

ODŮVODNĚNÍ

Vyhláška č. 67/2018 Sb., o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

A. OBECNÁ ČÁST

1. Vysvětlení nezbytnosti přijaté právní úpravy, odůvodnění jejích hlavních principů

Předkládaný materiál obsahuje návrh vyhlášky o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Jedná se o prováděcí předpis k zákonu č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML zákon“). AML zákon stanoví povinnosti v oblasti předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (AML) tzv. povinným osobám ve smyslu § 2 AML zákona. V § 21 odst. 9 AML zákon zmocňuje Českou národní banku (dále jen „ČNB“) k vydání vyhlášky k jeho provedení v oblasti kontroly klienta a řízení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu s ohledem na povinné osoby, vůči nimž ČNB vykonává dohled, tedy s ohledem na úvěrové a finanční instituce (dále jen „instituce“).

Vyhláška v souladu se zákonným zmocněním stanoví požadavky na systém vnitřních zásad institucí s ohledem na:

- a) postupy pro provádění kontroly klienta a stanovování rozsahu kontroly klienta odpovídající riziku legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v závislosti na typu klienta, obchodního vztahu, produktu, nebo obchodu, a
- b) přiměřené a vhodné metody a postupy pro posuzování rizik, řízení rizik, vnitřní kontrolu a zajišťování kontroly nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem.

Základním principem vyhlášky je aplikace opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu na základě rizikově váženého přístupu. Instituce musí identifikovat a vyhodnotit rizika spojená s obchodem, obchodním vztahem či klientem a následně zvolit a aplikovat odpovídající opatření, která zajistí řízení identifikovaných rizik. Tento přístup vychází z AML zákona i unijní právní úpravy¹ a odpovídá i mezinárodním standardům (zejména požadavkům Finančního akčního výboru² (dále jen „FATF“)).

2. Zhodnocení souladu přijaté právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je vyhláška navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním

Ustanovení § 21 odst. 9 AML zákona zmocňuje ČNB k vydání vyhlášky k provedení § 21 odst. 5 písm. c) a d) AML zákona. Vyhláška je v mezích tohoto zmocnění. Návrh vyhlášky tedy pouze upřesňuje obecné povinnosti existující již v AML zákoně.

3. Zhodnocení souladu přijaté právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Vyhláška plně vychází z AML zákona, kterým je transponována 4. AML směrnice a je s evropskou úpravou v oblasti AML plně v souladu. Návrh vyhlášky tedy zejména provádí

¹ 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 „4. AML směrnice“).

² FATF vydalo v roce únoru 2012 revidovanou verzi 40 Doporučení FATF pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Doporučení FATF jsou základním mezinárodním standardem v oblasti AML.

příslušná ustanovení AML zákona a zároveň požaduje, aby instituce zohlednily i Společné obecné pokyny evropských orgánů dohledu³ k rizikovým faktorům v oblasti AML⁴, zveřejněné dne 4. ledna 2018 (dále jen „obecné pokyny ESAs“). Ačkoliv obecné pokyny ESAs nepodléhají povinnosti transpozice, mají příslušné orgány členských států i dotčené finanční instituce v návaznosti na čl. 16 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010, 1094/2010 a 1095/2010 povinnost „vynaložit veškeré úsilí, aby se řídily obecnými pokyny ESAs“. Zároveň výše uvedené obecné pokyny ESAs jsou vypracovány na základě flexibilního rizikově váženého přístupu k aplikaci opatření v AML oblasti a poskytují tím institucím účinné vodítko v tomto směru, proto je v tomto případě přínosné převzetí části obecných pokynů do textu závazného předpisu.

Návrh vyhlášky částečně přebírá zásady, pravidla a postupy upravené vyhláškou č. 281/2008 Sb., o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění vyhlášky č. 129/2014 Sb. (účinné k 26. červenci 2014). Účelem stávající i navrhované vyhlášky je subjektům finančního trhu napomáhat účinně zvládat rizika, která pro finanční systém a pro ně samotné vyplývají z jejich možného zneužití k legalizaci výnosů a financování terorismu. Návrh vyhlášky zároveň zajistí žádoucí konvergenci v regulaci finančního trhu v AML oblasti a přispěje k dosažení účelu uplatňovaných AML opatření. Z výše uvedených důvodů je rozvedení zákonných povinností ve vyhlášce vydané ČNB integrální součástí AML systému v právním řádu České republiky a je zřejmé, že vydání vyhlášky ČNB je účelné pro účinné naplňování požadavků AML zákona.

Vyhláška je v souladu s obecnými právními zásadami Evropské unie a judikaturou soudních orgánů Evropské unie.

4. Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění nezbytnosti jeho změny

AML zákon byl od roku 2008 proveden vyhláškou č. 281/2008 Sb. Od poslední novely vyhlášky č. 281/2008 Sb. v roce 2014 došlo k novelizaci AML zákona s účinností od 1. ledna 2017⁵, kterým došlo k řadě změn v důsledku transpozice 4. AML směrnice. Zároveň byly schváleny a dne 4. ledna 2018 zveřejněny obecné pokyny ESAs, které poskytují detailní vodítko pro aplikaci opatření v AML oblasti na základě rizikově váženého přístupu, zejména s ohledem na identifikaci a hodnocení rizik a následnou aplikaci odpovídajících opatření v návaznosti na stanovený rizikový profil.

Změny nutné v důsledku novely AML zákona i přijetí obecných pokynů ESAs vyžadují rozsáhlé změny vyhlášky č. 281/2008 Sb. Vzhledem k rozsahu nezbytných změn byla upřednostněna varianta vypracování nové vyhlášky.

Kromě rozšíření působnosti vyhlášky i na investiční zprostředkovatele spočívají hlavní změny, které přináší návrh nové vyhlášky, především v detailním provedení zákonných požadavků na stanovení postupů v oblasti AML na základě rizikově váženého přístupu.

Návrh vyhlášky zejména nově upravuje podrobněji požadavky na aplikaci rizikově váženého přístupu ke kontrole klienta. Nově jsou upraveny faktory, které ovlivňují riziko spojené s klientem či obchodním vztahem, a to rozdělením těchto faktorů na obecné faktory, které

³ Evropský orgán pro bankovníctví, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy, Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění.

⁴ Společné obecné pokyny podle článku 17 a čl. 18 odst. 4 směrnice (EU) 2015/849 o zjednodušené a zesílené hloubkové kontrole klienta a faktorech, které by úvěrové a finanční instituce měly vzít do úvahy při posuzování rizika praní peněz a financování terorismu souvisejících s jednotlivými obchodními vztahy a příležitostnými transakcemi.

⁵ K novelizaci došlo zákonem č. 368/2016 Sb.

mohou riziko spojené s klientem snižovat i zvyšovat (například struktura klienta právnické osoby, kde transparentní struktura může riziko snižovat, zatímco komplexní mezinárodní vlastnická struktura jej může zvyšovat) a stanoví řadu povinných faktorů vyššího rizika, u kterých je vždy nezbytné vykonat zesílenou kontrolu klienta (uplatnit přísnější opatření k řízení rizik). Návrh vyhlášky dále nově stanoví odpovídající postupy povinných osob v návaznosti na identifikované riziko (například obsahuje demonstrativní seznam opatření, jejichž uplatnění by měly povinné osoby zvážit s ohledem na konkrétního klienta).

Návrh nové vyhlášky zároveň nově provádí zákonné požadavky na systém vnitřních zásad povinných osob, který musí zahrnovat řadu náležitostí zajišťujících odpovídající vnitřní systém k řízení rizik zneužití k legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Jedná se například o postupy v rámci skupiny, postupy zajišťující kvalitní a odpovídající personální zdroje instituce, postupy k naplnění požadavků právních předpisů upravujících mezinárodní sankce či podmínky pro převzetí identifikace.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah přijaté právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Vyhláška nebude mít dopad na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty. Z vyhláškou navrhované úpravy nevyplývají zvýšené náklady ani pro Českou národní banku.

Podnikatelské prostředí České republiky jako celek nebude vyhláškou negativně dotčeno. Vyhláška upravuje jednotlivé dílčí aspekty nastavení systémů vnitřních zásad, které instituce již mají mít zavedeny, co do vyhodnocování rizik. Na straně institucí tato změna systému vnitřních zásad vyvolá omezené náklady související se změnou stávajících systémů. V dlouhodobém měřítku zejména převáží pozitivní dopady na finanční sektor, neboť důsledná ochrana finančního sektoru před zneužitím k páčání trestné činnosti je zásadní pro ochranu reputace a stability finančního sektoru.

Vyhláška nemá žádné sociální dopady, ani nemá vliv na životní prostředí.

6. Zhodnocení současného stavu a dopadů přijatého řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Vyhláška neobsahuje ustanovení, která by byla diskriminační.

7. Zhodnocení dopadů přijatého řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Vyhláška pouze rozvádí příslušná ustanovení AML zákona a nezakládá potřebu zpracování osobních údajů nad rámec vyžadovaný v AML zákoně.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Vyhláška odpovídá rozsahu zmocnění uvedeného v § 21 AML zákona a v žádném směru nepřesahuje kompetence ČNB.

ČNB bude vykonávat, v souladu se zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, dohled nad institucemi s ohledem na dodržování jejich povinností v oblasti AML a má dostatečné nástroje pro kontrolu dodržování zákonů a dalších právních předpisů. Působnost a pravomoci jednotlivých útvarů při výkonu dohledu jsou v ČNB stanoveny vnitřním předpisem, organizační struktura ČNB je k dispozici veřejnosti na jejích internetových stránkách. Pro výkon činnosti ČNB jsou nastaveny odpovídající kontrolní

mechanismy, které jsou pravidelně ověřovány a aktualizovány. Na internetových stránkách České národní banky bude rovněž možné najít výklady a odpovědi na časté dotazy týkající se opatření v oblasti AML.

U navrhované vyhlášky nebyla po jejím vyhodnocení podle metodiky CIA (Corruption Impact Assessment) korupční rizika zjištěna.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Lepší a efektivnější aplikace opatření v AML oblasti může bezpečnost státu posilovat. Samotným účelem opatření v oblasti AML je zejména prevence a odhalování trestné činnosti.

10. Konzultace

Návrh vyhlášky byl konzultován s Ministerstvem financí ČR, Finančním analytickým úřadem (FAÚ), Českou bankovní asociací (ČBA), Asociací družstevních záložen (ADZ), Asociací úvěrových institucí (ASUI), Asociací pro kapitálový trh (AKAT), Uníí společností finančního zprostředkování a poradenství (USF), Asociací finančních zprostředkovatelů a finančních poradců České republiky (AFIZ), Českou asociací pojišťoven (ČAP), Asociací poskytovatelů platebních služeb České republiky (ASPPSČR), Asociací provozovatelů mobilních sítí (APMS), Asociací českých stavebních spořitelen (AČSS), Asociací pro devizový trh (ADET), Asociací penzijních společností České republiky (APFČR), Centrálním depozitářem cenných papírů, a.s. a Burzou cenných papírů Praha, a.s. Meziřesortní připomínkové řízení proběhlo od 27. listopadu do 18. prosince 2017. Návrh vyhlášky byl zaslán znovu ke konzultaci též výše uvedeným asociacím subjektů působících na finančním trhu. Vypořádání připomínek bylo s připomínkovými místy projednáno a odsouhlaseno a vyhláška je předkládána bez rozporu.

Návrh nové vyhlášky nepodléhá konzultaci s Evropskou centrální bankou podle Rozhodnutí Rady č. 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů.

Návrh neobsahuje řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska proveditelnosti a vynutitelnosti.

Na základě čl. 3.8 písm. g) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) nebylo u vyhlášky provedeno samostatné hodnocení dopadů regulace, neboť detailní RIA byla provedena na úrovni návrhu novely AML zákona. Při přípravě této RIA byly osloveny i dotčené subjekty a problematika s nimi byla podrobně konzultována, podrobnému hodnocení dopadů podléhají i doporučení EBA (čl. 16 (2) nařízení (EU) č. 1093/2010). Základní pravidla jsou stanovena přímo zákonem a vyhláška ČNB bude pouze technickým provedením stávající úpravy zákona týkající se hodnocení rizik a dohledu nad ním, které zákon předpokládá.

Na základě návrhu České národní banky (Plán vyhlášek na rok 2017) potvrdil ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu dne 23. ledna 2017 (č. j. 16733/2016 – OHR/ČNB-10), že se u této vyhlášky neprovede hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA).

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Ustanovení vymezuje předmět úpravy vyhlášky. Vyhláška vychází ze zmocnění uděleného ČNB v § 21 odst. 9 AML zákona. AML zákon zmocňuje ČNB, pokud to bude považováno za vhodné a účelné, k vydání vyhlášky určující bližší požadavky na systém vnitřních zásad povinných osob v oblasti týkající se řízení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „rizika“).

Řízením rizik se rozumí přijímání takových opatření institucemi⁶, která v nejvyšší možné míře zabraňují zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. K účinné ochraně finančního systému před zneužitím je klíčová identifikace podezřelých obchodů, jejich hlášení, stejně jako i další spolupráce s příslušnými veřejnými orgány (především Finančním analytickým úřadem, dále jen „FAÚ“). Role institucí je v tomto preventivním systému nenahraditelná. K identifikování možné trestné činnosti musí mít instituce zejména dostatek informací k posouzení rizika spojeného se svou vlastní činností a s jednotlivými klienty, obchody a obchodními vztahy, aby byla schopna identifikovat případný podezřelý obchod.

Účinné řízení rizik je značně komplexní a jeho součástí je mj. posouzení vlastního rizikového profilu institucí, identifikace rizikových faktorů spojených s klienty, obchody a obchodními vztahy, aplikace rizikově váženého přístupu k provádění kontrol klienta či přijetí následných opatření vůči klientům, která účinně reagují na identifikovaná rizika. Řízení rizik dále zahrnuje i zavedení robustního vnitřního systému a postupů příslušnou institucí k aplikaci odpovídajících opatření.

Základní povinnosti v této oblasti jsou stanoveny zákonem a vyhláška tedy pouze směřuje k zajištění efektivní aplikace zákonných povinností osobami podléhajícími dohledu ČNB. Zároveň upřesňuje některé specifické detaily, které jsou doporučeny mezinárodními standardy, k jejichž dodržování se Česká republika zavázala.

S ohledem na výše uvedené je však zřejmé, že ke skutečně účinnému řízení rizik je nezbytné uplatňovat jednotlivá opatření v návaznosti na konkrétní kontext činnosti instituce, zejména s přihlédnutím k povaze, rozsahu a složitosti jejích činností. Požadavky stanovené vyhláškou z tohoto důvodu ponechávají institucím značnou míru uvážení, kterou instituce však musí uplatňovat právě s ohledem na účel těchto opatření. Vyhláška v tomto ohledu předpokládá aplikaci uvážení nejen při zohledňování specifických vlastností konkrétního obchodu či obchodního vztahu, ale i při stanovení vnitřních postupů institucí. Vzhledem k rozdílům mezi jednotlivými subjekty na finančním trhu nemusí být povaha, rozsah a komplexita vnitřních postupů a dalších mechanismů stanovených institucemi vždy stejná, ale musí být přiměřená vlastnostem předmětné instituce (rozdílná může být například složitost struktury systému pro kategorizace klientů, komplexnost systému k uchovávání informací, atd.). V tomto ohledu zdůrazňujeme zejména specifickou povahu zprostředkovatelské činnosti (investičních, pojišťovacích a samostatných zprostředkovatelů), kterou by vnitřní předpisy relevantních institucí měly zohledňovat a jejíž rozsah by měl určovat obsah těchto vnitřních předpisů (a tedy i rozsah a druh aplikovaných opatření v návaznosti na požadavky vyhlášky).

⁶ Institucí se zde rozumí osoby vyjmenované v § 3 odst. 1 vyhlášky.

K § 2

Ustanovení vymezuje rozsah osobní působnosti. Vyhláška se v návaznosti na definici pojmu „instituce“ v § 3 odst. 1 písm. a) vztahuje na všechny subjekty, které jsou definovány jako povinné osoby v § 2 AML zákona a které zároveň podléhají dohledu ČNB (na základě § 35 odst. 1 písm. a) téhož zákona, který odkazuje na zmocnění k výkonu dohledu vyplývající z jiných právních předpisů). Jedná se o tuzemské finanční instituce, zahraniční finanční instituce působící na území České republiky prostřednictvím pobočky, organizační složky, nebo provozovny a osoby podle § 2 odst. 2 písm. b) AML zákona. Zároveň s ohledem na zákonné zmocnění upravuje vyhláška pouze náležitosti systému vnitřních zásad podle § 21 odst. 2 AML zákona a tedy nedopadá na osoby, které nemají povinnost písemný systém vnitřních zásad podle téhož ustanovení vypracovat (v návaznosti na výjimky podle § 21 odst. 3 a 4 AML zákona).

Dále je zachována výjimka z vyhlášky č. 281/2008 Sb., která vyjímá z povinnosti aplikace některých požadavků vyhlášky při poskytování služeb, na které se vztahuje výjimka z identifikace a kontroly klienta podle § 13a AML zákona. Zároveň se zavádí částečná výjimka z aplikace vyhlášky i pro případy, kdy instituce ve vztahu ke klientovi provádí zjednodušenou identifikaci klienta, a to přiměřeně k zajištění souladu s § 13 AML zákona.

K § 3

Ustanovení zachovává definici země původu z vyhlášky č. 281/2008 Sb. Obdobně jako ve vyhlášce č. 281/2008 Sb., je i nadále postaveno na jisto, že s právníckými osobami, které mají neprůhlednou vlastnickou strukturu, je spojeno vyšší riziko legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a instituce vůči nim musí uplatňovat odpovídající opatření k řízení těchto rizik (§ 9 odst. 3 písm. d) vyhlášky). Vlastnická struktura právnické osoby je neprůhledná, pokud instituce není schopná naplnit povinnosti § 9 AML zákona a § 11 vyhlášky, tedy zjistit vlastnickou strukturu tak, aby byla přesvědčená, že ji plně zná a rozumí jí. K tomuto účelu musí instituce vycházet z důvěryhodného zdroje, na který důvodně spoléhá, jako je například veřejný rejstřík právnických osob. V případě jiného zdroje, než jsou veřejné rejstříky, musí instituce důvodně spoléhat na důvěryhodnost tohoto zdroje (tedy i jeho pravost) a zejména i na skutečnost, že tento zdroj poskytuje skutečně úplné a aktuální informace o skutečném majiteli a vlastnické a řídicí struktuře klienta. Zde lze například doložit listiny, kterými byla právnická osoba založena, spolu s listinami dokládajícími poslední změny vlastnické a řídicí struktury právnické osoby. Vždy však musí být dodržena podmínka, že instituce důvodně považuje získané informace za postačující k poznání a pochopení vlastnické struktury klienta. Zároveň věta za středníkem v § 9 odst. 3 písm. d) vyhlášky výslovně stanoví, že o neprůhlednou vlastnickou strukturu se nejedná u kótovaných společnostech. Tato výjimka navazuje na § 13 odst. 1 písm. c) AML zákona, který naopak umožňuje povinným osobám u kótovaných společnostech aplikovat zjednodušenou identifikaci klienta podle odstavce 3 téhož ustanovení. Tento přístup vychází ze skutečnosti, že rizika spojená s kótovanými společnostmi jsou naopak snížena v důsledku širokých požadavků na zveřejňování informací, kterým podléhají (zejména informace ohledně vlastnické a ovládací struktury společnosti a jejich změn).

K § 4

Ustanovení stanoví požadavky na postup institucí při vypracování vnitřních předpisů podle § 21 a 21a AML zákona. Základní povinností je definovat postupy pro vypracování a úpravu vnitřních předpisů, které jasně stanoví jednotlivé kroky, podle nichž bude instituce

při vypracování a úpravě vnitřních předpisů postupovat. Zvláštní důraz je kladen na povinnost instituce zajistit, že její vnitřní předpisy jsou aktuální a aktualizaci v případě potřeby odpovídajícím způsobem provést. Aktualizace by měla probíhat jak průběžně v předem stanovených intervalech, tak i *ad hoc* v případě identifikované potřeby. Odstavec 5 stanoví výčet situací, ve kterých musí instituce vždy vyhodnotit, zda je aktualizace potřebná a případně aktualizaci provést. Změna obchodní činnosti či strategie instituce nebo právních předpisů je relevantní vždy, pokud se dotýká AML oblasti.

Tímto ustanovením nejsou dotčeny povinnosti institucí vyplývající z jiných právních předpisů (například § 10 vyhlášky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry).

Instituce musí při vypracování svých vnitřních předpisů mimo jiné přihlídnout i k relevantním Společným obecným pokynům evropských orgánů dohledu. Jedná se například o výše zmíněné obecné pokyny ESAs zveřejněné dne 4. ledna 2018, které jsou vypracovány na základě flexibilního rizikově váženého přístupu k aplikaci opatření v AML oblasti a poskytují tím institucím účinné vodítko v tomto směru. Relevantní jsou z hlediska vyhlášky obecné pokyny vyhlášené v českém jazyce (v současné době všechny podle nařízení Rady č. 1/1958/EHS o jazykovém režimu EHS ve znění pozdějších předpisů) a pouze ty, které Česká národní banka uveřejnila na svých internetových stránkách s informací o záměru postupovat v souladu s nimi, tj. které v souladu s pravidly práva EU akceptovala.

Zohledněním se v návrhu vyhlášky rozumí posouzení aplikovatelnosti a případné využití s tím, že pokud dojde k využití, má se za to, že instituce požadavky právních předpisů naplnila, v ostatních případech bude věcí vysvětlení ze strany instituce a případně dalšího dokazování, nakolik k splnění požadavků skutečně došlo (tj. tzv. „*comply or explain*“ přístup).

K § 5

Podle § 21a zákona mají instituce povinnost vypracovat své vlastní hodnocení rizik, která mohou nastat při výkonu jejich činnosti. Hodnocení rizik instituce je klíčovým dokumentem k účinnému řízení rizik instituce, neboť instituce by z něj měla při následném uplatňování opatření vždy vycházet a o odpovídajících opatřeních vždy rozhodnout v kontextu celkových rizik, kterým je vystavena.

Z výše uvedeného důvodu instituce musí zajistit vysokou kvalitu svého hodnocení rizik, aby se skutečně jednalo o dokument, ze kterého může následně instituce vycházet. Za tímto účelem instituce zvolí dostatečně široký okruh zdrojů informací, které při vypracování hodnocení zohlední, aby zajistila, že hodnocení rizik instituce odpovídá skutečným rizikům, kterým je instituce vystavena. Předmětné ustanovení vyhlášky stanoví zdroje informací, ke kterým instituce vždy musí přihlídnout. Ustanovení vychází z obecných pokynů ESAs, které obsahují výčet zdrojů informací (povinných i doporučujících), ale zároveň i obecnou povinnost využít takové množství a druhy zdrojů informací, které zajistí, že instituce plně rozumí konkrétním rizikům, kterým je vystavena. Nadnárodní hodnocení rizik vypracované Evropskou komisí podle čl. 6 odst. 1 až 3 4. AML směrnice je dostupné na internetových stránkách FAÚ. Jako další zdroje informací podle odstavce 2 lze využít například informace dostupné instituci nebo členům její skupiny z jejich činnosti, informace od profesních sdružení, nebo informace od uznávaných neziskových organizací či od mezinárodních organizací (například materiály vydané FATF „Guidance for a risk-based approach“ k aplikaci rizikově váženého přístupu v jednotlivých sektorech). Instituce by svá rizika měla zároveň vyhodnotit v kontextu své činnosti a rizikovitosti jednotlivých jí nabízených

a poskytovaných produktů a služeb. Závěry o rizicích, kterým je instituce vystavena, by měly zohledňovat opatření, která instituce k řízení rizik zavedla a provádí.

Využívání nových technologií a struktura distribučních kanálů může ovlivnit celkové riziko, kterému je instituce vystavena. Instituce tedy tyto faktory musí ve svém hodnocení rizik vždy zohlednit. Zároveň při jejich změnách musí instituce vždy vyhodnotit dopad takovéto změny na hodnocení rizik instituce. Odstavec 3 zároveň zakotvuje v českém právním řádu požadavek Finančního akčního výboru a rozvádí požadavek 4. AML směrnice (čl. 8 odst. 1, preambule bod 19, transponovaný § 21a odst. 1 AML zákona ve spojení s přílohou č. II AML zákona).

K § 6

Řízení rizik souvisejících s konkrétním klientem či obchodním vztahem představuje cyklický proces, který instituce opakovaně uplatňuje při založení obchodního vztahu a v jeho průběhu.

K účinnému řízení rizik je nezbytná znalost klienta a jeho rizikového profilu. Rizikový profil klienta se neodvozuje jen od vlastností samotného klienta, ale je třeba jej vnímat v kontextu dané instituce, jejího rizikového profilu a služeb, které klientovi poskytuje. Instituce tedy musí mít takové informace, které jí umožní stanovit jednotlivé faktory ke stanovení rizikového profilu klienta (k jeho kategorizaci). Instituce v rizikovém profilu klienta, s nímž má obchodní vztah, zohlední i jednotlivé obchody mimo tento obchodní vztah s tímto obchodním vztahem související (například vklad třetí osoby na platební účet). V návaznosti na stanovený rizikový profil klienta instituce provádí vůči klientovi odpovídající opatření. Vyhláška ponechává na uvážení instituce, jakou strukturu zvolí ke kategorizaci klientů (například kolik kategorií klientů bude vytvářet). Zvolený systém však musí umožňovat uplatňování takových opatření, která zajistí účinné řízení rizik spojených s daným klientem, obchodem či obchodním vztahem.

Vzhledem k cyklické povaze výše uvedeného procesu instituce neustále opakuje výše uvedené kroky k zajištění, že stanovený rizikový profil klienta i nadále odpovídá skutečnému riziku představovanému klientem a že uplatňovaná opatření tato rizika účinně řídí (§ 7 odst. 3).

K § 7

Instituce určí rizikový profil klienta v kontextu § 6 na základě informací, kterými o klientovi disponuje. K zajištění konzistentního přístupu k řízení rizik instituce stanoví postupy, na jejichž základě provádí posouzení rizikovosti klienta a určení jeho rizikového profilu. Součástí těchto postupů je i stanovení rizikových faktorů, ke kterým instituce při určování rizikového profilu klienta přihlíží. Tyto faktory mohou riziko představované klientem snižovat i zvyšovat. Instituce dále zavede postupy, na jejichž základě mezi sebou jednotlivé faktory poměruje a vyvažuje, tedy postupy určující význam jednotlivých faktorů v návaznosti na činnost instituce, její vlastní hodnocení rizik a konkrétní služby a produkty poskytované klientovi. Zde zdůrazňujeme, že způsob zavedení postupů podle tohoto ustanovení musí být v návaznosti na § 18 zpětně zrekonstruovatelný a instituce musí zajistit, aby bylo možné vhodným způsobem prokázat odůvodnění zavedených postupů.

Odstavec 2 navrhuje některé z faktorů, k nimž by instituce měly přihlídnout, pokud je to v daném kontextu relevantní. Ustanovení tedy neukládá institucím zjišťovat informace, kterými nedisponují, ale posoudit význam, který mají pro posouzení rizik daného obchodu či obchodního vztahu informace již institucí držené. Mezi těmito faktory figurují například skutečnosti související s geografickým rizikem, jež představuje daný klient, obchod nebo obchodní vztah (faktorem zvyšujícím riziko zde bude například souvislost se zemí, jež

instituce považuje na základě svého vlastního hodnocení za zemi se zvýšeným rizikem), s právní formou nebo vlastnickou strukturou klienta, který je právnickou osobou nebo právním uspořádáním bez právní osobnosti (například složitá vlastnická struktura, neprůhledné právní uspořádání bez právní osobnosti, neziskové organizace působící v zemích se zvýšeným rizikem financování terorismu, nebo naopak skutečnost, že se jedná o osobu obchodovanou na regulovaném trhu zajišťujícím vyšší transparentnost struktury právnické osoby) a další. Jedním z faktorů je rovněž rizikovost poskytovaných služeb či produktů. Vyhodnocení rizikovosti poskytovaných služeb a produktů provádí instituce při hodnocení rizikovosti své vlastní činnosti. Výsledky tohoto posouzení však musí vzít v potaz i při stanovení rizikového profilu jednotlivého klienta, neboť konkrétní služba/produkt, které klient využívá, mohou rovněž snižovat či zvyšovat riziko jednotlivého obchodního vztahu. Ačkoliv zohlednění jednotlivých faktorů a jejich konečný dopad na rizikový profil klienta je ponechán na uvážení instituce, úvahy a učiněné závěry musí účinně řídit identifikovaná rizika a instituce musí být schopna naplnění tohoto požadavku odůvodnit.

Možností uvážení při stanovení rizikového profilu klienta, která je institucím svěřena na základě tohoto ustanovení, není dotčena povinnost podle § 9 odst. 3 stanovit u klienta vždy rizikový profil s vyšším rizikem, pokud je identifikovaný některý z taxativně uvedených faktorů zvýšeného rizika.

Odstavec 3 dále upřesňuje požadavek 4. AML směrnice (čl. 14 odst. 5) stanovením povinnosti, že aktualizace rizikového profilu klienta musí být vždy provedena v pravidelných intervalech stanovených institucí a zároveň *ad hoc* v případech odůvodňujících aktualizaci. Pravidelné intervaly pro vyhodnocení aktuálnosti rizikového profilu klienta stanoví instituce způsobem, který odpovídá riziku představovanému klientem a který je dostatečný k účinnému řízení těchto rizik.

Ačkoliv je nepochybné, že využívání automatizovaných systémů pro kategorizaci klientů je účelné a v případě velkých institucí nezbytné, instituce musí být schopna automaticky vygenerované hodnocení manuálně změnit. K účinnému řízení rizik musí opatření přijatá institucí odpovídat skutečnému riziku představovanému klientem. Možnost upravit automaticky generované hodnocení je nezbytná k úpravě případných chyb nebo podchycení nestandardních situací. Zároveň v případě kategorizace klienta na úrovni skupiny je potřeba, aby instituce měla možnost rizikový profil manuálně upravit v případě zjištění, že skupinové postupy neodráží v daném případě konkrétní okolnosti a charakteristiku rizikového profilu klienta a obchodního vztahu. Tento požadavek vyplývá z obecných pokynů ESAs.

Vzhledem ke specifické povaze životního pojištění stanoví AML zákon určité povinnosti, které musí instituce uplatňovat i vůči osobě, která má právo na plnění ze životního pojištění, ačkoliv není přímo klientem instituce. Role, kterou tato osoba ve vztahu o životním pojištění hraje, je klíčová k pochopení celého obchodního vztahu a jeho rizikového profilu. Odstavec 5 tedy v návaznosti na Doporučení FATF požaduje, aby instituce při stanovení celkového rizika obchodního vztahu při poskytování životního pojištění zohlednila i rizika související s informacemi, které má o osobě, která má právo na plnění ze životního pojištění.

Obchodní vztah by měla instituce chápat a posuzovat komplexně. Odstavec 6 za tímto účelem stanoví, že instituce musí zohledňovat i riziko, na které by mohly poukazovat skutečnosti odehrávající se v průběhu obchodního vztahu, zejména jednotlivé obchody v rámci obchodního vztahu. Instituce tedy přihlíží nejen k obchodům uskutečněným, ale i těm probíhajícím, či zamýšleným. Význam jednotlivých dílčích částí obchodního vztahu je na posouzení instituce.

K § 8

Dalším krokem, který instituce přijme v návaznosti na stanovený rizikový profil, je přijetí odpovídajících opatření vůči klientovi.

V prvé řadě si musí instituce zejména stanovit míru rizika, kterou je ochotna a rozhodnuta podstoupit (tzv. „risk appetite“) a kterou je zároveň schopná řídit odpovídajícím způsobem (tzv. „risk capacity“). V praxi to znamená zejména stanovení postupů a kritérií k určení, kdy je instituce ochotná navázat obchodní vztah a pokračovat v něm, či uskutečnit obchod, anebo kdy je již rizikový profil pro instituci nepřijatelný a ta upřednostní obchodní vztah nenavázat, případně jej ukončit, či obchod neuskutečnit.⁷

Pro případy, kdy rozhodne o přijatelnosti rizika spojeného s klientem, musí instituce stanovit další následná opatření, která bude vůči klientovi uplatňovat v návaznosti na rizika s ním spojená. Minimálním požadavkem jsou zde opatření požadovaná AML zákonem.

K § 9

V případě identifikování zvýšeného rizika však instituce vykoná tzv. zesílenou kontrolu klienta konkretizovanou v mezích zákona ve vyhlášce, která spočívá v dodatečných opatřeních uvedených v odstavci 2, rozvádějících základní rámec stanovený AML zákonem. Druh opatření uplatněný institucí a jeho rozsah musí odpovídat konkrétnímu riziku a úrovni rizika spojeného s předmětným klientem. V případě, že instituce identifikuje zvýšené riziko, lze předpokládat, že by měla přinejmenším vždy zvážit uplatnění častějšího monitorování obchodního vztahu a obchodů, aby byla schopna případně přehodnotit rizikový profil klienta. Postupy instituce stanoví frekvenci monitorování v návaznosti na konkrétní riziko daného vztahu.

Odstavec 3 obsahuje výčet povinných faktorů zvýšeného rizika, při jejichž výskytu instituce musí vždy považovat klienta, obchodní vztah nebo obchod za spojený s vyšším rizikem. Jedná se o faktory obecně spojované s vyšším rizikem na základě dlouhodobých hodnocení provedených na mezinárodní úrovni. Tento seznam vychází z mezinárodních standardů, jmenovitě Doporučení FATF i 4. AML směrnice (čl. 18 odst. 1 a 2, 19 a 20). S výjimkou rizikového faktoru podle § 9 odst. 3 písm. b) by identifikace některého z rizikových faktorů neměla vést k automatickému odmítání obchodního vztahu, obchodu či klienta. Instituce by však měla přijmout odpovídající opatření, která zajistí účinné řízení rizik spojených s tímto klientem, obchodem či obchodním vztahem (viz seznam opatření v odstavci 2).

Dodatečné povinné faktory zvýšeného rizika jsou uvedeny v odstavci 4. Při identifikaci některého z těchto faktorů musí instituce uplatnit zesílenou kontrolu klienta, tedy některé z dodatečných opatření podle odstavce 2. U faktorů v tomto odstavci není povinná kategorizace klienta do vyšší rizikové skupiny, ačkoliv to může být jedním z možných opatření. Instituce musí být vždy schopná odůvodnit, že dodatečná opatření přijatá institucí v rámci zesílené kontroly klienta v obchodu či obchodním vztahu, ve kterém se vyskytl faktor zvýšeného rizika podle odstavce 4, jsou dostatečná a přiměřená k účinnému řízení rizik.

K § 10

Odstavec 2 upravuje situaci, kdy se na základě nové právní úpravy změní rozsah a druh informací, které musí instituce získávat a vyhodnocovat o svých klientech. V této situaci

⁷ Zde zdůrazňujeme, že účelem systému proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu není zabránit přístupu k finančnímu systému celým skupinám osob, ani zapříčinit plošné odmítání klientských vztahů institucemi proto, aby se vyhnuly povinnosti řízení rizik.

instituce musí zajistit, aby informace, které drží o klientech či obchodních vztazích existujících v době vstupu v účinnost nové právní úpravy, splňovaly i požadavky nové právní úpravy, tedy aby měla instituce k dispozici všechny informace o stávajících klientech, které by vyžadovala podle nové právní úpravy od klientů nových. Ustanovení požaduje, aby instituce stanovila postupy, na základě kterých tato aktualizace bude provedena. Vzhledem k rozsahu povinnosti není předpokládána její okamžitá realizace; instituce však s přihlédnutím k jednotlivým rizikovým profilům stanoví postupy, na základě kterých bude aktualizaci údajů uskutečňovat. Tímto ustanovením nejsou dotčena případná přechodná ustanovení novelizačních právních předpisů. Jedná se o požadavek stanovený Doporučeními FATF.

K § 11

Ustanovení upřesňuje některé další požadavky k zajištění účinného řízení rizik. Zejména se jedná o zdůraznění povinnosti instituce vykonávat všechny povinnosti vyplývající z AML zákona a vyhlášky způsobem, který zajistí, že instituce skutečně rozumí identifikovaným rizikům a je schopna řádně posoudit a zvolit odpovídající opatření za účelem jejich účinného řízení.

Ustanovení zároveň stanoví dodatečné povinnosti týkající se množství a druhu informací, které musí instituce zjistit od klienta, který je právnickou osobou nebo právním uspořádáním bez právní osobnosti. Tyto povinnosti vychází z Doporučení FATF a zaměřují se především na důsledné pochopení vlastnické a řídicí struktury, povahy činnosti a účelu zřízení a existence klienta. Důraz je zde kladen na právnické osoby a právní uspořádání bez právní osobnosti, neboť z mezinárodních hodnocení vyplývá jejich náchylnost ke zneužití pro praní peněz a financování terorismu. To se děje mj. prostřednictvím vrstvení několika úrovní vlastnické struktury za účelem skrytí fyzických osob stojících na pozadí dané právnické osoby a dále využíváním právnických osob či právních uspořádání bez právní osobnosti vzniklých pouze pro kriminální účely, tedy bez jakékoliv legitimní ekonomické aktivity. Důsledná identifikace a kontrola klienta by měla sloužit k tomu, aby se instituce ujistila, že skutečně rozumí formě, struktuře a činnosti právnických osob a právních uspořádání bez právní osobnosti. Předměty činnosti instituce musí zjišťovat i u podnikajících fyzických osob. Obdobná povinnost není stanovena u fyzických osob-nepodnikatelů, kde je sníženo riziko, že by jejich činnost sloužila v podstatné míře pro čistě kriminální účely. Zároveň s těmito opatřeními se uplatní též obecné povinnosti podle § 9 AML zákona, instituce tedy musí zjistit u všech klientů (i fyzických osob) zdroj peněžních prostředků a jiného majetku užitých v obchodu nebo obchodním vztahu, dále původ celkového majetku klienta, který je politicky exponovanou osobou (PEP), atd. V návaznosti na § 9 může instituce širší okruh informací požadovat i u jiných klientů v návaznosti na jí provedené hodnocení rizik.

K § 12

V případě identifikace některého z uvedených faktorů⁸, se kterými je spojeno uplatňování mezinárodních sankcí podle zákona o provádění mezinárodních sankcí⁹, se nepochybně jedná o situaci představující zvýšené riziko. Vzhledem ke specifické povaze mezinárodních sankcí nelze ponechat na uvážení instituce, která konkrétní opatření vyhodnotí jako odpovídající v návaznosti na posouzení rizikovosti klienta. Vnitřní předpisy instituce tedy musí obsahovat konkrétní postupy k naplnění požadavků relevantních ustanovení AML zákona a především zákona o provádění mezinárodních sankcí.

⁸ Například klient je uveden na některém ze sankčních seznamů.

⁹ Zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí

K § 13

Korespondenční vztahy jsou na mezinárodní úrovni dlouhodobě považovány za jednu z nejrizikovějších oblastí. Významné riziko je spojeno především s tzv. průběžnými korespondenčními účty („payable-through accounts“), tedy korespondenčními účty, u kterých je umožněn přímý přístup klientů respondenční instituce ke korespondenčnímu účtu. K zajištění řízení těchto rizik § 13 stanoví další dodatečné vnitřní postupy, které instituce uplatní v případě udržování takovýchto vztahů. Tyto požadavky zakotvují v českém právním řádu Doporučení FATF a slouží k řízení rizik instituce souvisejících s touto specifickou činností (v souladu se zákonným zmocněním k vydání vyhlášky v § 21 odst. 5 písm. d) AML zákona).

K § 14

Zákon umožňuje převzetí identifikace klienta mezi institucemi za splnění podmínek uvedených v § 11 AML zákona. I při splnění zákonných podmínek však instituce nesmí převzít identifikaci v případě, že má pochybnosti o účinnosti řízení identifikovaných rizik. Zákonná úprava tedy představuje minimum, které instituce musí vždy aplikovat a které může doplnit i o další opatření, jež uzná za vhodné k účinnému řízení rizika. Ustanovení § 14 v tomto ohledu požaduje, aby instituce stanovila transparentní procesy a postupy k určení, zda lze k převzetí identifikace přistoupit, a případně další odpovídající opatření, která bude uplatňovat k účinnému řízení rizik spojených s převzetím identifikace.

K § 15

Ustanovení rozvádí požadavky 4. AML směrnice ve smyslu § 21a odst. 5 AML zákona (čl. 45, transponovaný § 21a odst. 5 AML zákona) týkající se povinností institucí, které jsou součástí skupiny. Dodatečné požadavky na instituce, které jsou součástí skupiny, jsou nezbytné k zohlednění specifické povahy jejich postupů a procesů a zároveň i rizik, kterým jsou vystaveny. Zatímco odstavec 1 stanoví povinnost institucí zohlednit ve svých postupech a rizikovém hodnocení skutečnost, že jsou součástí skupiny (včetně postupů pro přebírání identifikace klientů či kategorizaci klientů), odstavec 2 naopak požaduje, aby instituce pouze plně nepřebírala postupy a hodnocení rizik vytvořené na úrovni skupiny, ale aby zajistila, že v něm bude adekvátně přihlédnuto i ke konkrétním zvláštnostem dané instituce (zejména pokud se jedná o instituci, která je součástí mezinárodní skupiny, pak je nezbytné zohlednit kontext České republiky, včetně právní regulace, ale i konkrétních rizik, kterým je Česká republika vystavena).

K § 16

Povinnost stanovená zákonem k zajištění odpovídajících vnitřních procesů instituce nemůže být naplněna bez odpovídajícího lidského kapitálu. Zajištění a udržování kvality personálního vybavení instituce je klíčové po celou dobu výkonu činnosti instituce. Je tedy nezbytné stanovit přísná kritéria jak pro výběr zaměstnanců a dalších relevantních osob činných pro instituci, tedy zajistit jejich odpovídající schopnosti a znalosti, ale zároveň i zajistit jejich průběžné školení a zvyšování odborné způsobilosti. Zejména v oblasti, která je tak dynamická, jako je oblast boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, je průběžná aktualizace znalostí nezbytná.

K § 17

Je zachována povinnost z vyhlášky č. 281/2008 Sb. zajistit odpovídající pracovní prostředí osobě, která vyhodnocuje podezřelé obchody. Tato osoba je klíčová v celé struktuře řízení rizik instituce a je tedy nezbytné, aby jí bylo zajištěno zázemí k vyhodnocování získaných informací a naplňování zákonných povinností.

K § 18

Toto ustanovení stanoví povinnost vytvořit a uplatňovat systém zaznamenávání a archivace informací a jeho prostřednictvím zajistit rekonstruovatelnost významných činností instituce, zejména rozhodovacích a kontrolních, včetně činností orgánů instituce a jejich členů. Zároveň je stanovena povinnost rekonstruovatelnosti všech postupů a uvážení, která byla aplikována k uplatnění rizikově váženého přístupu k aplikaci odpovídajících opatření. Instituce tedy musí zaznamenat proces uvážení při stanovování rizikového profilu klienta, výběru odpovídajícího opatření, vytváření hodnocení rizik instituce i klienta, atd. Záznam těchto skutečností musí především umožnit pochopení důvodů, na jejichž základě instituce přijala konkrétní opatření.

Povinnost rekonstruovatelnosti již byla ve vyhlášce č. 281/2008 Sb. a není tedy novým požadavkem. Současný text ji však rozšiřuje o oblast aplikace rizikově váženého přístupu, neboť i ten sám byl v současném znění AML zákona a zejména v reakci na mezinárodní standardy rozšířen.

K § 19

Povinnost vypracovat hodnotící zprávu rovněž vychází z vyhlášky č. 281/2008 Sb. Smyslem této povinnosti je v první řadě zajistit, aby instituce důkladně a pravidelně vykonávaly vnitřní kontroly a vyhodnotily svůj systém řízení rizik. Vzhledem k tomu, že je hodnotící zpráva schvalována řídicími orgány instituce, je zároveň jejím účelem, aby tyto orgány měly informace o řízení rizik instituce a jeho případných identifikovaných nedostatcích a aby přijaly větší zodpovědnost za problematiku boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v dané instituci. Dále hodnotící zpráva poskytuje ČNB při výkonu dohledu významný podkladový informační materiál.

K § 20

V souladu s platnými legislativními pravidly je nezbytné, aby vyhláška zrušila dosavadní právní úpravu ve stejné věci.

K § 21

Datum nabytí účinnosti vyhlášky se stanovuje na 1. říjen 2018. Je tomu z důvodu, že převážná většina povinností uložených vyhláškou předpokládá systematické zakotvení změn do vnitřních postupů instituce a je tedy nezbytné poskytnout dotčeným institucím dostatečný časový prostor k implementaci.