



V Praze 8. února 2024

Čj. 22/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem návrhu zákona je adaptace a implementace evropského práva, odstranění vybraných nedostatků identifikovaných v rámci 5. kola hodnocení České republiky Výborem expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu Rady Evropy (dále jen „výbor MONEYVAL“), na základě nichž byla Česká republika zařazena do zpřísněného sledovacího režimu, a finálně také odstranění nedostatků AML zákona, které se projeví při jeho aplikaci v praxi.

Návrh zákona je primárně zákonem adaptačním, který je legislativní reakcí na tzv. nařízení TFR, které upravuje povinnost připojit doprovázející informace k převodům peněžních prostředků a některých kryptoaktiv do AML zákona. Dále do ZMSSD zapracovává výtky Evropské komise k transpozici tzv. směrnice DAC 7 a judikovaného problému tzv. směrnice DAC 6, aby se předešlo zahájení řízení o porušení unijního práva (infringement).

Návrh zákon rovněž zapracovává vybraná doporučení FATF, u nichž byly detekovány závažné implementační nedostatky v rámci hodnocení České republiky výborem MONEYVAL. Jedná se zejména o doporučení FATF č. 6, 7, 29 a 32. V rámci doporučení FATF č. 32 jde o zavedení opatření k odhalování přeshraničního převozu peněžní hotovosti na vnitřních hranicích EU, a to včetně systému prohlášení takového převozu peněžní hotovosti, v rámci doporučení FATF č. 6 a 7 zavedení postupu pro bezprostřední uplatňování cílených finančních sankcí za účelem dodržení příslušných rezolucí Rady bezpečnosti OSN. Kvůli těmto nedostatkům byla v prosinci 2023 Česká republika zařazena do zpřísněného režimu monitorování, který může vést až k zařazení České republiky na tzv. šedý seznam FATF, tedy mezi země se strategickými nedostatky v jejich systémech boje proti praní špinavých

peněz, financování terorismu a financování proliferační, což je závažné reputační riziko. České republice bylo uloženo zajistit rychlou nápravu, a to prioritně u klíčového doporučení FATF č. 6, přičemž provedená nápravná opatření musí být reportována ústně na plenárním zasedání výboru MONEYVAL v květnu 2024 a písemně v prosinci 2024.

II. Připomínky a návrhy změn:

Zpráva RIA je rozdělena na 6 částí, které se zabývají jednotlivými problémy, jejich definicí, zvažovanými variantami a jejich vyhodnocením. Ve stejné struktuře je zpracováno i předložené stanovisko.

Obecně lze zhodnotit, že zpráva v řadě případů prezentuje předpoklady bez udání podkladů. Text se také nezabývá věcnými změnami, které jsou vyhodnoceny jako nevýznamné, případně se týkají parametrických změn či úprav legislativně technické povahy.

Ve všech částech zároveň absentuje zdroj dat a konzultace se omezují vždy pouze na jeden subjekt.

A. Zavedení národního vnitrounitního opatření pro kontrolu převozů hotovosti

Při rozhodování o zavedení národního vnitrounitního opatření pro kontrolu převozu hotovosti byla vybrána varianta méně náročná jak na okruh osob převážející limitní objemy hotovosti, tak na státní rozpočet. Při plném uplatnění přísně orientovaného přístupu by neměla informační povinnost přesáhnout 365 osob za rok.

- Jako cílový stav je uvedeno dosažení souladu s doporučením FATF, nicméně cílovým stavem je zejména zamezení legalizace výnosů z trestné činnosti.
- Předkladatel uvádí, že „v souvislosti s daným tématem nebyla identifikována žádná rizika“. Toto tvrzení se zdá být značně nepravděpodobné. Doporučujeme tuto část více rozpracovat.
- Návrh variant řešení

- Varianta 1 - *Podle kvalifikovaného odhadu FAÚ by se náklady na veřejné rozpočty vážící se ke vzniku systému pohybovaly kolem částky 10 000 000 Kč a na jeho údržbu ve výši kolem 200 000 Kč za rok.* - Doporučujeme doplnit detaily tohoto odhadu, zejména náklady na údržbu ve výši cca 17 tisíc měsíčně se jeví jako velmi nízké.

Zmírnění rizika - sledování přeshraničního toku legální hotovosti je užitečný vstup pro provádění strategické analýzy finanční zpravodajské jednoty. - Jedná se o zpravodajskou jednotku? Doporučujeme doplnit detaily, proč a jak jsou tyto informace užitečné.

- Varianta 2 – V sekci Náklady na straně osob převážejících nadlimitní objemy hotovosti by bylo dobré specifikovat, o co přesně se v případě *rizikově orientovaného přístupu* jedná.

Lze očekávat, že ve srovnání s variantou 1 bude řádově vyšší podíl osob převážejících nelegální hotovost – Znamená to, že bude více osob, které se pokusí přes české hranice přesunout nelegální hotovost? Nebo to znamená, že více osob převážejících nelegální hotovost překročí české hranice? Je třeba popsat oba případy.

Při plném uplatnění přísně rizikově orientovaného přístupu lze očekávat, že nepřesáhne 365 osob za rok (zde je vycházeno z průměrného dotazování jedné osoby za den). - Je potřeba doplnit, jak toto číslo vzniklo. Jaké jsou standardy v jiných zemích, kde je legislativa adaptována?

V zásadě lze tuto variantu v praxi redukovat jen na novou pravomoc příslušného orgánu, bez nutnosti vytváření jakéhokoli nového informačního systému či systému pro fyzický sběr formulářů, jako je tomu u varianty 1. - Je třeba přesněji odhadnout zatížení veřejného rozpočtu, zvláště pokud se výše uvádí, že jde o jednu osobu denně, tj. každý den by tomu někdo musel věnovat čas.

Varianta 2 přispívá ke zmírnění rizika legalizace výnosů z trestné činnosti méně než varianta 1, nicméně s ohledem na uplatnění rizikově orientovaného přístupu není rozdíl mezi těmito dvěma variantami markantní. – Zde by bylo vhodné vysvětlit, proč je riziko menší, jaký je standard.

- Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Číselná hodnocení v tabulce byla vybrána podle všeho arbitrárně.

Na základě vyhodnocení variant podle jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že nejvhodnější variantou k realizaci je varianta 2. – komparace je čistě kvantitativní, navíc na základě řady domněnek, které nebyly podloženy daty.

- Přezkum účinnosti regulace

Chybí zde popis kvantifikovatelných cílů a indikátorů úspěšnosti, které bychom mohli hodnotit. Bylo by dobré doplnit data ukazující standardy a kvantitativní benchmarks, dle kterých se bude přezkum vykonávat.

B. Stanovení výše limitu převážené hotovosti, při jehož překročení vznikne povinnost oznámit hotovost dotazujícímu se orgánu

Stanovení výše limitu převážené hotovosti, při jehož překročení vznikne povinnost oznámit hotovost dotazujícímu se orgánu, byla vybrána ze čtyř variant, varianta s limitem ve výši ekvivalentu 15 000,- EUR, která je nejméně zatěžující jak soukromý sektor, tak státní rozpočet

- Popis cílového stavu je příliš obecný a nekvantifikovatelný, na jeho základě pak není možné důkladně provést analýzu navrhovaných řešení a následný přezkum.

- Nebyla identifikována žádná rizika.
- Návrh variant řešení
 - Varianta 1 - *Orgán příslušný ke kontrole se totiž bude ptát jen osob převážejících hotovost, které byly identifikovány za využití rizikově orientovaného přístupu, čili osob, u nichž panuje podezření, že převážejí nelegální hotovost.* – Zde by bylo dobré popsat, jak tento systém funguje a jak se zaručí, že bude efektivní a minimalizuje diskriminaci "podezřelých" osob.
 - Varianta 2 - *S ohledem na to lze očekávat, že většina osob převážejících přes hranice hotovost bude převážet částky pod touto hranicí.* – Jedná se pouze o předpoklad, toto tvrzení by bylo vhodné podložit daty.
- Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů
 - Varianta 2 – *Tato varianta je z hlediska prevence legalizace výnosů z trestné činnosti přijatelná. Sice umožňuje obcházení diskutovaného institutu rozdělením převážené hotovosti na menší částky, avšak je dostatečně nízká, aby toto obcházení nebylo atraktivní pro systémově důležité převozy hotovostních výnosů z trestné činnosti.* – Toto jsou opět předpoklady, které je potřeba podpořit věcnými argumenty a daty.
 - Varianta 3 – V sekci *Náklady na veřejné rozpočty* je uvedeno, že „náklady jsou přiměřeně nižší.“ Bylo by dobré definovat *přiměřeně* a uvést, jaký je standard.
 - Varianta 4 -*Tato varianta je z hlediska prevence legalizace výnosů z trestné činnosti problematická. Umožňuje systémově významné převozy hotovostních výnosů z trestné činnosti.* – Doporučujeme upřesnit, proč je tato varianta problematická a z jakého důvodu jsou převozy nad 15k EUR systémově významné.
- Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Tabulka hodnocení opět obsahuje arbitrárně vybraná čísla. Výběr nejvhodnějšího řešení je nutno důkladně vysvětlit.

U varianty 3 by bylo dobré vysvětlit, proč přináší stejné riziko jako v případě přijetí varianty 2.
- Přezkum účinnosti regulace

Je nutno detailně rozepsat a stanovit měřitelné benchmarky.

C. Výběr orgánu příslušného pro výkon kontroly nad vnitrounijními převozy nadlimitní hotovosti

Výběr orgánu příslušného pro výkon kontroly nad vnitrounitními převozy nadlimitní hotovosti byla po jednoduché analýze vybrána Celní správa ČR, která oproti jiným variantám je nejlépe vybavena personálně i zkušenostmi. Má 5 699 systemizovaných míst a disponuje specializovanou expertizou pro rizikově orientovaný přístup na úseku kontroly převážené hotovosti. V roce 2022 se jí podařilo odhalit 28 případů nedeklarovaných nadlimitních převozů oproti 753 deklarovaným převozům.

– Návrh variant řešení

- Varianta 1 - *Při zvolení ohlašovacího systému je tedy s to absorbovat tuto novou kompetenci se stávajícími zdroji.* - Nutno odhadnout náročnost a doložit na datech, jak je Celní správa připravena tuto agendu přijmout se stávajícími zdroji.

Kontrola vývozu a dovozu hotovosti představuje ve srovnání se širokou škálou agend Celní správou České republiky v současnosti vykonávaných činností čistě celnického charakteru. – Představuje co? Pravděpodobně chybí slova.

- Varianta 2 - *Jinak Finanční správa České republiky nedisponuje zdroji pro výkon diskutované agendy.* - Nutno rozepsat dostupné zdroje jako u předchozí varianty. Kolik zdrojů navíc by bylo potřeba?

– Vyhodnocení variant

- Varianta 1 – *V porovnání se 753 osobami, jež v roce 2022 deklarovaly nadlimitní převoz hotovosti (nad 10 000 EUR, přes hranice EU) se jejím pracovníkům podařilo odhalit 28 případů nedeklarovaných nadlimitních převozů* – Zde doporučujeme doplnit, zda tyto případy byly spojeny s terorismem či trestnou činností.
- Varianta 2 – Tato varianta nezní jako skutečná varianta. Nutné přidat dodatečné alternativy, které by posloužily následné analýze.

Finanční správa v současné době nedisponuje schopností provádět kontroly vozidel. Tuto kompetenci by tedy bylo třeba vytvořit takřkajíc na zelené louce, čili se značnými rozpočtovými dopady. – Zde by bylo vhodné uvést dopady.

– Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Zde je opět uvedena pouze tabulka s arbitrárními hodnotami.

- Přezkum účinnosti regulace - jaké jsou kvantifikovatelné benchmarky a kritéria úspěchu?

D. Výběr orgánu příslušného k projednávání přestupků na úseku vnitrounitních převozů nadlimitní hotovosti

Výběr orgánu příslušného k projednávání přestupků na úseku vnitrounitních převozů nadlimitní hotovosti. Z uvažovaných 3 variant byla jednoznačně Celní správa ČR jako orgán nejlépe vybavený pro tuto činnost.

- Návrh variant řešení
 - Varianta 2 - Velmi stručný popis. Opět toto nezní jako skutečně zvažovaná varianta.
- Vyhodnocení variant
 - Varianta 1 - *V roce 2022 projednala 28 takových přestupků* – Představuje to očekávaný objem/rozsah přestupkového řízení?

Bude tedy s to předmětnou agendu absorbovat se stávajícími zdroji. – Nutno rozepsat, na základě čeho a zda má Celní správa volné kapacity.
 - Varianta 2 – *S ohledem na chybějící praktické zkušenosti s agendou převozů hotovosti by však nebyla s to, alespoň po přechodnou dobu, tuto agendu vykonávat s optimální efektivitou.* – Čím je toto tvrzení podloženo? Jak byla posouzena složitost agendy?
 - Varianta 3 – Tvrzení, že „kontrolní oddělení zoufale poddimenzováno“ by bylo dobré podložit daty a zároveň popsat, zda a případně jak je tento problém řešen. Jeví se jako závažný.
- Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení - Opět je zde tabulka s arbitrárními čísly. U varianty 2 sloupec 2 by měla být 3, stejná synergie jako u varianty 1.

E. Zajištění provádění mezinárodních sankcí proti terorismu, financování terorismu, šíření zbraní hromadného ničení a financování šíření zbraní hromadného ničení Zajištění provádění mezinárodních sankcí proti terorismu, financování terorismu, šíření zbraní hromadného ničení a financování šíření zbraní hromadného ničení. Zde byla vybrána, po jednoduché argumentaci, varianta přímé aplikovatelnosti mezinárodních sankcí OSN.

- Definice problému – Doporučujeme podložit tvrzení, že se „systém v mezinárodním srovnání v praxi velmi osvědčil“ daty.
- Návrh variant řešení
 - Doporučujeme zpracovat více variant. Zároveň chybí nultá varianta.
 - Varianta 2 – *Nevýhodou tohoto řešení je určitá nevyhnutelná prodleva* – Bylo by dobré to rozepsat, o jakou prodlevu se jedná, vyhodnotit dopady a zda se jedná o relevantní kritiku.

Tvrzení, že „v obou případech by odhadované náklady dosahovaly stovek tisíc Kč za rok“ by bylo dobré podložit daty.

F. Vymezení definice virtuálního aktiva

Poměrně složitá definice kryptoaktiv ve směrnici AML, nařízení MiCA a DAC 8 ve vztahu k nově definovaným službám spojenými s NFTs vedlo k rozhodnutí, zda povinné osoby budou plnit i vůči NTFs všechny povinnosti dle AML, či budou

povinnosti zredukovány jen na zjišťování skutečného majitele. Byla zvolena varianta ponechání stávajícího stavu, tj. v plném rozsahu dle AML.

– Důvod předložení a cíle

- Identifikace dotčených subjektů - Osoby, které poskytují služby spojené s kryptoaktivy, která jsou jedinečná a nejsou zastupitelná jinými kryptoaktivy, pokud mají investiční nebo platební funkci – Doporučujeme podložit tvrzení *podle kvalifikovaného odhadu FAÚ jich v České republice aktivně působí kolem třiceti daty.*

– Návrh variant řešení

- Ve variantě 1 a variantě 2 jsou uvedeny pouze velmi krátké popisy variant. Nutno rozepsat ve větším detailu, nejlépe s uvedením příkladů.

III. Shrnutí připomínek

Doporučujeme zapracovat do ZZ RIA především tyto připomínky:

Bylo by dobré vysvětlit, z čeho vychází odhady nákladů (např. část A - náklady na údržbu). Celkově doporučujeme doložit více zdrojů a příkladů ze zemí, které již implementaci provedly.

Dále doporučujeme detailněji vyhodnotit rizika, která by nastala v případě nepřijetí preferované legislativní úpravy.

Bylo by dobré více rozpracovat zvažované varianty ve všech částech ZZ RIA.

Ve zprávě je vyhodnocování variant a stanovení jejich pořadí postaveno převážně na předpokladech. Doporučujeme tedy předložená tvrzení podložit věcnými argumenty a daty.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracoval:

Ing. Jiří Nekovář, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise

