým dopravcům je uložena povinnost předávat údaje ze jmenné evidence cestujících Policii České republiky.
finanční náklady	Vzrostou. Finanční náklady soukromého sektoru, tj. subjektů (leteckých dopravců), které budou sbírat a předávat požadované údaje, jednoznačně vzrostou (viz podrobněji níže). Vybudování systému PNR bude mít dopad na státní rozpočet.
garance zákonnosti	Bez dopadu. Zajištěn řádný spravedlivý proces.
zvýšení bezpečnosti	Zvýšení bezpečnosti. Police České republiky bude disponovat údaji ze jmenné evidence cestujících, přičemž tyto budou dále analyzovány a vyhodnocovány, a to nejen vnitrostátně, ale rovněž v rámci unijní dimenze, a to za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání terorismu a závažné trestné činnosti.
ústavnost	Naplněna. Ústavnost navrhovaného řešení je zaručena. Budou zajištěny dostatečné záruky při zpracování osobních údajů, a to i citlivých údajů z letecké přepravy, pro stanovené účely.

Identifikace nákladů a přínosů – ochrana osobních údajů

Varianta A (neprovedení transpozice směrnice 2016/680)

Kritérium	náklady a přínosy/negativa
EU dimenze	Nedostatečné. Nedojde k naplnění cílů směrnice a k adaptaci obecného nařízení.
finanční náklady	Neutrální. Náklady nebudou změněny.

garance zákonnosti	Nezměněná, resp. snižená ve smyslu potřeb státní správy.
zvýšení bezpečnosti	Bez dopadu, resp. snížení.
ústavnost	Nedostatečné. Nebudou zajištěny pravidla ochrany osobních údajů obsažených sekundárních aktech EU.

Varianta B (provedení transpozice směrnice 2016/680)

Kritérium	náklady a přínosy/negativa
EU dimenze	Naplněna. Členské státy Evropské unie musí zajistit transpozici směrnice 2016/680 a adaptaci obecného nařízení o ochraně osobních údajů.
finanční náklady	Bez dopadu. Již nyní pravidla zpracování osobních údajů jsou stanoveny. Novelizace předmětných předpisů je pouze zpřesní a uvede do souladu se sekundárními akty EU.
garance zákonnosti	Bez dopadu. Zajištěn řádný spravedlivý proces.
zvýšení bezpečnosti	Zvýšení bezpečnosti. Bude zajištěno předávání osobních údajů v rámci justiční a policejní spolupráce.
ústavnost	Naplněna. Ústavnost navrhovaného řešení je zaručena. Budou zajištěny dostatečné záruky při zpracování osobních údajů, a to i citlivých, pro stanovené účely.

3.2. Finanční náklady

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/681**

Jednoznačně lze konstatovat, že boj s terorismem si vyžádá v příštích letech potřebný růst nákladů. Je tomu samozřejmě tak i při zajištění transpozice směrnice 2016/681 a naplnění jejích cílů. Zvýšené náklady budou nejen na straně státní správy, ale také na straně leteckých dopravců.

Jak již bylo naznačeno výše, u tzv. klasických/tradičních leteckých dopravců, zajišťujících pravidelnou i nepravidelnou obchodní leteckou dopravců (v České republice jde zejména o společnosti ČSA, a.s. a Travel Service,/Smart Wings) bude nezbytné vstoupit v jednání se zástupci rezervačních systémů¹ (Amadeus u ČSA a SITA u Travel Service), aby připravili příslušné změny svých produktů.

1 Rezervační systém dopravce obsahuje údaje týkající se daného cestujícího a jeho cesty. Jednotlivé údaje se nazývají elementy. Např. v rezervačním systému Amadeus může být vloženo do jmenové evidence cestujících až 999 elementů. Rozlišujeme jmenovou evidenci cestujících (PNR) pro jednotlivce, která může obsahovat 1 – 9 jmen, a pro skupiny, která může obsahovat až 99 jmen. Všechny údaje, které letecký dopravce přijme od cestujícího nebo jeho jménem za účelem zpracování a kontroly rezervace místa na konkrétním letu, jsou uložena v rezervačním systému dopravce. Při procesu odbavení jsou údaje z rezervačního systému dopravce uvolněny do odbavovacího systému dopravce (Departure Control System) pro další využití. Při samotném odbavení cestujícího dochází k doplnění dat o cestujícím např. o údaje o zavazadlech či požadavcích na sedadlo.

V případě tradičních/klasických leteckých dopravců lze obecně počítat s investičními náklady spojenými s navrhovanou právní úpravou v řádu stovek tisíc Kč. Tyto náklady jsou odhadovány v rozmezí 540.000 až 675.000 Kč (20.000 až 25.000 Euro²), a to v souvislosti s aktivací elektronického systému a dále s průběžnými provozními náklady, které se budou odvíjet nejen od počtu cestujících, ale také od objemu dat zasílaného ze systému (v řádu centů Euro za jedno předání údajů). Objem dat se může výrazně lišit v závislosti na jednotlivých linkách a požadavcích státní správy. Zde bude zpoplatněno každé předání dat, která budou o každém cestujícím zasílány i několikrát v souvislosti s jedním letem (ve lhůtě 48 až 24 hod. před odletem a po tzv. uzavření letu). Lze odhadovat, že pro letecké dopravce kategorie ČSA, a.s. a Travel Service, a.s. by se mohlo, s ohledem na charakter jejich provozu a přepravované objemy cestujících, jednat o náklady ve výši 1.296.000 až 2.268.000 Kč (48.000 až 84.000,- Euro) za rok.

Letečtí dopravci, kteří mají vydanou licenci k provozování obchodní letecké dopravy ze strany Úřadu pro civilní letectví, a kteří mají výrazně odlišný způsob podnikání (klientelu) a nevyužívají automatizovaného (a drahého) rezervačního systému, budou muset některé údaje sbírat a odevzdávat tzv. „ručně“. Z tohoto důvodu budou muset k počátečním investičním nákladům, které se odhadují v přibližné výši 100.000 až 300.000 Kč v závislosti na velikosti dopravce, připočítat průběžné personální náklady, a to v přibližné výši 20.000 Kč plus povinné pojistné a fond kulturních a sociálních potřeb zaměstnavatele (odhaduje se přibližně 0,4 až 0,5 fondu pracovní doby jednoho zaměstnance), jakož i průběžné náklady za řádné zabezpečení dat (v rámci implementace Obecného nařízení o ochraně osobních údajů) v přibližné výši 10.000 až 25.000 Kč za měsíc.

Více ovlivnění a dotčení budou tedy „menší“ letečtí dopravci, kteří nebudou moci využívat automatizovaných systémů. Ti, jakkoli budou předávat mnohem méně údajů (s ohledem na jejich charakter provozu a s přihlédnutím k tomu, že mají předávat skutečně jen ty údaje, které mají ze své komerční činnosti k dispozici), nebudou moci počítat s jakýmkoli úsporami spojenými s větším rozsahem předávaných údajů. Lze tak očekávat, že tyto zvýšené náklady povedou k nárůstu cen za jimi nabízené služby. Jakkoli se může zdát, že náklady v řádech statisíců korun českých na jednoho „menšího“ leteckého dopravce nejsou podstatnou částkou, pak opak je pravdou, protože podnikání v tomto segmentu letectví se projevuje poměrně nízkou ziskovostí. V návaznosti na shora uvedené lze tedy odhadovat, že většina menších leteckých dopravců bude navrhovanou právní úpravou vedoucí k naplnění cílů transponované směrnice dotčena v prvním roce (včetně investičních nákladů) celkovými náklady v rozmezí 549.000 až 929.000 Kč. V dalších letech pak lze očekávat v jejich případě s náklady v rozmezí 449.000 až 629.000 Kč.

- **Dopady - ochrana osobních údajů**

Předpokládá se, že náklady vzrostou v souvislosti s novou povinností zřídit funkci pověřence pro ochranu osobních údajů v rámci justičních a policejních orgánů. V rámci Policie ČR byly náklady vyčísleny již v souvislosti s transpozicí směrnice 2016/681, neboť i tato směrnice obsahuje záruky ochrany osobních údajů, zároveň bude nezbytné počítat s náklady na vznik nového systému pro zpracování údajů PNR.

3.3 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/681**

Jednotka pro zpracování údajů PNR bude umístěna v rámci Policie ČR. Jednotka by měla být budována ve fázích podle objemu zpracovávaných dat, tedy personálních nároků na jejich zpracování.

Předpokládané náklady na vybudování informačního systému PNR pro Policii ČR, vč. hardware, jsou podle dosavadních informací z průzkumu trhu, odhadovány v maximální výši 100 mil. Kč. Následné roční náklady na údržbu informačního systému jsou pak odhadovány na 20 mil. Kč.

S ohledem na termín realizace podle směrnice je nezbytné financování ze státního rozpočtu a za tímto účelem bude třeba alokace finančních prostředků do kapitoly Ministerstva vnitra na rok 2018 v celkové výši 110 milionů Kč.

rok	2018	2019	2020	2021
náklady na IS PNR	100	20	20	20
náklady na národní jednotku PIU	10	17	22	30
celkové náklady	110	37	42	50

Předpokládáno je však refinancování části nákladů (na technickou část IS PNR) z evropských zdrojů (ISF) a to až ve výši 75 %, nejvíce však 60 milionů Kč.

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/680**

Předpokládá se, že náklady vzrostou v souvislosti s novou povinností zřídit funkci pověřence pro ochranu osobních údajů. Článek 32 odst. 3 směrnice 2016/680 totiž stanoví, že je-li správce nebo zpracovatel orgánem veřejné moci či veřejným subjektem, může být s přihlédnutím k jejich organizační struktuře a velikosti jmenován jediný pověřenec pro ochranu osobních údajů pro několik takových orgánů nebo subjektů.

Protože v souladu s § 119 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je ústředním orgánem státní správy soudů Ministerstvo spravedlnosti ČR, navrhuje se, aby výkonem funkce pověřence pro ochranu osobních údajů mohl být pověřen některý ze zaměstnanců Ministerstva spravedlnosti ČR, který se nachází ve služebním poměru.

V této souvislosti bude nicméně nezbytné navýšit počet služebních míst, a to vzhledem k rozsahu vymezených úkolů pověřence (viz čl. 34 směrnice 2016/680), jakož i struktuře soudní soustavy. Za tímto účelem se navrhuje navýšit celkový počet zaměstnanců Ministerstva spravedlnosti ČR ve služebním poměru o 5 osob, přičemž tyto osoby by byly zařazeny do 13. platové třídy. Tento počet byl stanoven nejen s přihlédnutím k charakteru a náročnosti předmětné agendy a strukturu soudní soustavy, nýbrž i s ohledem na dosavadní zkušenosti Ministerstva spravedlnosti ČR, kdy již v současnosti Ministerstvo spravedlnosti ČR vykonává činnost alespoň vzdáleně se činnosti pověřenců podobající; *in concreto* se jedná o činnost dohledovou, kdy např. Odbor justičního dohledu, který je zodpovědný za prověrky důstojnosti soudního jednání atd., má k dispozici 7 zaměstnanců ve služebním poměru. Předpokládané náklady na tyto zaměstnance jsou shrnuty v následující tabulce (tyto náklady byly stanoveny s ohledem na předpokládaný prům. plat zaměstnanců Ministerstva spravedlnosti ČR ve služebním poměru dle návrhu rozpočtu pro rok 2018 sestaveného Ministerstvem financí ČR).

	Počet stát. zaměstnanců	Prům. plat 2018	Roční objem prostř. na platy	Pojistné 34%	FKSP 2%	Celkem
Navýšení	5	43.165,- Kč	2.589.900,- Kč	880.566,- Kč	51.798,- Kč	3.522.264 Kč

Policie ČR promítla náklady, které vzniknou v souvislosti se zřízením funkce pověřence, již do nákladů, které souvisejí s transpozicí směrnice 2016/681.

3.4 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Dopad na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky, jakož i její podnikající subjekty, se nepředpokládá, protože povinnost předávat údaje jmenné evidence cestujících se bude týkat pro všech leteckých dopravců, kteří budou létat do/z České republiky. Navíc směrnici 2016/681 musí v totožném termínu transponovat všechny státy EU.

Novelizace právních předpisů v souvislosti s novými pravidly ochrany osobních údajů nebude mít dopad na mezinárodní konkurenceschopnost ČR.

3.5 Dopady na podnikatelské prostředí

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/681**

Navrhovaná právní úprava předpokládá dopady na podnikatelské prostředí, a to v podobě zvýšených nákladů na letecké dopravce. Vyčíslení těchto nákladů je uvedeno shora pod bodem 3.2.

- **Dopady - ochrana osobních údajů**

Nebude mít dopady na podnikatelské prostředí.

3.6 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje)

Navrhovaná právní úprava nepředpokládá žádné dopady na územní samosprávné celky.

3.7 Sociální dopady

Navrhovaná právní úprava nepředpokládá žádné sociální dopady.

3.8 Dopady na spotřebitele

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/681**

V návaznosti na skutečnost, že letečtí dopravci budou mít možnost náklady spojené se zasíláním datových sad (odevzdáváním dat) přenést na cestujícího, je teoreticky možné očekávat zvýšení ceny jízdného, a to v závislosti na příslušné náklady. Ty se mohou pohybovat v řádech korun českých (1 – 8 Kč) u menších leteckých dopravců či v řádech pouhých desítek haléřů u těch leteckých dopravců, kteří budou využívat rezervační systémy a přenášet datové sady ve velkých objemech. S ohledem na výrazné konkurenční prostředí v oblasti podnikání v obchodní letecké dopravě tak nelze předpokládat, že v praxi dojde k zaznamenaným dopadům na spotřebitele.

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/680**

Nebudou dány žádné dopady na spotřebitele. V souvislosti se vznikem funkce pověřence bude mít každý možnost obracet se na něj v souvislosti se zpracováním osobních údajů.

3.9 Dopady na životní prostředí

Navrhovaná novelizace příslušných právních předpisů nepředpokládá žádné dopady na životní prostředí.

3.10 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava neupravuje vztahy, které by se dotýkaly zákazu diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona (tj. nerovného zacházení či znevýhodnění některé osoby z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru). Lze proto konstatovat, že právní úprava, jež je obsažena v návrhu zákona, nemá žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace. Z hlediska rovnosti mužů a žen je návrh neutrální nemá v této oblasti negativní dopady, neboť navrhovaná právní úprava je pro obě pohlaví stejná.

3.11 Dopady na výkon státní statistické služby

Navrhovaná právní úprava nepředpokládá žádné dopady na výkon státní statistické služby.

3.12 Korupční rizika

Předkladatel provedl zhodnocení korupčních rizik, jak stanoví Hlava II., čl. 9 odst. 2 písm. i) Legislativních pravidel vlády, a to podle Metodiky CIA (Corruption Impact Assessment; Metodika hodnocení korupčních rizik), kterou uveřejnil Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí na webové stránce <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-agenda/cia/Methodika-hodnoceni-korupcnich-rizik- CIA .pdf>.

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/681**

Přiměřenost

Návrhem zákona dochází k transpozici směrnice 2016/981, přičemž navrhovaná právní úprava nejde nad rámec nezbytné řádné transpozice. Navrhovaná právní úprava obsahuje povinnost leteckých dopravců předávat údaje ze jmenné evidence cestujících, které shromažďují při své obvyklé činnosti, Policii České republiky ve stanovených lhůtách a stanoveným způsobem, přičemž za nesplnění této povinnosti může být v rámci správního řízení uložena odpovídající sankce za přestupek.

Navrhovaná právní úprava rozšiřuje okruh kontrolní činnosti a působnosti pro projednání přestupků na straně Policie České republiky, která bude v případě zjištění, že stanovenou povinnost letecký dopravce nesplnil, zahajovat a vést správní řízení pro spáchání odpovídajícího přestupku. Rozšíření kompetence Policie České republiky je úměrné povaze upravovaných vztahů.

Efektivita

Navrhovaná právní úprava je dostatečně určitá a předpokládá, že veřejná správa bude schopna kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace.

Odpovědnost

Z navrhované právní úpravy je zřejmé, že hlavní kompetenční roli bude v dané problematice sehrávat především Policie České republiky, případně Ministerstvo vnitra.

Přijetí sankčních opatření předvídá článek 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti, který ukládá České republice povinnost stanovení pravidel pro sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě uvedené směrnice a přijetí nezbytných opatření k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

Z hlediska soustředění pravomocí nepřináší navrhovaná právní úprava jejich nadměrné soustředění u jednoho orgánu, zároveň však nedochází k rozdělení pravomocí mezi vyšší počet neurčitých subjektů.

Subjekty odpovědné za konkrétní rozhodnutí lze jasně identifikovat. O přestupku, jehož skutková podstata bude spočívat v nepředání údajů ze jmenné evidence cestujících, bude v prvním stupni rozhodovat Policie České republiky (viz § 94 odst. 1 písm. c) návrhu zákona).

Opravné prostředky

Ve správních řízeních mohou účastníci uplatňovat (v případě nesprávného postupu orgánu veřejné správy) opravné prostředky v souladu se správním řádem.

Proti rozhodnutí Policie České republiky o stanovení sankce za přestupek leteckého dopravce bude možné podat odvolání k Ministerstvu vnitra (k působnosti Ministerstva vnitra rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí Policie České republiky o uložení sankce za přestupek spočívající v nepředání údajů ze jmenné evidence cestujících vydanému v prvním stupni viz § 94 odst. 2 návrhu zákona).

Kontrolní mechanismy

Navrhovaná právní úprava konkrétně upravuje role – odpovědnost Policie České republiky a Ministerstva vnitra.

Transparence a otevřená data

Návrh zákona nemá vliv na dostupnost informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Dobrá praxe

Navrhovaná právní úprava se shoduje se známou dobrou praxí. Postupy, procesy a sankce v ní obsažené odpovídají stávajícím právním předpisům. Navrhovaný zákon nepřináší nové, inovativní postupy, ale využívá stávajících ověřených postupů.

Závěr hodnocení korupčních rizik

V rámci zhodnocení korupčních rizik podle Metodiky CIA konstatujeme, že návrh zákona splňuje kritéria přiměřenosti, efektivity a jednoznačné odpovědnosti. Návrh úpravy jako celek se shoduje se známou dobrou praxí a navrhované procesy v ní obsažené se jeví přiměřené při srovnání s obdobnou legislativou.

Návrh novelizace právních předpisů ve vztahu k transpozici směrnice 2016/680 nepředstavuje zvýšení korupčních rizik oproti stávajícímu stavu právní úpravy.

- **Dopady - ochrana osobních údajů**

Přiměřenost

Návrh novelizace předmětných zákonů důsledně dbá na to, aby transpoziční ustanovení respektovala přiměřenost, nedochází k nežádoucímu stanovování povinností nad rámec sekundárních předpisů EU.

Efektivita

Navrhovaná právní úprava je dostatečně určitá a předpokládá, že veřejná správa bude schopna kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace.

Odpovědnost

Kompetenční roli budou vykonávat jednotlivé orgány vymezené ve zvláštních právních předpisech (státní zastupitelství, vězeňská služba, GIBS, Policie ČR, Celní správa). Z hlediska soustředění pravomocí nepřináší navrhovaná právní úprava jejich nadměrné soustředění u jednoho orgánu, zároveň však nedochází k rozdělení pravomocí mezi vyšší počet neurčitých subjektů.

Opravné prostředky

Ve správních řízeních mohou účastníci uplatňovat (v případě nesprávného postupu orgánu veřejné správy) opravné prostředky v souladu se správním řádem.

Kontrolní mechanismy

Navrhovaná právní úprava konkrétně upravuje role jednotlivých orgánů. Obecně pak dozor nad zpracováním osobních údajů bude vykonávat Úřad na ochranu osobních údajů.

Transparence a otevřená data

Návrh zákona nemá vliv na dostupnost informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Dobrá praxe

Navrhovaná právní úprava se shoduje se známou dobrou praxí. Postupy, procesy a sankce v ní obsažené odpovídají stávajícím právním předpisům. Navrhovaný zákon nepřináší nové, inovativní postupy, ale využívá stávajících ověřených postupů.

Závěr hodnocení korupčních rizik

V rámci zhodnocení korupčních rizik podle Metodiky CIA konstatujeme, že návrh zákona splňuje kritéria přiměřenosti, efektivity a jednoznačné odpovědnosti. Návrh úpravy jako celek se shoduje se známou dobrou praxí a navrhované procesy v ní obsažené se jeví přiměřené při srovnání s obdobnou legislativou.

Návrhy novelizace zákonů, které transponují předpisy o ochraně osobních údajů, tedy směrnici 2016/680 a obecné nařízení, nepředstavují zvýšení korupčních rizik oproti stávajícímu stavu právní úpravy.

3.13 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/681**

Navrhovaná právní úprava bude mít pozitivní dopad na bezpečnost státu, neboť dojde k vytvoření systému zpracování údajů PNR a definování účelů pro nakládání s nimi, což v konečném důsledku pomůže k efektivnější práci bezpečnostních složek v České republice. Na základě analýzy údajů bude možné snáze identifikovat především pachatele terorismu a závažné trestné činnosti, kteří se v minulosti ničeho nedopustili.

- **Dopady vyplývající ze směrnice 2016/680**

Sekundárně povede transpozice směrnice ke zvýšení bezpečnosti ČR, neboť orgány justiční a policejní budou moci při nakládání s osobními údaji postupovat tak, jak předvídá tato směrnice, která předvídá speciální pravidla vůči obecnému nařízení o ochraně osobních údajů.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

- **Transpozice směrnice 2016/681**

Pro zvýšení přehledu vyhodnocení navrhovaných variant u jednotlivých problematických okruhů bylo použito následujících symbolů:

Vyjádření symboly	Slovní popis
+++	výrazné zlepšení stávajícího stavu; vysoká míra
++	zlepšení stávajícího stavu; střední míra
+	nepatrné zlepšení stávajícího stavu; nízká míra
0	navrhovaná varianta nemá vliv na stávající stav
-	nepatrné zhoršení stávajícího stavu; nízká míra
--	zhoršení stávajícího stavu; střední míra
---	výrazné zhoršení stávajícího stavu; vysoká míra

Pro určení nejvhodnějšího návrhu pro sběr dat od leteckých dopravců bylo využito všech pěti kritérií popsaných v kapitole výše.

Předkladatel návrhu zákona **upřednostňuje variantu B**, která je jedinou možností jak naplnit požadované cíle směrnice 2016/681.

Pokud jde o náklady na neveřejné rozpočty spojené s přijetím navrhované varianty, rozuměna finanční zátěž adresátů státní správy, tj. větších leteckých dopravců, jakož i drobných a středních podnikatelů (menších leteckých dopravců), tak tyto jsou značné, ale pro naplnění cílů směrnice a zejména posilování boje proti terorismu zcela nezbytné.

Drobné zvýšení administrativní zátěže leteckých dopravců by nemělo být překážkou pro přijetí navrhované varianty.

Zhodnocení variant

Varianty	EU dimenze	Finanční náklady	Garance zákonnosti	Zvýšení bezpečnosti	Ústavnost
Varianta A (nulová)	-- (neslučitelné)	0	0	-	0*
Varianta B (sběr údajů)	+++ (slučitelné)	--	++	++	+

*) nedojde však k naplnění závazků České republiky vůči Evropské unii

- **Transpozice směrnice 2016/680**

Zhodnocení variant

Varianty	EU dimenze	Finanční náklady	Garance zákonnosti	Zvýšení bezpečnosti	Ústavnost
Varianta A (nulová)	-- (neslučitelné)	0	0	-	0*
Varianta B (transpozice předpisů)	+++ (slučitelné)	--	++	++	+

Předkladatel návrhu zákona **upřednostňuje variantu B**, která je jedinou možností jak naplnit požadované cíle směrnice 2016/680 a obecného nařízení na ochranu osobních údajů.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Účinnost zákona je stanovena s ohledem na délku legislativního procesu a lhůty, ve kterých musí být přijata příslušná opatření k zajištění transpozice relevantního sekundárního právního aktu Evropské unie

Návrh zákona upravuje odrazující sankce za nově vymezená protiprávní jednání.

6. Přezkum účinnosti

Přezkum účinnosti bude provádět Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí a další příslušné orgány vymezené v právních předpisech, které jsou novelizovány, a to v rámci konkrétního vyhodnocování úrovně plnění závazků vyplývajících z právní úpravy určených jejím adresátům.

7. Konzultace a zdroje dat

- **Transpozice směrnice 2016/681**

V rámci konzultací pro určení dopadů regulace na její adresáty byli osloveni všichni licencovaní letečtí dopravci v České republice (resp. držitelé licence pro provozování obchodní letecké dopravy ze strany Úřadu pro civilní letectví). Jednalo se tak celkem o 21 leteckých dopravců, přičemž se vyjádřili toliko následující: České aerolinie, a.s. (ČSA), ABS Jets, a.s., Time Air, s.r.o., Silesia Air, s.r.o., AeroTaxi, s.r.o., a Aeropartner, a.s. Jednalo se tedy o významného leteckého dopravce podnikajícího na poli pravidelné i nepravidelné obchodní letecké dopravy (ČSA) a několik podnikajících subjektů v oblasti tzv. business letecké dopravy, která je dlouhodobě rostoucím segmentem.

- **Ochrana osobních údajů**

Konzultace probíhaly s dotčenými rezorty, tj. s Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem financí a ÚOOÚ.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Osoby, které zpracovaly závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace za oblast dopadů na letecké dopravce.

Jméno a příjmení

Ing. Marie Hauerová, tel. 225 131 001, marie.hauerova@mdcr.cz

Ing. Zdeněk Jelínek, tel. 225 131 027, zdenek.jelinek@mdcr.cz

Útvar, ve kterém pracují: odbor 220 – odbor civilního letectví Ministerstva dopravy

Osoby, které zpracovaly závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace za oblast dopadů na státní správu.

Jméno a příjmení

JUDr. Kateřina Jamborová, tel. 974 833 178, katerina.jamborova@mvcr.cz

Útvar, ve kterém pracují: Odbor bezpečnostní politiky a prevence kriminality,
Ministerstvo vnitra ČR.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k některým částem návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů

1. Základní identifikační údaje	
<p>Název návrhu: Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (v části změny zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, ve znění zákona č. 183/2017 Sb.)</p>	
Zpracovatel Ministerstvo financí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte 25. května 2018
Adaptace na právo EU: Ano (pokud zvolíte Ano): - uveďte termín stanovený pro adaptaci: 25. května 2018 - uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
Cílem návrhu zákona je v návaznosti na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „Obecné nařízení o ochraně osobních údajů“) adaptovat vnitrostátní právo na tento sekundární právní předpis Evropské unie. Konkrétně se jedná o adaptaci v oblasti správy daní, resp. působnosti Finanční správy České republiky a Celní správy České republiky, v oblasti opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a centrální evidenci účtů.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ne	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne	
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ne	
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne	
3.5 Sociální dopady: Ne	
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne	
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne	
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů:	

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

Obsah

Úvod	33
1 Důvod předložení a cíle	33
2 Návrh variant řešení.....	38
3 Vyhodnocení nákladů a přínosů.....	38
4 Návrh řešení	42
5 Implementace doporučené varianty a vynufování	43
6 Přezkum účinnosti regulace	43
7 Konzultace a zdroje dat.....	43

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, a to v části změny zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Finanční správě ČR“), a zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Celní správě ČR“), zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML zákon“), a zákona č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „ZCEÚ“).

1.2 Definice problému

V rámci kontinuálního zajišťování slučitelnosti právního řádu České republiky s právem Evropské unie a v souladu s ustanovením § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, byl aktuálně identifikován sekundární právní předpis Evropské unie, ve vztahu k němuž je třeba realizovat adaptaci vnitrostátního práva. Tímto sekundárním právním předpisem je Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Hlavním cílem předloženého návrhu novelizace právního předpisu je tedy provést adaptaci vnitrostátního práva na výše uvedený sekundární právní předpis Evropské unie, zajistit soulad vnitrostátní právní úpravy s tímto předpisem, a tím splnit povinnost, která plyne České republice z členství v Evropské unii. Neprovedení adaptace na Obecné nařízení v člancích, které formálně či materiálně předpokládají přijetí navazující národní legislativy, by znamenalo nesplnění závazků plynoucích z členství České republiky v Evropské unii a znesnadnilo aplikaci Obecného nařízení o ochraně osobních údajů. V rámci částí, k nimž se vztahuje toto hodnocení dopadu regulace, se konkrétně jedná o adaptaci v oblasti správy daní, resp. působnosti Finanční správy České republiky a Celní správy České republiky, v oblasti opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a centrální evidenci účtů.

Současně je třeba v nezbytném rozsahu posoudit a případně aplikovat možnost na základě článku 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů stanovit výjimky upravující omezení některých z práv subjektů osobních údajů při výkonu veřejné moci v uvedených oblastech. Cílem stanovení těchto výjimek je zajištění toho, že aplikace Obecného nařízení o ochraně osobních údajů nepovede k ohrožení výkonu veřejné moci v uvedených oblastech při současném zachování nezbytných standardů ochrany osobních údajů.

Adaptační předpis má nabýt účinnosti k 25. květnu 2018.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Problematika se týká následujících právních předpisů:

Vnitrostátní právo

- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- další předpisy z oblasti daňového a celního práva, které navazují na výše uvedené předpisy jako na obecné procesní a kompetenční normy,
- zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákona č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

Evropské právo

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „AML směrnice“).

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Správce daně

Daňový řád v § 10 definuje správce daně široce tak, že se jím rozumí správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní. Správcem daně jsou především orgány Finanční a Celní správy České republiky, ale také řada jiných orgánů, které spravují určitá peněžitá plnění v režimu daňového řádu, a to včetně orgánů územní samosprávy či soudů. Podle ustanovení § 9 odst. 3 daňového řádu může správce daně shromažďovat osobní údaje a jiné údaje, jsou-li potřebné pro správu daní, a to jen v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení cíle správy daní. Správci daně tak při své působnosti (včetně odhalování daňových úniků) využívají osobní údaje získané přímo od subjektů osobních údajů, nebo při své vyhledávací, analytické a kontrolní činnosti.

Finanční analytický úřad

Finanční analytický úřad je v souladu s § 29c AML zákona správním úřadem, který je podřízen Ministerstvu financí a plní funkci finanční zpravodajské jednotky pro Českou republiku. Za účelem zabránění zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti a k financování terorismu a vytvoření podmínek pro odhalování takového jednání (§ 1 AML zákona) podle ustanovení § 21 AML zákona Finanční analytický úřad soustřeďuje a analyzuje údaje získané při své činnosti na základě AML zákona a je oprávněn vést údaje získané při plnění svých úkolů v informačním systému za podmínek, které stanoví legislativa upravující ochranu a zpracování osobních údajů.

Povinné osoby podle AML zákona

Povinné osoby jsou subjekty vymezené v § 2 AML zákona, kterým AML zákon stanoví za výše uvedeným účelem (§ 1 AML zákona) řadu veřejnoprávních povinností při uplatňování opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Tyto subjekty jsou v souladu s AML zákonem oprávněny vést a zpracovávat údaje, získané při implementaci těchto opatření.

Česká národní banka jako správce centrální evidence účtů

Uvedená evidence je podle ZCEÚ teprve budována v rámci České národní banky a svoji funkci začne plnit od počátku roku 2018. Je nástrojem, který umožní příslušným institucím za účelem odhalování trestné činnosti a stíhání pachatelů trestných činů, zajištění významných hospodářských a finančních zájmů a bezpečnosti České republiky nebo Evropské unie, jinak nedosažitelnou rychlostí přístup k informacím, které mají povinnost využít k účelu, za kterým je úvěrové instituce získávají a uchovávají, popř. k jiným zákonným účelům.

Fyzické osoby

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů se vztahuje k osobním údajům, které jsou z definice vztaženy k fyzickým osobám. V rámci správy daní mohou být fyzické osoby v postavení tzv. osoby zúčastněné na správě daní, tj. v postavení daňového subjektu nebo třetí osoby (viz § 5 odst. 3 daňového řádu). Analogické postavení mají fyzické osoby i při výkonu působnosti orgánů Finanční nebo Celní správy České republiky v jiných procesních režimech, než je správa daní. V oblasti opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a centrální evidence účtů budou fyzické osoby v postavení klientů povinných osob. V případě centrální evidence účtů jsou fyzické osoby v postavení klientů, přičemž tato množina je určena v § 3 ZCEÚ.

1.5 Popis cílového stavu

Hlavním cílem předloženého návrhu zákona je provést adaptaci na Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Neprovedení adaptace by znamenalo nesplnění závazků plynoucích z členství České republiky v Evropské unii.

Návrhem novely daňového řádu jako obecného procesního předpisu upravujícího správu daní je třeba provést adaptační úpravu ve vztahu k nařízení, která jednak stanoví podmínky realizace některých práv subjektu údajů prostřednictvím jejich zasazení do existujících institutů daňového řádu, a jednak v návaznosti na článek 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů stanoví výjimky upravující omezení některých z těchto práv. Cílem je provést adaptaci takovým způsobem, aby došlo k naplnění smyslu a účelu Obecného nařízení o ochraně osobních údajů a současně nedošlo ke zhoršení podmínek pro výkon správy daní a dalších působností oproti stávajícímu stavu.

Některé výjimky upravující omezení práv subjektu údajů, které se uplatní rovněž v rámci správy daní, jsou upraveny již samotným návrhem zákona o zpracování osobních údajů. Zejména platí, že jeho § 10 obecně upravuje omezení některých práv a povinností tak, že články 12 až 22 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů a v odpovídajícím rozsahu též článek 5 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů se použijí pouze částečně nebo se splnění povinností správce údajů nebo zpracovatele údajů nebo práva subjektu údajů stanovených těmito články odloží, je-li to nezbytné a přiměřené k předcházení vážného ohrožení ve vymezených oblastech. Jednou z takto vymezených oblastí je jiný důležitý cíl obecného veřejného

zájmu Evropské unie nebo členského státu Evropské unie, zejména důležitý hospodářský nebo finanční zájem Evropské unie nebo členského státu Evropské unie, včetně peněžních, rozpočtových a daňových záležitostí, veřejného zdraví a sociálního zabezpečení. Do uvedené oblasti tak nepochybně spadá zájem na řádném výkonu správy daní. S ohledem na velmi obecný charakter této úpravy a současně na velmi široký záběr správy daní v procesním smyslu, která se nevztahuje pouze na správu daní v užším smyslu, ale rovněž na správu řady dalších peněžitých plnění a na výkonu dalších agend v procesním režimu daňového řádu, se nicméně jeví jako vhodné některá omezení práv subjektů údajů upravit v daňovém řádu výslovně, jakkoliv by zřejmě v řadě případů bylo možné tato omezení dovodit z obecné úpravy zákona o zpracování osobních údajů.

Naopak tam, kde návrh zákona o zpracování osobních údajů řeší explicitně konkrétní omezení práv subjektu údajů při výkonu veřejné moci, tj. i pro účely správy daní, není na místě řešit tato omezení v daňovém řádu, který v těchto případech spoléhá na obecnou úpravu.

V rámci daňového řádu je třeba řešit dvě výjimky z práv subjektu údajů v mezích článku 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů, a to z:

- práva na omezení zpracování údajů na základě popření přesnosti zpracovávaných osobních údajů nebo na základě námítky subjektu údajů – zpochybné údaje mohou být správcem daně i nadále zpracovány, a to i bez souhlasu subjektu údajů. Správci daně je známo, že tyto údaje a i jejich zpracování jsou subjektem údajů zpochybné. Formou označení bude úřední záznam případně jiný vhodný způsob, který správce daně zvolí. Jedná se o speciální normu vůči ustanovení článku 18 odst. 1 písm. a) a d) Obecného nařízení o ochraně osobních údajů,
- práva nebýt předmětem automatizovaného rozhodování, včetně profilování – správce daně může provádět výkon správy daní výhradně na základě automatizovaného zpracování osobních údajů. Správce daně musí tuto činnost uvést v záznamu a uchovat jej nejméně po dobu jednoho roku od posledního použití zpracovaných osobních údajů daňového subjektu. Jedná se o speciální normu vůči ustanovení článku 22 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

Analogické řešení je třeba přijmout též pro oblast výkonu působnosti orgánů Finanční, resp. Celní správy České republiky, která je z velké míry tvořena právě výkonem správy daní, avšak vyžaduje aplikaci obdobného režimu též na zbylé agendy daných soustav orgánů, byť jsou vykonávána v jiném procesním režimu.

Návrhem novely AML zákona je třeba provést adaptaci Obecného nařízení v oblasti opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Vzhledem k velmi specifickému charakteru činnosti Finančního analytického úřadu a velmi striktně upravené povinnosti mlčenlivosti a ochrany dat, které jsou pro jeho výkon nezbytné, je nutné ve vztahu k výkonům některých povinností, upravených v Obecném nařízení, využít výjimky vyplývající z čl. 23 Obecného nařízení. Tyto výjimky je nutné aplikovat jak ve vztahu k činnosti Finančního analytického úřadu, tak ve vztahu k povinným osobám, protože obě tyto kategorie zpracovávají osobní údaje pro účely předcházení či odhalování legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Vnitrostátní úprava výjimek v rámci této činnosti je rovněž předpokládána v čl. 41 odst. 4 AML směrnice. Obdobný účel má i činnost České národní banky při provozování centrální evidence účtů.

V rámci AML zákona, popř. ZCEÚ je nutné řešit výjimky z práv subjektu údajů v mezích článku 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů, a to z:

- práva subjektu údajů na přístup k osobním údajům – povinné osoby a orgány příslušné v oblasti opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu nejsou povinny vydat subjektu údajů potvrzení, zda osobní údaje, které se ho týkají, zpracovávají, případně umožnit přístup k těmto údajům,
- práva subjektu údajů, aby mu byly oznámeny případy porušení zabezpečení osobních údajů – Finanční analytický úřad neoznámí porušení zabezpečení osobních údajů osobě, které se tyto údaje týkají, popřípadě oznámí pouze v takovém rozsahu, aby sdělením nedošlo k ohrožení plnění úkolu za účelem zabránění zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti nebo k financování terorismu, vytváření podmínek pro odhalování legalizace výnosů z trestné činnosti nebo financování terorismu, nebo utajovaných informací,
- práva na opravu nebo likvidaci osobních údajů nebo jejich zpracování – Finanční analytický úřad nevyhoví žádosti o opravu nebo výmaz osobních údajů nebo omezení jejich zpracování, popřípadě vyhoví pouze částečně, pokud by vyhověním došlo k ohrožení plnění úkolu za účelem zabránění zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti nebo k financování terorismu, vytváření podmínek pro odhalování legalizace výnosů z trestné činnosti nebo financování terorismu, nebo utajovaných informací. Pokud by i sdělením o nevyhovění žádosti, včetně odůvodnění, došlo k ohrožení těchto chráněných zájmů, Finanční analytický úřad bude žadatele informovat takovým způsobem, aby se takovému ohrožení předešlo.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě neřešení problému bylo jako riziko identifikováno omezení řádného výkonu správy daní, neefektivní boj s daňovými úniky a oslabení účinnosti opatření v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a centrální evidence účtů.

Omezení řádného výkonu správy daní

Pokud by v rámci správy daní došlo k adaptaci na Obecné nařízení o ochraně osobních údajů v plném rozsahu, tj. bez využití výše uvedených výjimek z práv subjektu údajů, mohlo by dojít k omezení řádného výkonu správy daní z věcného, časového i kapacitního hlediska, a to zvláště s ohledem na mimořádný kvantitativní i kvalitativní rozsah dané působnosti, jejíž výkon je z podstaty založen na zpracovávání velkého množství osobních údajů. Z toho důvodu je nutné navrhnout výjimky upravující omezení některých z práv subjektu údajů.

Neefektivní boj s daňovými úniky

Efektivnost boje s daňovými úniky závisí na tom, zda správce daně má o skutečnostech významných pro správu daní a o daňových subjektech kvalitní, aktuální a pravdivé informace. Systém získávání údajů současně musí být nastaven takovým způsobem a obsahovat takové regulační mechanismy, aby vylučoval či alespoň významně ztěžoval možnost jeho narušení prostřednictvím obstrukčního jednání daňových subjektů zapojených do páčání daňových úniků, často i v rámci organizovaného zločinu. Nejedná se přitom pouze o samotné získávání nezbytných údajů správcem daně, ale také o možnost tyto údaje v nezbytném rozsahu a čase

dále zpracovávat. V opačném případě by byl boj s daňovými úniky méně efektivní.
Oslabení účinnosti opatření v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a centrální evidence účtů

Účinnost těchto opatření je podmíněna řádným plněním úkolů jak povinnými osobami, tak příslušnými státními orgány. Z tohoto důvodu je nezbytné přiměřeně zcela nebo částečně omezit některá práva subjektů údajů. V opačném případě by mohlo docházet k narušování řádného provádění postupů podle AML zákona a ZCEÚ, čímž by mohlo být ohroženo předcházení, ale i činnost orgánů činných v trestním řízení při vyšetřování a odhalování praní peněz a financování terorismu, případně i daňových orgánů a zpravodajských služeb (u posledně jmenovaných ve vztahu k centrální evidenci účtů).

1.7 Metodika řešení

Jako samostatná otázka není posuzováno přijetí či nepřijetí adaptační úpravy jako takové, neboť se jedná o reakci na přímo použitelné Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Stejně tak není řešeno zasazení realizace některých práv subjektu údajů do existujících institutů daňového řádu, které je technickým opatřením k zajištění této realizace bez ambice uvedená práva principiálně omezovat. Předmětem posouzení naopak je to, zda má být ve vybraných případech normována výjimka z práv subjektu údajů ve smyslu článku 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Posouzení je provedeno pro oblast správy daní s analogickým dopadem do oblasti jiných působností orgánu Finanční, resp. Celní správy České republiky, které jsou vykonávány v jiných procesních režimech, a dále je provedeno pro oblast boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a centrální evidence účtů.

2 Návrh variant řešení

Varianta 0 – nestanovení výjimek

Varianta 0 vychází z toho, že nejsou stanoveny žádné výjimky vůči Obecnému nařízení o ochraně osobních údajů.

Varianta 1 – stanovení výjimek

Varianta 1 se týká využití stanovení výjimek upravujících některé z práv subjektu údajů podle článku 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Konkrétně se jedná zejména o výjimky z práva na omezení zpracování údajů na základě popření přesnosti zpracovávaných osobních údajů nebo na základě námítky subjektu údajů a z práva nebýt předmětem automatizovaného rozhodování, včetně profilování. Některé další výjimky upravující omezení práv subjektu údajů, jenž platí rovněž v rámci správy daní a v rámci boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu i centrální evidence účtů, jsou upraveny již v návrhu zákona o zpracování osobních údajů.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Obecně není na místě taková ekonomická analýza, kde by zpracovatel porovnal

náklady vynaložené na jedné straně a výnosy na druhé straně. Je nutno konstatovat, že náklady i výnosy by byly stanoveny odhadem. Nelze předpokládat, že by se stát dozvěděl přesnou částku, o kolik méně či více daňových příjmů by v návaznosti na zavedení či nezavedení výjimek z některých práv subjektu údajů pro účely správy daní bylo v rámci správy daní získáno. Je ale zřejmé, která z variant je z hlediska zamezení výše uvedeným rizikům méně problematická. Relevantní kritéria jsou tedy kritéria kvalitativní.

Byla identifikována následující hodnotící kritéria:

- garance práv subjektu údajů,
- realizovatelnost správy daní,
- boj s daňovými úniky,
- zachování principu daňové neutrality,
- fungování a účinnost systému boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

3.2 Náklady

Garance práv subjektu údajů

Kritérium zohledňuje, zda zavedením výjimek upravujících některé z práv subjektu údajů podle článku 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů nedojde k takovému narušení práv subjektu údajů, které by bylo v rozporu se smyslem a účelem tohoto nařízení a překračovalo hranice přiměřenosti a předvídatelnosti. Tuto garanci je třeba posuzovat nejen z pohledu samotné realizace práv, ale také z pohledu opatření a prostředků, které mají zamezit zneužití předmětných výjimek.

3.3 Přínosy

Realizovatelnost správy daní

Kritérium zohledňuje, zda a jaký vliv bude mít zúžení nebo rozšíření práv subjektu údajů na základě Obecného nařízení o ochraně osobních údajů na praktickou realizovatelnost správy daní.

Boj s daňovými úniky

Kritérium zohledňuje, zda zavedením výjimek upravujících některé z práv subjektu údajů podle článku 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů bude zachována schopnost správce daně účinně bojovat s daňovými úniky.

Zachování principu daňové neutrality

Toto kritérium sleduje, zda zvolená varianta ovlivňuje volbu daňového rezidentství z pohledu míry realizace práv subjektu údajů při správě daní. Princip daňové neutrality požaduje, aby legislativní opatření v daňové oblasti nevytvářela situaci, kdy je daňový subjekt pouze s ohledem na tato opatření motivován k jednání, k němuž by za normálního běhu věcí nepřistoupil. Kritérium souvisí s kritériem boje s daňovými úniky.

Fungování a účinnost systému boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Toto kritérium sleduje, zda zavedením výjimek upravujících některá z práv subjektu údajů podle článku 23 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů bude zachována funkčnost systému boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu.

3.4 Vyhodnocení variant

3.4.1 **Varianta 0 – nestanovení výjimek**

Garance práv subjektu údajů

V rámci této varianty dochází k plné aplikaci práv subjektu údajů v rámci správy daní bez využití možnosti stanovit legitimní výjimky. Předmětná práva jsou tedy garantována v maximálním možném rozsahu předpokládaném Obecným nařízením o ochraně osobních údajů.

Realizovatelnost správy daní

Při realizaci varianty 0 dojde k narušení standardního průběhu správy daní oproti stávajícímu stavu. Právo na omezení zpracování údajů na základě popření přesnosti zpracovávaných osobních údajů nebo na základě námitky subjektu údajů bude znamenat (a to i s ohledem na velmi širokou definici osobních údajů) významné věcné komplikace a časová zdržení v důsledku dočasné nemožnosti dalšího zpracování takto zpochybněných údajů. Současně by došlo též k narušení informační povinnosti jiných orgánů a osob, které jsou povinny poskytovat správci daně údaje nezbytné pro výkon správy daní (i tyto orgány a osoby by jinak byly vázány povinností dále nezpracovávat – tedy ani neposkytovat – osobní údaje, které byly zpochybněny). Prodlevy v dalším zpracování zpochybněných osobních údajů by mohly v krajním případě (být zřejmě v kombinaci s jinými faktory) vést k prodlužování nalézací i platební fáze správy daní až k překročení maximálních prekluzivních lhůt, které zákon normuje pro stanovení, resp. placení daně, po jejichž uplynutí již daň stanovit, resp. vybrat či vymoci již není možné. Realizace práva nebýt předmětem automatizovaného rozhodování správce daně, včetně profilování, pak povede k omezení možnosti využívání informačních systémů správcem daně, a tím opět k prodloužení a zesložitému postupu správce daně, který dnes v některých případech využívá automatizovaného rozhodování (v širším smyslu volby dalšího postupu, nikoliv ve smyslu vydání rozhodnutí jako správního aktu).

Boj s daňovými úniky

Při realizaci varianty 0 dojde k oslabení schopnosti správce daně zpracovat všechny osobní údaje, a to s ohledem na nemožnost zpracovávat osobní údaje, u kterých byla popřena jejich přesnost, a na nemožnost zpracování osobních údajů v rámci automatizovaného rozhodování. V případě úplné realizace uvedených práv subjektu údajů v podobě limitace zpracování údajů by tato v praxi vedla k možnosti narušení řádné správy daní, a tím i narušení jejího cíle. Zejména s přihlédnutím k široce chápanému okruhu osobních údajů a jejich využití při správě daní by účelové brojení proti zpracování osobních údajů správcem daně s uvedeným omezujícím účinkem mohlo paralyzovat činnost správce daně a být velmi snadno aplikovatelným obstrukčním nástrojem ze strany daňových subjektů páchajících daňové úniky, často v rámci organizovaného zločinu, kde zejména časový prvek reakce správce daně je klíčový. Podobně v případě automatizovaného rozhodování, jehož využití by bylo v rámci varianty 0 omezeno, platí, že využití profilování je nezbytné zejména v oblasti daňové analytiky a v rámci boje proti daňovým únikům, kdy je aplikováno např. v souvislosti s výběrem daňových subjektů ke kontrole (jak v rámci správy peněžitých plnění tak, např. v oblasti celního řízení), tak v jiných oblastech správy daní (např. v souvislosti s automatizovaným avizováním nedostatků elektronických podání).

Zachování principu daňové neutrality

V případě varianty 0 budou daňové subjekty poptávající omezený přístup správce daně k osobním údajům, resp. plné využití práv subjektu údajů motivovány k tomu, aby byly v České republice daňovými rezidenty. Tato varianta má tedy potenciál nežádoucím způsobem ovlivnit volbu vlastnické a organizační struktury subjektu v případě, že v jiných (jinak srovnatelných) členských státech Evropské unie bude přijata úprava z pohledu subjektu údajů přísnější. Tento potenciál je umocněn tím, že dochází k omezení přístupu a možnosti zpracovávání osobních údajů správcem daně oproti stávajícímu stavu.

Fungování a účinnost systému boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Při realizaci varianty 0 dojde k narušení funkčnosti systému boje proti praní peněz a financování terorismu, a to zejména s ohledem na případné zneužití práva subjektu údajů být informován správcem údajů o vybraných skutečnostech. Systém boje proti praní peněz a financování terorismu je z podstaty založen na skutečnosti, že osoby, o nichž jsou v rámci tohoto systému zpracovávány údaje, nejsou s tímto zpracováváním bez dalšího seznámeny, popř. je takové seznámení limitováno. Zejména s přihlédnutím k široce chápanému okruhu osobních údajů a jejich využití v rámci systému boje proti praní peněz a financování terorismu by plná realizace práv subjektu údajů znemožnila účinné fungování tohoto systému a poskytlo legální prostředek obstrukce pro pachatele trestné činnosti.

3.4.2 Varianta 1 – stanovení výjimek

Garance práv subjektu údajů

V rámci této varianty jsou stanoveny výjimky z vybraných práv subjektu údajů při správě daní, přičemž tyto výjimky jsou stanoveny proporcionálním a předvídatelným způsobem při současném zavedení (či využití stávajících) nezbytných garancí a prostředků, které mají bránit zneužití těchto výjimek. V podrobnostech je ohledně těchto garancí třeba odkázat zejména na důvodovou zprávu k návrhu zákona v pasáži věnované změně daňového řádu. Jakkoliv je využití možnosti stanovit předmětné výjimky zcela legitimním krokem, který samo Obecné nařízení o ochraně osobních údajů připouští, jedná se z pohledu subjektu údajů a garancí jeho práv o řešení z povahy věci méně výhodné, neboť každá výjimka představuje zúžení daných práv bez ohledu na adekvátnost souvisejících garancí.

Realizovatelnost správy daní

V případě zvolení této varianty bude správce daně vázán standardními zákonnými limity získávání a zpracovávání osobních údajů pro výkon správy daní, jimiž je vázán již v současnosti. Současně nebude vytvořena zbytečná administrativní zátěž v rámci výkonu správy daní. Nedojde tak k narušení standardního průběhu správy daní oproti stávajícímu stavu. Realizace práva na omezení zpracování údajů na základě popření přesnosti zpracováváných osobních údajů nebo na základě námítky subjektu údajů nepřinese významné věcné komplikace a časová zdržení v důsledku dočasné nemožnosti dalšího zpracování takto zpochybněných údajů, ani k narušení výměny informací mezi správcem daně a jinými orgány či osobami. V konečném efektu nebude zvýšeno riziko překročení prekluzivních lhůt, ve kterých lze stanovit, resp. vybrat či vymoci daň. Nadále bude možné stávající využití automatizovaného rozhodování správce daně, včetně profilování.

Boj s daňovými úniky

Při realizaci varianty 1 dojde k zachování schopnosti správce daně zpracovat osobní údaje daňových subjektů ve stávajícím rozsahu, který je nezbytný pro účely boje s daňovými úniky. Nebude tak možné využít obstrukčním způsobem nemožnost zpracovávat osobní údaje, u kterých byla popřena jejich přesnost, a nebude oslabena možnost zpracování osobních údajů správcem daně v rámci automatizovaného rozhodování, zejména v oblasti daňové analytiky (např. v souvislosti s výběrem daňových subjektů ke kontrole). Nevznikne tak potenciál k narušení řádné správy daní, a tím i narušení jejího cíle, ani nedojde k oslabení pozice správce daně vůči daňovým subjektům páchajících daňové úniky, často v rámci organizovaného zločinu, kde zejména časový prvek reakce správce daně je klíčový.

Zachování principu daňové neutrality

V případě varianty 1 budou daňové subjekty poptávající omezený přístup správce daně k osobním údajům, resp. plné využití práv subjektu údajů motivovány k tomu, aby nebyly v České republice daňovými rezidenty. Tato varianta má tedy potenciál nežádoucím způsobem ovlivnit volbu vlastnické a organizační struktury subjektu v případě, že v jiných (jinak srovnatelných) členských státech Evropské unie bude přijata úprava z pohledu subjektu údajů méně přísná. Na straně druhé je však tento potenciál oslaben tím, že nedochází k omezení přístupu a možnosti zpracovávání osobních údajů správcem daně oproti stávajícímu stavu. Fakticky tedy lze předpokládat, že v případě varianty 1 daňový subjekt nedá přednost ani statusu daňového rezidenta, ani statusu daňového nerezidenta. Nemanipuluje tedy uměle se skutečností jen za tím účelem, aby např. skryl informace relevantní pro správné stanovení jeho daňové povinnosti či ztížil jejich zpracování správcem daně, a to při zohlednění toho, jaký je rozsah pravomocí tuzemského nebo zahraničního správce daně ve vztahu k zpracování osobních údajů pro výkon správy daní.

Fungování a účinnost systému odhalování a vyšetřování trestné činnosti včetně boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Při realizaci varianty 1 dojde k zachování funkčnosti nastaveného systému boje proti praní peněz a financování terorismu a povinné osoby i příslušné orgány včetně orgánů činných v trestním řízení a zpravodajských služeb budou nadále schopny řádně plnit své povinnosti stanovené za účelem odhalování a vyšetřování trestné činnosti, ochrany významných ekonomických zájmů České republiky a Evropské unie i boje proti praní peněz a financování terorismu. Uplatněním navrhovaných výjimek zůstane *de facto* zachován stávající stav, který vylučuje možnost zneužití práva subjektu údajů být informován správcem údajů o vybraných skutečnostech k narušení uvedeného systému.

4 Návrh řešení

4.1.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3.4. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 2).

Tabulka 1: Vyhodnocení navržených variant

	Garance práv subjektu údajů	Realizovatelnost správy daní	Boj s daňovými úniky	Zachování principu daňové neutrality	Fungování účinnosti systému	a AML
V0	1	2	2	2	2	
V1	2	1	1	1	1	

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant optikou zvolených kritérií vyplynula jako nejvhodnější varianta 1.

Tato varianta přináší nejlepší předpoklady pro neohrožení realizovatelnosti správy daní, boje s daňovými úniky a fungování a účinnosti AML systému, to vše při současném zajištění proporcionální míry garancí práv subjektu údajů.

5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Ministerstvo financí zajistí adaptaci na sekundární právní předpis tím, že se spolupodílí na tvorbě návrhu změny daňového řádu, zákona o Finanční správě ČR, zákona o Celní správě ČR, AML zákona a ZCEÚ ve spolupráci s Ministerstvem vnitra jako hlavním gestorem adaptace právního řádu České republiky na Obecné nařízení o ochraně osobních údajů.

6 Přezkum účinnosti regulace

Obecně lze vyhodnotit účinnost regulace již po prvním roce účinnosti zákona (např. lze vyhodnotit, zda zavedení výjimek z práv subjektu údajů v rámci správy daní na jedné straně zachovalo schopnost správců daně realizovat správu daní a zejména boj s daňovými úniky, a na straně druhé nebyly zaznamenány excesy z pohledu garance práv subjektů údajů).

Z tohoto důvodu se očekává, že dostatek dat pro přezkum účinnosti regulace bude k dispozici nejdříve po roce od vstupu zákona v účinnost. Proto proběhne přezkum účinnosti regulace poprvé na přelomu let 2019-2020.

7 Konzultace a zdroje dat

Vycházelo se z konzultací s příslušnými útvary Generálního finančního ředitelství a Generálního ředitelství cel reprezentujících nejvýznamnější správce daně v České republice, a s příslušnými útvary Finančního analytického úřadu, resp. s Českou národní bankou. Dále bylo vycházeno z konzultací s Úřadem pro ochranu osobních údajů.