

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů

A. OBECNÁ ČÁST

A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad

K návrhu zákona nebylo zpracováno hodnocení dopadů regulace (RIA). Pokud jde o adaptaci nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa, nemohla být zvažována alternativní řešení, neboť legislativní řešení vyplývá z právního předpisu vyšší právní síly (viz kapitolu II.A.4 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA)). Dále návrh zákona přináší formulační a legislativně technické změny a upřesnění, jimiž se reaguje na zkušenosti z aplikační praxe, soudní judikaturu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2011 č. j. 1 Afs 91/2010-45) a úkol uložený vládou (srov. usnesení č. 153 ze dne 14. března 2012).

B. Důvod předložení návrhu zákona a jeho základní charakteristika

1) Zhodnocení platného právního stavu

Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, transponuje směrnici o platebních službách č. 2007/64/ES a směrnici o elektronických peněžích č. 2009/110/ES a adaptuje právní řád na nařízení o přeshraničních platbách č. 924/2009.

Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, (dále také jen „zákon o omezení plateb v hotovosti“) byl přijímán jako jeden z nástrojů k boji proti tzv. šedé ekonomice a je často předmětem kritiky z toho důvodu, že nedostatečně plní cíle, které mu byly vytčeny. Problematická je povinnost provést platbu bezhotovostně, která se vztahuje pouze na případy, kdy je platbou uhrazován závazek, což podle převažujícího názoru vylučuje aplikaci zákona o omezení plateb v hotovosti v případě půjček, darování a dalších smluv reálné povahy, při nichž závazek vzniká teprve poskytnutím plnění; tento právní názor zaujal v jednom ze svých rozhodnutí i Nejvyšší správní soud¹.

Lze konstatovat, že uvedené zákony nevykazují známky diskriminace osob ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. f) LPV. V případě zákona o omezení plateb v hotovosti lze diskutovat o diskriminaci hotovosti jako jedné z platebních metod, což může vést ke znevýhodnění osob preferujících hotovost. Uvedené znevýhodnění je však omezeno pouze na platby převyšující 350 000 Kč za jeden kalendářní den a je vyváжено legitimním cílem, kterým je zájem státu na

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2011 č. j. 1 Afs 91/2010-45.

boji s tzv. šedou ekonomikou. Návrh novely zákona o omezení plateb v hotovosti navíc nijak nemění základní filozofii tohoto zákona, obsahuje pouze dílčí úpravy reagující na vývoj aplikační a rozhodovací praxe.

2) *Důvod a cíle předložení návrhu zákona*

Návrh zákona adaptuje český právní řád na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 260/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se stanoví požadavky pro úhrady a inkasa v eurech a kterým se mění nařízení (ES) č. 924/2009 (dále také jen „nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa“). Ačkoli je nařízení ze své podstaty přímo použitelné, klade na Českou republiku povinnost přizpůsobit právní řád v oblasti sankcí plynoucích z porušení nařízení a jasně stanovit pravomoci dohledového orgánu, který má dohlížet nad dodržováním povinností stanovených nařízením.

Kromě toho se v zákoně č. 284/2009 Sb., o platebním styku, provádějí některé formulační a legislativně technické změny a upřesnění, jimiž se reaguje na zkušenosti z aplikační praxe.

Dále se novelizuje zákon o omezení plateb v hotovosti, v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 91/2010-45 ze dne 23. února 2011, omezující aplikaci tohoto zákona jen na případy, kdy se uhrazuje závazek. Takové omezení nemá racionální odůvodnění, a proto se text zákona mění tak, aby vyjadřoval skutečný úmysl zákonodárce. Vláda svým usnesením č. 153 ze dne 14. března 2012 vzala na vědomí Analýzu možností odčerpávat majetek pocházející z nelegitimních zdrojů mimotrestními prostředky a zároveň uložila Ministerstvu financí realizovat opatření legislativního charakteru doporučená v této analýze. Jedno z těchto doporučení spočívá v tom, aby se zákon o omezení plateb v hotovosti vztahoval i na případy, kdy se platbou neplní závazek.²

3) *Zvolené legislativní řešení*

Adaptace českého právního řádu na nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa bude provedena v zákoně č. 284/2009 Sb., o platebním styku.

Předkladatel také reagoval na vyvíjející se aplikační praxi a zároveň zohlednil některé nedávné závěry transpoziční skupiny ke směrnici 2007/64/ES. Došlo k odstranění některých systematických, terminologických, případně legislativně-technických nedostatků.

Gestorem primární právní úpravy v oblasti platebního styku je Ministerstvo financí. Návrh zákona byl průběžně konzultován s Českou národní bankou v souladu s dohodou o spolupráci při přípravě návrhů vnitrostátních právních předpisů týkajících se finančního trhu a dalších předpisů, které se dotýkají působnosti stran dohody. Konzultace přispěly k zapracování některých připomínek a podnětů do předkládaného návrhu zákona.

² Viz kapitola 2.3.1.2.2 Daňové a správní právo, bod E. Platby v hotovosti

Důležitým prvkem umožňujícím účinnější odčerpávání majetku pocházejícího z nelegitimních zdrojů je regulace plateb v hotovosti tak, aby ne každá absence závazku by umožňovala převod finančních prostředků nad částky stanovené zákonem v hotovosti. V tomto smyslu by bylo vhodné novelizovat zákon č. 254/2004 Sb. ze dne 13. dubna 2004 o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

C. Zhodnocení souladu návrhu zákona s ústavním pořádkem České republiky

Navrhované řešení je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Z ústavního pořádku České republiky nevyplývají specifické právní normy dopadající na oblast platebního styku nebo na oblast omezení plateb v hotovosti. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi oblastí platebního styku ani omezení plateb v hotovosti dosud specificky nezabýval.

Návrh zákona respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky, např. zásady vyplývající z pojmu demokratického právního státu (čl. 1 Ústavy), zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 2 LPS) a v oblasti správního trestání zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (čl. 39 LPS).

D. Zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami a právem Evropské unie

Návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Z mezinárodních smluv nevyplývají pro Českou republiku žádné specifické závazky týkající se požadavků pro úhrady a inkasa. Na úrovni mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázaná, je možno zmínit všeobecnou dohodu o obchodu službami (GATS). Tato dohoda členům umožňuje přijímat opatření potřebná k ochraně veřejné morálky a předcházení podvodům a také přijímat opatření z důvodu obezřetnosti, včetně opatření k zajištění stability a integrity finančního systému. Návrh zákona je zcela v souladu touto mezinárodní smlouvou i s jinými mezinárodními smlouvami.

Návrh zákona je adaptací českého práva na nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa a zpřesněním transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES ze dne 13. listopadu 2007 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/111/ES.

Omezení plateb v hotovosti není na úrovni práva Evropské unie upraveno a podle dostupných informací se regulace v tomto smyslu nepřipravuje. Právní úprava ve směrnici proti praní peněz (směrnice 2005/60/ES) nezakazuje hotovostní platby od určité výše, pouze pro tyto platby stanoví povinnost identifikace. Směrnice však zároveň počítá s tím, že členské státy mohou platby vysokých částek v hotovosti zcela zakázat (srov. bod 18 úvodních ustanovení).

Návrh zákona je v souladu s právem Evropské unie. Návrh zákona respektuje obecné právní zásady práva Evropské unie, zejména zásadu právní jistoty, subsidiarity a proporcionality a nediskriminace z hlediska státní příslušnosti. Pro oblast platebního styku dosud neexistuje judikatura soudních orgánů Evropské unie.

E. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah

V případě novely zákona o platebním styku se jedná o adaptaci nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa a dále o formulační a legislativně technické změny a upřesnění, jimiž se reaguje na zkušenosti z aplikační praxe. Novela zákona o omezení plateb v hotovosti reaguje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu³.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2011 č. j. 1 Afs 91/2010-45.

Co se týče dopadů na státní rozpočet, pozitivně by se mohla projevit úprava zákona o omezení plateb v hotovosti, kdy již nebude aplikace zákona omezena na úhradu závazku. Stávající úprava nepokrývá např. dary či půjčky a lze ji tak snadno obejít. Adaptace nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa obsahuje vymezení správních deliktů a sankce za porušení tohoto nařízení. Příjmy z pokut jsou příjmy státního rozpočtu, jejichž objem ovšem nelze předem kvantifikovat.

Určité náklady pro veřejné rozpočty lze očekávat v souvislosti s požadavkem nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa určit příslušný orgán pro zajišťování dodržování tohoto nařízení. Návrh zákona stanoví, že příslušným orgánem je Česká národní banka, což je v souladu s koncepcí integrovaného dohledu nad finančním trhem, jak je v České republice praktikován od roku 2006. Této instituci v budoucnu mohou vzniknout náklady například v souvislosti s vedením správních řízení o správních deliktech. Tyto náklady jsou však vzhledem k požadavku nařízení nevyhnutelné.

Návrh zákona může přispět ke zlepšení podmínek pro podnikatelské prostředí České republiky. Zpřesnění znění § 20 odst. 1 písm. a) umožní platební instituci eliminovat zbytečné náklady při odděleném evidování svěřených platebních prostředků. Zpřesnění znění § 95 odst. 1, tak aby lépe odpovídalo znění směrnice o platebních službách, dává uživatelům platebních služeb možnost vypovědět rámcovou smlouvu i jiným než písemným způsobem, což otvírá prostor pro inovativní možnosti komunikace a snižování nákladů.

Určité náklady mohou subjektům vzniknout v souvislosti s § 135a odst. 3, kdy je Česká národní banka oprávněna požadovat informace a potřebná vysvětlení od toho, kdo je důvodně podezřelý, že neoprávněně poskytuje platební služby nebo neoprávněně vydává elektronické peníze, v rozsahu, který je nezbytný ke zjištění skutkového stavu týkajícího se činnosti, která toto podezření zakládá. Podle stávajícího znění může Česká národní banka u těchto osob provést pouze kontrolu na místě (§ 135c odst. 4). Požadavek poskytnutí informací a potřebných vysvětlení je pro kontrolované subjekty mírnějším zásahem než kontrola na místě a umožňuje efektivnější postup pro orgán dohledu i kontrolovaný subjekt.

Dle usnesení vlády č. 153 ze dne 14. března 2012, v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 91/2010-45, se upravuje zákon o omezení plateb v hotovosti tak, aby vyjadřoval skutečný úmysl zákonodárce. Omezení plateb v hotovosti pouze na případy, kdy je platbou uhrazován závazek, přičemž se nevztahuje např. na dary či půjčky, nemá racionální opodstatnění. „Nově“ se tedy omezení bude vztahovat na širší okruh převodů hotovosti než pouze na úhradu závazku - i v případě půjček, darování a dalších smluv reálné povahy, při nichž závazek vzniká teprve poskytnutím plnění, budou fyzické i právnické osoby povinny převést nadlimitní částku peněžních prostředků bezhotovostně a nést náklady na bezhotovostní převod. Poskytování služeb přepravy a zpracování hotovosti je vyjmuta z definice platby, tak aby oprávněné osoby mohly nadále tyto činnosti provozovat bez omezení.

Žádné hospodářské a finanční dopady naopak nejsou spojeny s novým ustanovením § 4 odst. 2 zákona o omezení plateb v hotovosti, v němž se příjemci výslovně zakazuje přijmout nadlimitní platbu. Nejedná se však o žádný věcný posun, neboť tento zákaz je obsažen již ve stávající právní úpravě, byť je v ní vyjádřen pouze nepřímým způsobem, že příjemci, který přijme nadlimitní platbu, hrozí postih v podobě pokuty (srov. § 5 odst. 2). Navržená změna má tedy za cíl vyjádřit stejný obsah pomocí legislativní techniky, která je v současnosti běžná, totiž

pomocí výslovného stanovením primární povinnosti a následného navázání sankčního ustanovení. Tato změna je z hlediska adresátů právní úpravy žádoucí, neboť přispěje ke snazší orientaci v zákoně, když obsah právní povinnosti bude zřejmý již z primárního ustanovení, nikoli až z ustanovení o sankci.

Navrhovaná úprava nemá sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí. Návrh zákona nezasahuje do ochrany soukromí a osobních údajů.

Omezení plateb v hotovosti se bude vztahovat na širší okruh převodů hotovosti než pouze na úhradu závazku, což redukuje korupční rizika. Jak již bylo zmíněno, omezení převodu hotovosti se bude vztahovat i na půjčky, darování a další smlouvy reálné povahy.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K části první

K čl. I

K bodům 1 a 2 (§ 1 a poznámka pod čarou č. 2)

Zohledňuje se skutečnost, že nově je zákonem o platebním styku český právní řád adaptován na dva přímo použitelné předpisy EU, a sice na nařízení č. 924/2009 a nařízení č. 260/2012.

K bodu 3 [§ 2 odst. 1 písm. f)]

Jazykové upřesnění definice inkasa.

K bodu 4 [§ 3 odst. 3 písm. b)]

U směnářenské činnosti se vypouští odkaz na devizový zákon, jednak proto, že směnářská činnost bude napříště upravena v zákoně o směnářské činnosti, a jednak proto, že vládní návrh zákona o směnářské činnosti obsahuje definici směnářské činnosti pro účely celého právního řádu.

K bodu 5 [§ 3 odst. 3 písm. d) bodu 6]

Oprava jazykové chyby.

K bodu 6 [§ 3 odst. 3 písm. e) bod 1]

Pro upřesnění se v závorce uvádí výraz „cashback“. Tímto upřesněním získají adresáti právní úpravy lepší představu o tom, kterou službu má uvedené ustanovení na mysli. Jednoslovný český výraz pro označení této služby dosud není k dispozici, nicméně výraz „cashback“ lze považovat za dostatečně zažitý mezi odbornou i laickou veřejností.

K bodu 7 (§ 10 odst. 1)

Ze směrnice o platebních službách vyplývá požadavek, aby tříměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí o žádosti běžela teprve od okamžiku, kdy je žádost o udělení povolení „úplná“ (čl. 11). Stávající znění v tomto směru počítá s uplatněním obecných pravidel správního řádu, podle nichž však lhůta pro vydání rozhodnutí běží od zahájení řízení s tím, že správní orgán má možnost řízení přerušit, čímž se ovšem běh lhůty pouze staví (§ 65 odst. 1 správního řádu). V konečném výsledku je tedy stávající znění v rozporu s požadavkem směrnice.

Český správní proces obecně nezná pojem „neúplná žádost“, rozlišuje však případy žádosti, která nemá předepsané náležitosti, a žádosti, která trpí jinými vadami (§ 45 odst. 2 správního řádu). Ačkoli transponované ustanovení směrnice hovoří obecně o „(ne)úplné žádosti“, jeho účelem evidentně je, aby orgán dohledu měl k dispozici plnou tříměsíční lhůtu pro věcné posouzení žádosti a aby tato lhůta nebyla fakticky zkracována o dobu, v níž orgán dohledu žádost věcně neposuzuje. Faktické zkrácení lhůty pro věcné posouzení žádosti připadá v úvahu nejen v případě, že žádost nemá předepsané náležitosti ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu, ale i v případě, že trpí jinými vadami ve smyslu téhož ustanovení (např. je

nesrozumitelná nebo věcně rozporná). Je proto v souladu s transponovaným ustanovením směrnice, je-li transpoziční ustanovení formulováno tak, že dopadá i na tyto případy. Zároveň je však třeba eliminovat případy, kdyby lhůta byla prodloužována i v situaci, kdy žádost trpí třeba jen nepodstatnými vadami administrativní povahy, které nebrání jejímu věcnému posouzení. Proto se navrhuje ustanovení upřesnit za použití obdobné dikce, jako je dikce použitá v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

K bodům 8 a 9 (§ 19)

Směrnice o platebních službách stanoví, že peněžní prostředky, které platební instituce obdržela za účelem provedení platební transakce, nejsou vkladem ani nepředstavují elektronické peníze (čl. 16 odst. 2 věta druhá), i kdyby jinak z materiálního hlediska znaky vkladu nebo elektronických peněz splňovaly. Stávající znění však tuto myšlenku výslovně zdůrazňuje pouze pro vklady (§ 19). Je proto třeba doplnit obdobné ustanovení i pro elektronické peníze.

K bodu 10 [§ 20 odst. 1 písm. a)]

Stávající znění požaduje, aby peněžní prostředky přijaté k provedení platební transakce byly drženy odděleně od peněžních prostředků platební instituce nebo třetích osob. Požadavek na fyzické oddělení je ovšem obtížně realizovatelný zejména v případě, že tzv. hybridní platební instituce přijímají peněžní prostředky, aniž je jasné, v jakém rozsahu budou tyto peněžní prostředky použity k provedení platební transakce a v jakém rozsahu budou použity k zaplacení jiných služeb poskytovaných platební institucí (např. karta vydaná dopravcem, z níž lze částečně platit jízdné a částečně provádět platební transakce vůči třetím osobám; obdobně mobilní telefon). V takovém případě sice § 21 umožňuje aplikovat požadavky vyplývající z § 20 pouze na část takto přijatých peněžních prostředků podle odhadu na základě předchozích období, ale fyzické oddělení je i tehdy obtížně realizovatelné. Např. nabíjí-li uživatel mobilní telefon částkou 500 Kč, přičemž odhad ve smyslu § 21 ukazuje, že k provádění platebních transakcí bývá využíváno 5,5 % takto přijatých peněžních prostředků, lze stěží nutit trafikanta, který dobití mobilního telefonu provádí, aby z takto přijatých 500 Kč fyzicky oddělil 28 Kč a již od okamžiku přijetí je držel odděleně od ostatních přijatých peněžních prostředků. Spíše je třeba vycházet ze smyslu směrnice o platebních službách, jímž je zajištění toho, aby peněžní prostředky přijaté k provedení platebních transakcí byly chráněny v případě úpadku platební instituce nebo exekuce na její majetek. Tomuto požadavku vyhovuje spíše spolehlivá evidence (ve spojení s pravidly § 22) než fyzické oddělení. Navržená změna nic nemění na požadavku, aby platební instituce nejpozději od konce následujícího pracovního dne vložila peněžní prostředky na bankovní účet podle § 20 odst. 1 písm. b), nezvolí-li pro ně jinou formu ochrany podle § 20 odst. 2. Povinnost evidovat peněžní prostředky odděleně rovněž nemění nic na povinnosti platební instituce vést účetnictví podle účetních předpisů.

K bodu 11 (část druhá hlava III díl 4)

Legislativně technická změna reagující na skutečnost, že již předchozí novelou č. 139/2011 Sb. byly § 32 až 35 zrušeny a ustanovení o dohledu byla přesunuta do části šesté.

K bodu 12 (§ 48 odst. 1)

Analogická změna jako v § 10 odst. 1.

K bodu 13 [§ 52e odst. 1 písm. a)]

Analogická změna jako v § 20 odst. 1 písm. a).

K bodům 14 a 15 (§ 58)

Legislativně technické úpravy.

K bodu 16 [§ 75 odst. 2 písm. a)]

Podle stávajícího znění se lze v případě platebních transakcí s mimoevropským prvkem odchýlit kromě jiného i od § 115, který upravuje odpovědnost poskytovatele za neautorizovanou platební transakci. Pro umožnění tohoto odchýlení zřejmě neexistuje dostatečně přesvědčivý důvod. Ustanovení § 115 upravuje vztah mezi plátcem a jeho poskytovatelem a jeho aplikace připadá v úvahu nejčastěji v případě, kdy poskytovatel plátce poskytuje plátcovi platební službu v České republice. Mimoevropský prvek může spočívat buď v tom, že platební transakce je denominována v mimoevropské měně (mimoevropská měna je jako měna platební transakce uvedena v platebním příkazu), nebo v tom, že příjemce (osoba, jíž má být podle platebního příkazu částka platební transakce připsána na účet nebo vyplacena v hotovosti) čerpá platební službu mimo Evropský hospodářský prostor. V případě neautorizované platební transakce však plátce pojmově nedává souhlas s platební transakcí (a tedy ani platební příkaz), a proto nemá žádný vliv na to, zda se jedná o platební transakci s mimoevropským prvkem. Nejeví se spravedlivým, aby jeho práva z neautorizované platební transakce závisela na okolnostech, které on nemůže nijak ovlivnit. Lapidárně řečeno, plátcovi, jemuž jeho banka bez jeho souhlasu odepsala z platebního účtu peněžní prostředky, může být jedno, zda byly tyto peněžní prostředky následně poslány do Německa nebo do USA a zda se tak stalo v eurech nebo v dolarech. Odpovědnost banky za neoprávněné odepsání by měla být ve všech případech stejná.

Zároveň se navrhuje vypustit z § 75 odst. 2 písm. a) část věty za středníkem, podle níž „poskytovatel však nemůže dohodou vyloučit svoji obecnou odpovědnost za neautorizovanou nebo nesprávně provedenou platební transakci“. Ustanovení vyvolává aplikační problémy z několika důvodů. Předně není jasné, která „obecná odpovědnost“ je zde míněna, neboť obecné předpisy soukromého práva (občanský a obchodní zákoník) žádnou odpovědnost za neautorizovanou ani nesprávně provedenou platební transakci neupravují. Ustanovení chce zřejmě říci, že nelze vyloučit právní následky, které by neautorizovaná nebo nesprávně provedená platební transakce měla podle obecné právní úpravy. Obecná právní úprava však může tyto právní následky stanovit kogentně nebo dispozitivně (příčemž povaha obecné právní úpravy nemusí být vždy zcela jednoznačná, srov. např. diskuse v literatuře i judikatuře o tom, nakolik lze dohodou stran vyloučit nebo limitovat náhradu škody v režimu obchodního zákoníku). Chce-li se uvedeným ustanovením říci, že nelze vyloučit ty právní následky neautorizované nebo nesprávně provedené platební transakce, které jsou již podle obecné právní úpravy stanoveny kogentně, potom je uvedené ustanovení nadbytečné. Platí totiž obecně, že možnost odchýlit se od zvláštní právní úpravy nezabavuje smluvní strany povinnosti respektovat právní úpravu obecnou, která na příslušný skutkový stav rovněž dopadá, je-li tato obecná právní úprava kogentní. Chce-li se ovšem říci, že v tomto případě nelze vyloučit ani ty právní následky, které by podle obecné právní úpravy byly v dispozici smluvních stran, potom pro tuto odlišnost chybí rozumný důvod. Režim obecné odpovědnosti

by se v případě neautorizované nebo nesprávně provedené platební transakce neměl odlišovat od jiných případů porušení smluvní povinnosti.

K bodu 17 (§ 77 odst. 3)

Navrhuje se nahradit výraz „přijetí platebního prostředku“ výrazem „použití platebního prostředku“. Ustanovení sice primárně dopadá na platební prostředky hmotné, a z nich zejména na platební karty, u nichž má smysl hovořit o „přijetí“ ze strany příjemce, není však vyloučeno, aby dopadalo i na platební prostředky nehmotné, u nichž není příliš výstižné hovořit o tom, že je příjemce „přijímá“. Výraz „použití platebního prostředku“ je použit i v korespondujícím ustanovení § 92 odst. 2. V úvahu je třeba vzít i případ T-Mobile Austria GmbH (C-616/11), projednávaný v současnosti před Soudním dvorem Evropské unie, v němž se řeší předběžná otázka, co je míněno platebním prostředkem ve smyslu uvedeného ustanovení. I z důvodu snadné přenositelnosti závěrů, k nimž dospěje Soudní dvůr, do českého práva je žádoucí, aby znění českého zákona bylo v tomto ohledu co nejbližší znění směrnice o platebních službách, která rovněž používá výraz „použití platebního prostředku“, nikoli „přijetí platebního prostředku“.

K bodu 18 [§ 82 písm. c)]

Legislativně technická změna reagující na nově vložený § 98a.

K bodu 19 (§ 95 odst. 1)

Stávající požadavek, aby uživatel vypovídal rámcovou smlouvu písemně, jde nad rámec směrnice o platebních službách. Strany si mají prostředky komunikace mezi sebou dohodnout, s čímž počítá i § 83 písm. a). I když novela opouští požadavek na písemnou formu výpovědi, je i nadále žádoucí, aby uživatelé činili výpověď písemně a v zájmu své důkazní situace v případném sporu si od poskytovatele nechávali potvrdit, že výpověď byla učiněna.

K bodům 21 a 23 až 29 (§ 103 odst. 1, § 109 až 112, § 114)

Formulační úpravy. Stávající zákon hovoří o tom, že se připisuje nebo odepisuje někdy „částka platební transakce“ a jindy „peněžní prostředky“. Dikce jednotlivých ustanovení se v tomto smyslu formulačně sjednocuje s tím, že tam, kde se chce vyjádřit, že se připisuje nebo odepisuje určité konkrétní množství peněžních prostředků, které jsou předmětem platební transakce, používá se výraz „částka platební transakce“. Nad rámec toho se provádějí určité formulační úpravy v § 112 a 114.

K bodům 20 a 22 (§ 98a a 106)

Stávající § 106 o odvolání souhlasu plátce a platebního příkazu je problematický z několika důvodů. Jednak z něho není vždy zcela jasné, který z účastníků je oprávněn k odvolání platebního příkazu, a jednak obsahuje zjevné nesprávnosti (např. v odstavci 3 se plátcí dovoluje odvolat příkaz k inkasu, ačkoli příkaz k inkasu uděluje příjemce; tyto zjevné nesprávnosti jsou však obsaženy již ve směrnici o platebních službách). Uvedené nedostatky nejsou odstranitelné drobnou legislativně technickou úpravou, a proto se navrhuje rozdělit stávající § 106 do dvou paragrafů a upravit zvláště podmínky pro odvolání souhlasu plátce (nový § 98a) a zvláště podmínky pro odvolání platebního příkazu (§ 106). To umožní lépe formulovat podmínky pro odvolání obou úkonů se zřetelem k tomu, že souhlas a odvolání

souhlasu je výlučně úkonem plátce, zatímco platební příkaz může dát a také jej odvolat za určitých okolností i příjemce. Ve srovnání se stávající právní úpravou se dále obě ustanovení zpřehledňují tím, že v nich není výslovně vyjadřován vztah speciality mezi jednotlivými odstavci, neboť tuto specialitu lze dovést z povahy věci a v praxi o ní nemohou vzniknout rozumné pochybnosti.

K § 98a odst. 1

S formulační úpravou se přebírá pravidlo obsažené ve stávajícím § 106 odst. 1 větě první.

K § 98a odst. 2

Výslovně se formuluje pravidlo pro odvolání souhlasu s inkasem (věta první) a s platebními transakcemi iniciovanými příjemcem, které nejsou inkasem (věta druhá). V praxi je převažujícím typem platebních transakcí iniciovaných příjemcem právě inkaso a jiné platební transakce iniciované příjemcem si lze představit spíše hypoteticky. Přesto je třeba respektovat, že i pro tyto platební transakce má směrnice o platebních službách speciální pravidlo.

K § 98a odst. 3

S formulační úpravou se přebírá pravidlo obsažené ve stávajícím § 106 odst. 5 větě první. Na rozdíl od stávajícího znění se nezdůrazňuje výslovně, že dohodou stran lze založit možnost plátce odvolat souhlas i po zákonném okamžiku neodvolatelnosti, neboť tato eventualita vyplývá z obecné možnosti odchýlit se od zákona ve prospěch uživatele (§ 75 odst. 1). Pouze se stanoví, že má-li se uvedená dohoda týkat platební transakce iniciované příjemcem, je třeba, aby s tím příjemce souhlasil.

K § 98a odst. 4

S formulační úpravou se přebírá pravidlo obsažené ve stávajícím § 106 odst. 5 větě druhé. Nezdůrazňuje se výslovně rámcová smlouva, neboť dohoda o úplatě za dodatečné odvolání souhlasu připadá v úvahu i u jednorázové platební transakce. Zmínku o rámcové smlouvě ve směrnici o platebních službách lze považovat za legislativně technické nedopatření, které není třeba přeceňovat.

K § 98a odst. 5

S formulační úpravou se přebírá pravidlo obsažené ve stávajícím § 106 odst. 1 větě druhé.

K § 106 odst. 1

Přebírá se pravidlo obsažené ve stávajícím § 106 odst. 2, přičemž se výslovně zdůrazňuje, že odvolat platební příkaz může vždy pouze ten uživatel, který jej dal. Stávající znění je v tomto ohledu – pod vlivem směrnice o platebních službách – matoucí, zejména ve stávajícím § 106 odst. 3.

K § 106 odst. 2

Přebírá se pravidlo obsažené ve stávajícím § 106 odst. 4.

K § 106 odst. 3

Přebírá se pravidlo obsažené ve stávajícím § 106 odst. 3 větě první. Toto ustanovení dopadá zejména na karetní transakce, u nichž je vzhledem k jejich garanční funkci žádoucí, aby platební příkaz nemohl být odvolán, jakmile byl předán příjemci, i když ještě nedošlo k jeho přijetí (nedošel poskytovateli plátce).

K § 106 odst. 4 až 6

Viz obdobně důvodovou zprávu k § 98a odst. 3 až 5

K bodům 30 až 32 (§ 117)

Stávající znění odstavce 1 vyžaduje k přechodu odpovědnosti z poskytovatele plátce na poskytovatele příjemce, aby došlo k řádnému a včasnému připsání částky platební transakce na účet poskytovatele příjemce. Toto řešení však není ve všech případech správné. I při opožděném nebo částečném připsání částky platební transakce na účet poskytovatele příjemce musí odpovědnost za nesprávně provedenou platební transakci přejít na poskytovatele příjemce. Např. v situaci, kdy poskytovatel plátce zajistil připsání na účet poskytovatele příjemce den po stanovené lhůtě a poskytovatel příjemce platební transakci neprovede vůbec, musí odpovědnost za nesprávně provedenou platební transakci tížit poskytovatele příjemce. Poskytovatel plátce však v tomto případě i nadále odpovídá za tzv. následnou škodu, kterou opožděným připsáním na účet poskytovatele příjemce způsobil (jedná se však o odpovědnost za škodu podle obecných ustanovení soukromého práva, nikoli o odpovědnost podle § 117, srov. § 120 odst. 2). Analogicky se upravuje i odstavec 6. V návaznosti na provedenou změnu je třeba provést i formulační úpravy v odstavcích 4 a 5.

K bodu 33 (§ 119 odst. 2)

Formulační úprava. V uvedeném případě se nejedná o nesprávně provedenou platební transakci.

K bodu 34 (§ 120 odst. 2)

Formulační úprava. Ustanovení se nově formuluje po vzoru § 1925 nového občanského zákoníku, který vyjadřuje vztah mezi odpovědností za vady a odpovědností za škodu. Odpovědnost za neautorizovanou a nesprávně provedenou platební transakci je speciálním případem odpovědnosti za vady, a proto by i zde měl platit analogický vztah.

K bodu 35 (§ 121)

Stávající znění vychází z toho, že marným uplynutím lhůt pro oznámení neautorizované nebo nesprávně provedené platební transakce práva vyplývající z odpovědnosti prekludují. Nový občanský zákoník však výrazně omezil případy prekluze práv vyplývajících z odpovědnosti, přičemž tato výchozí koncepce soukromého práva by se měla promítnout i do právní úpravy platebního styku. Nově se tedy navrhuje stanovit, že marným uplynutím lhůty nedochází k prekluzi, ale poskytovateli vzniká právo namítnout opožděné oznámení neautorizované nebo nesprávně provedené platební transakce, v důsledku čehož soud nebo finanční arbitr práva vyplývající z odpovědnosti nepřizná. Obdobné řešení je obsaženo v § 1921 odst. 3 nového občanského zákoníku.

Kromě toho se v odstavci 2 třináctiměsíční lhůta nově formuluje tak, že běží i v případě nesprávně provedené platební transakce na straně příjemce, přičemž v tomto případě běží od připsání částky platební transakce na platební účet příjemce. Tento závěr sice nemá výslovnou oporu ve směrnici o platebních službách, ale při jednání pracovní skupiny jej podpořila řada členských států i Evropská komise. Některé členské státy tento závěr promítly do svého transpozičního zákonodárství.

V odstavci 3 se upřesňuje, že opožděné splnění informační povinnosti ze strany poskytovatele neznamená, že by lhůta pro oznámení neběžela vůbec, ale začne běžet teprve od okamžiku, kdy byla informační povinnost splněna, třebaže opožděně.

K bodu 36 (§ 123)

Upřesnění v souladu se směrnicí o platebních službách.

K bodu 37 (§ 124c)

Formulační úprava. Podmínky zpětné výměny má stanovit smlouva mezi vydavatelem a tím, kdo elektronické peníze přijímá. Nemusí se však nutně jednat o smlouvu o vydání elektronických peněz, neboť elektronické peníze bývají v tomto případě zpravidla vydány ve vztahu k původnímu držiteli a následně jsou při placení převedeny na dalšího držitele.

K bodu 38 (§ 132 odst. 2)

Upravuje se vymezení subjektu správního deliktu, neboť vzhledem ke změně provedené v § 135a odst. 3 tímto subjektem nemusí být nutně osoba podléhající dohledu.

K bodu 39 (§ 132 odst. 3)

Legislativně technická úprava.

K bodu 40 (§ 133)

V uvedeném ustanovení se provádějí legislativně technické změny spočívající v tom, že nově se u jednotlivých skutkových podstat odkazuje na konkrétní ustanovení přímo použitelného předpisu Evropské unie, v němž je zakotvena právní povinnost, jejíž porušení je stíháno. Dále se vypouští skutková podstata spočívající v porušení povinnosti dosažitelnosti, neboť tato povinnost byla z nařízení o přeshraničních platbách vypuštěna a přesunuta do nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa.

K bodu 41 (§ 133a)

Ustanovení formuluje skutkové podstaty správních deliktů spočívajících v porušení některých povinností vyplývajících z nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa.

Ne za každé porušení povinnosti stanovené nařízením o požadavcích pro úhrady a inkasa je stanovena sankce v podobě správního deliktu. Platí to především pro porušení nařízení ze strany uživatelů platebních služeb. Nařízení sice ukládá členským státům povinnost stanovit sankce, ohledně jejich povahy však nic konkrétního nestanoví. Recitál 26 výslovně

připomíná, že členské státy mají zajistit „that this Regulation can be enforced in an effective and efficient manner by administrative or judicial means“. I soukromoprávní sankce, o nichž se rozhoduje v soudním řízení, tedy tomuto požadavku nařízení odpovídají. Stejným způsobem podle dostupných informací postupují jiné členské státy, např. Spojené království nebo Německo.

K bodu 42 (§ 135a odst. 1)

Úprava vyplývající z nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa. Česká národní banka bude vykonávat dohled nad dodržováním povinností poskytovatele vyplývajících z tohoto nařízení.

K bodu 43 (§ 135a odst. 3)

Pravomoc České národní banky vyžadovat informace a vysvětlení se rozšiřuje i na osoby podezřelé z neoprávněného poskytování platebních služeb nebo vydávání elektronických peněz. Podle stávajícího znění může Česká národní banka u těchto osob provést pouze kontrolu na místě (§ 135c odst. 4) a v závislosti na jejím výsledku jim může uložit pokutu za správní delikt. V řadě situací je však vhodnější, aby vůči těmto osobám nejprve použila mírnější dohledový nástroj v podobě vyžadování informací a vysvětlení jako vůči osobám, které podléhají jejímu dohledu.

K bodu 44 (§ 135a odst. 4)

Nařízení o přeshraničních platbách i nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa ukládá členským státům, aby určily tzv. příslušné orgány. Pokud jde o nařízení o přeshraničních platbách, zákon o platebním styku dosud tento požadavek plnil tím, že ukládal České národní bance konkrétní pravomoci při výkonu dohledu nebo při ukládání sankcí. V souladu s legislativní technikou, která byla v nedávné době zvolena v některých jiných zákonech upravujících finanční trh, se nově výslovně konstatuje, že příslušným orgánem podle obou uvedených nařízení je v České republice Česká národní banka.

K bodu 45 (§ 135d odst. 1)

Formulační úprava. Cílem je přesněji formulovat kritéria, k nimž Česká národní banka přihlíží při ukládání opatření k nápravě.

K bodu 46 (§ 135e)

Úprava vyplývající z nařízení o požadavcích pro úhrady a inkasa. Uživatelé mají mít možnost obracet se na orgán dohledu se stížnostmi ve věci porušení tohoto nařízení.

K bodu 47 (§ 142)

Legislativně technická úprava odkazu na zmocňovací ustanovení.

K části druhé

K čl. II

K bodům 1 a 2 [§ 1 a § 2 odst. 1 písm. a)]

Jedná se o legislativně technické změny, které mají zpřesnit text ustanovení.

K bodu 3 [§ 2 odst. 1 písm. b)]

Poskytovatel platby (plátce) je definován v § 2 odst. 1 písm. b) stávajícího zákona jako „ten, kdo platbou uhrazuje závazek“. V důvodové zprávě k zákonu se uvádí, že toto „ustanovení definuje poskytovatele platby, aniž je stanoven účel převodu peněžních prostředků.“ Účelem zákona deklarovaným v důvodové zprávě je mimo jiné omezit daňové úniky, racionalizovat a optimalizovat peněžní hotovostní oběh, působit proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.

Nejvyšší správní soud judikoval ve svém rozsudku ze dne 23. února 2011 č. j. 1 Afs 91/2010-45, že pokud jde o smlouvu o půjčce, „samotné přenechání předmětu půjčky věřitelem dlužníkovi je právní skutečností zakládající právní závazkový vztah ze smlouvy o půjčce, není ovšem plněním závazku“, jinými slovy, věřitel může předat dlužníkovi nadlimitní sumu peněz v hotovosti, aniž by porušil povinnost danou v § 4 odst. 1 zákona, neboť jej nelze považovat za plátce ve smyslu zákona.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud jde o pojem „závazku“ obsažený v citovaném ustanovení, zákon nedává jasné vodítko, jakým způsobem tento pojem interpretovat, přičemž výklad v důvodové zprávě není udržitelný, neboť neodpovídá aktuálnímu znění zákona, jednalo by se tedy o výklad contra legem. Soud zdůraznil, že „pokud se zákonodárce rozhodl v právním předpisu regulovat pouze určitý okruh plateb v hotovosti (při nichž poskytovatel platby hradí závazek), nemohou orgány aplikující právo ustanovení zákona vykládat širěji a podrobit režimu sankcí ukládaných tímto zákonem jakékoliv nadlimitní platby v hotovosti (byť by to bylo v souladu s úmyslem zákonodárce). Taková interpretace ultra vires by byla v rozporu s ústavním právem jedinců garantovaným v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem.“

Je zřejmé, že omezení aplikace zákona pouze na případy, kdy se platbou plní dluh (v terminologii stávajícího zákona „uhrazuje závazek“), nemá rozumné odůvodnění. Proto se text zákona mění tak, aby vyjadřoval skutečný úmysl zákonodárce.

K bodům 4 a 5 (§ 2 odst. 2 a 3)

V souvislosti s novou definicí platby v ustanovení § 2 odst. 1 písm. a), která zahrnuje širší okruh dispozic s peněžními prostředky než úhradu závazku, je třeba v zákoně stanovit výjimku pro případy dispozice s peněžními prostředky, které nemají být vůbec za platbu považovány. Již současný zákon nedopadá na vložení nebo výběr částky peněžních prostředků na účet u peněžního ústavu, tato výjimka je nadále zachována, neboť je to základní podmínka pro umožnění provádění plateb bezhotovostně.

Za platbu se nebude považovat výměna bankovek a mincí za jiné bankovky a mince u peněžního ústavu, neboť v takových případech nedochází k předání „peněžní hodnoty“ mezi

účastníky, ale pouze jsou vyměňovány nominální hodnoty bankovek nebo mincí. Tyto případy jsou také zahrnuty pod působnost zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a není důvod tyto transakce duplicitně regulovat zákonem o omezení plateb v hotovosti. Rovněž je třeba umožnit předání nestandardně poškozených tuzemských bankovek nebo tuzemských mincí České národní bance a zadržení bankovek nebo mincí, u kterých existuje důvodné podezření, že jsou padělané nebo pozměněné, a jejich předání České národní bance, limitace těchto předání by byla neodůvodněná a nežádoucí.

Výjimka je dále stanovena pro provádění směnářských obchodů osobou oprávněnou provozovat směnářskou činnost, neboť provádění směnářské činnosti je regulováno zákonem o směnářské činnosti a výkon této činnosti spadá pod působnost zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Za platbu se dále nepovažuje předání nebo převedení peněžních prostředků při poskytování služeb spočívajících ve zpracování a přepravě bankovek a mincí osobou oprávněnou k poskytování těchto služeb, neboť je to činnost přímo související se zabezpečením řádného oběhu bankovek a mincí.

K bodům 6 a 7 (§ 3 odst. 2)

V souvislosti s úpravou definice platby a vývojem na trhu vznikla potřeba upravit výjimky z povinnosti provádět platby bezhotovostně. Byla vypuštěna výjimka pro notáře, neboť novelou notářského řádu provedenou zákonem č. 284/2004 Sb. bylo zakázáno skládat peněžní prostředky do notářské úschovy v hotovosti a jediný možný způsob v současnosti představuje vložení nebo převod peněžních prostředků na účet notáře u banky nebo spořitelního a úvěrního družstva (§ 85 odst. 3 zákona č. 358/1992 Sb.).

Dále byla zakotvena výjimka pro prodej pamětních mincí Českou národní bankou a platby přijaté v souvislosti s prováděním exekuce, neboť by se zákon neměl vztahovat např. na případy, kdy dochází k zabavení hotovosti.

K bodu 8 (§ 4 odst. 1)

Část věty za středníkem se vypouští, neboť pozbyla svůj původní význam. V současnosti ani zákon o veřejných dražbách, ani zákon o loteriích, na něž se odkazuje v poznámce pod čarou, nepřikazují provádět platbu výlučně v hotovosti. I kdyby byl v budoucnosti v právním řádu obsažen zákon, který by povinnou platbu v hotovosti přikazoval, bylo by možno rozpor mezi oběma zákony řešit pomocí obecného výkladového pravidla *lex specialis derogat legi generali*.

K bodu 9 (nový § 4 odst. 2)

Výslovně se formuluje zákaz přijmout platbu v hotovosti i na straně příjemce. Tím se odstraňuje formální nedostatek stávajícího znění zákona, kdy zákon upravuje správní delikt za přijetí nadlimitní platby v hotovosti (§ 5 odst. 2), ale tomu odpovídající povinnost nestanoví.

K bodu 10 (nový § 4 odst. 3)

Reaguje se na to, že již předchozí novelou zákona o omezení plateb v hotovosti, provedenou zákonem č. 139/2011 Sb., byl limit vyjádřen v korunách českých, nikoli v eurech.

K bodu 11 (nový § 4 odst. 5)

Ruší se povinnost příjemce sdělit plátcí na výzvu číslo účtu u peněžního ústavu. Respektuje se, že právní řád nikomu neukládá povinnost mít účet u peněžního ústavu a přijímat na něj platby. Nesdělí-li příjemce plátcí číslo účtu, může plátce vždy provést platbu převodem jinak než na účet (např. poštovním poukazem na adresu příjemce). Pokud příjemce nesdělí plátcí ani svoji adresu, neposkytuje mu potřebnou součinnost k provedení platby, čímž na jeho straně nastává prodlení věřitele s důsledky z toho vyplývajícími.

K části třetí

K čl. III (Účinnost)

Návrh zákona nevyžaduje od adresátů právní úpravy žádné výraznější přípravné kroky na novou právní úpravu. Proto není třeba stanovit dlouhou legisvakanční lhůtu a navrhuje se stanovit nabytí účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení zákona.