

Závěrečná zpráva RIA

**Zákon o směnářenské
činnosti**

**Zákon, kterým se mění
některé zákony
v souvislosti s přijetím
zákona o směnářenské
činnosti**

Obsah

1.	DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE	2
1.1	Název.....	2
1.2	Definice problému.....	2
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	2
1.4	Identifikace dotčených subjektů.....	3
1.5	Popis cílového stavu.....	3
1.6	Zhodnocení rizika.....	3
2.	OTEVŘENÉ OTÁZKY	4
2.1	Míra regulace směnářenské činnosti	5
2.2	Zbylá ustanovení devizového zákona	7
2.3	Informování zákazníků na kurzovním lístku.....	9
2.4	Důkaz o řádném informování zákazníka.....	10
3.	IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ.....	12
4.	PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE.....	12
5.	KONZULTACE A ZDROJE DAT	12

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1 NÁZEV

Zákon o směnářské činnosti a zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o směnářské činnosti.

1.2 DEFINICE PROBLÉMU

Na problém je třeba nahlížet ze dvou hledisek – věcného a legislativně-technického.

Z **věcného hlediska** je zapotřebí reagovat na negativní jevy v sektoru obchodu s cizí měnou. Odbor ochrany spotřebitele České národní banky (ČNB) obdržel v roce 2011 celkem 131 stížností na směnárny.¹ Výrazná většina (124) těchto stížností se týkala informování zákazníků.²

K výše uvedenému počtu stížností je potřebné doplnit výsledky kontrol na místě (k dispozici jsou jen data za první pololetí roku 2011). Při celkovém počtu 86 kontrol ČNB na místě bylo zjištěno 117 porušení devizového zákona, přičemž téměř polovina se týkala informování o kurzech a ceně za službu.

Z hlediska **legislativně-technického** - stávající zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů, byl mnohokrát novelizován, z původního znění bylo vypuštěno mnoho ustanovení³ a lze konstatovat, že je v současnosti již z legislativně-technického hlediska nevyhovující. Zákon upravuje zejména poskytování hotovostních („cash-to-cash“) směnářských služeb, přičemž legislativní vyjádření není v souladu s ostatními relevantními právními předpisy na finančním trhu. Zatímco charakterově podobné činnosti doznaly výrazných legislativních změn - poukazování peněz a bezhotovostní obchody s cizí měnou jsou upraveny zákonem č. 284/2009 Sb., o platebním styku (dále jen „ZPS“) – hotovostní směnářská činnost konzistentně upravena dosud není.

Navíc, prováděcí vyhláška č. 376/2009 Sb. k devizovému zákonu se neodůvodněně vztahuje pouze na směnárny, přičemž ostatním osobám oprávněným vykonávat směnářskou činnost, tj. bankám a družstevním záložnám, povinnosti nestanovuje.

1.3 POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU V DANÉ OBLASTI

Relevantním právním předpisem v oblasti upravené předloženým návrhem zákona je za stávající právní úpravy zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon.

¹ K této statistice je nutné přičíst též podstatně vyšší počty žádostí evidované Magistrátem hlavního města Praha, o které bylo požádáno, ale nebyly dodány.

² Pro úplnost je namístě uvést, že pouze jedno podání bylo vyhodnoceno jako agresivní obchodní praktika ve smyslu § 5a ZOS.

³ Viz např. novela zákona č. 206/2011 Sb., kterou došlo ke zrušení § 17 devizového zákona, jenž dříve upravoval podmínky pro nabývání nemovitostí v tuzemsku. S účinností této novely jsou tedy zrušena zákonná omezení nabývání jakýchkoliv tuzemských nemovitostí cizozemci. Česká republika tak dostala svým mezinárodním závazkům plně liberalizovat svůj trh s nemovitostmi do 1. 5. 2011.

Směnárenská činnost „cash-to-cash“, upravená stávajícím devizovým zákonem, má řadu společných znaků na jedné straně s hotovostními převody peněžních prostředků [tzv. poukazování peněz, srov. § 3 odst. 1 písm. f) ZPS] a na druhé straně s tzv. bezhotovostními obchody s cizí měnou (srov. § 3 odst. 2 ZPS).

S poukazováním peněz spojuje směnárenskou činnost hotovostní přijetí peněžních prostředků a jejich hotovostní výplata. Stejně jako u směnárenské činnosti může i v rámci poukazování peněz dojít ke směně měn a rovněž ke splnutí plátce a příjemce.

S bezhotovostními obchody s cizí měnou spojuje směnárenskou činnost ekonomický cíl, jímž je směna peněžních prostředků v určité měně za peněžní prostředky v jiné měně.

Problematika směnárenské činnosti nemá dopad do oblasti rovnosti mužů a žen.

1.4 IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ

Dotčenými subjekty navrhované úpravy jsou

- provozovatelé směnárenské činnosti - 16 bank a poboček zahraničních bank, 7 družstevních záložen, 927 směnárníků (s 1513 provozovny) a Česká národní banka)⁴,
- jejich zákazníci a
- Česká národní banka jakožto orgán dohledu nad výkonem směnárenské činnosti.

Dopady na dotčené subjekty jsou popsány u jednotlivých variant úprav zákona.

Nová právní úprava neklade nároky na státní rozpočet ani ostatní veřejné rozpočty, zejména rozpočty krajů a obcí, ani na rozpočet České národní banky. Dopady na podnikatelské prostředí jsou popsány u jednotlivých variant úprav zákona, ať už se jedná o podnikatele – provozovatele směnárenské činnosti nebo podnikatele – zákazníky. Navrhovaná právní úprava nemá sociální dopady.

1.5 POPIS CÍLOVÉHO STAVU

Obecným cílem navrhované úpravy je z **věcného hlediska** upravit informační povinnosti osob provozujících směnárenskou činnost způsobem, který by v co největší míře eliminoval možnosti matení zákazníků z důvodu informační asymetrie.

Konkrétním cílem je upravit náležitosti kurzovního lístku či zajištění důkazu o řádném splnění informační povinnosti.

Obecným cílem navrhované úpravy je z **legislativně-technického** hlediska upravit směnárenskou činnost tak, aby byla v souladu s ostatními právními předpisy na finančním trhu, zejména se zákonem o platebním styku. To se týká relevantních ustanovení stávajícího devizového zákona.

1.6 ZHODNOCENÍ RIZIKA

V případě nečinnosti by zůstal v platnosti z výše popsaných důvodů již nevyhovující devizový zákon a neproběhla by žádoucí legislativní opatření pro směnárenskou činnost.

⁴ Dle údajů České národní banky k 26.7.2012.

2. OTEVŘENÉ OTÁZKY

Při tvorbě nového zákona je nutné zvolit optimální řešení v určitých klíčových oblastech. V následujících tzv. otevřených otázkách je hodnocení dopadů regulace řešeno takto:

- popis problematiky a návrh variant řešení
- identifikace nákladů a přínosů, vyhodnocení variant
- návrh řešení

Otevřené otázky:

- Míra regulace směnářenské činnosti
- Zbylá ustanovení devizového zákona
- Informování zákazníků na kurzovním lístku
- Důkaz o řádném informování zákazníka

2.1 MÍRA REGULACE SMĚNÁRENSKÉ ČINNOSTI

1) STRUČNÝ POPIS OTEVŘENÉ OTÁZKY S VYMEZENÍM VARIANT

Při určení, jaká míra regulace směnárenské činnosti je přiměřená, je třeba vzít v úvahu, které jiné regulované činnosti na finančním trhu se svým charakterem nejvíce blíží směnárenské činnosti. Směnárenská činnost má řadu společných znaků na jedné straně s hotovostními převody peněžních prostředků [tzv. poukazování peněz, srov. § 3 odst. 1 písm. f) zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku] a na druhé straně s tzv. bezhotovostními obchody s cizí měnou (srov. § 3 odst. 2 zákona o platebním styku).

S poukazováním peněz spojuje směnárenskou činnost hotovostní přijetí peněžních prostředků a jejich hotovostní výplata. Stejně jako u směnárenské činnosti může i v rámci poukazování peněz dojít ke směně měn a rovněž ke splnutí plátce a příjemce. S bezhotovostními obchody s cizí měnou spojuje směnárenskou činnost ekonomický cíl, jímž je směna peněžních prostředků v určité měně za peněžní prostředky v jiné měně. Jak poukazování peněz, tak bezhotovostní obchody s cizí měnou jsou v současnosti regulovány jako platební služby podle zákona o platebním styku.

Jak poukazování peněz, tak bezhotovostní obchody s cizí měnou jsou v současnosti regulovány jako platební služby podle zákona o platebním styku. Jeví se proto jako žádoucí maximálně **přiblížit právní úpravu směnárenské činnosti právní úpravě platebních služeb. Tohoto cíle lze dosáhnout dvěma způsoby:**

- **samostatná regulace směnárenské činnosti v rámci nového zákona o směnárenské činnosti** s tím, že věcně se bude tato regulace co nejvíce blížit regulaci platebních služeb (**varianta A**)
- **podřazení směnárenské činnosti pod pojem platebních služeb**, čímž by došlo k úplnému sjednocení regulace obou činností v rámci zákona o platebním styku (**varianta B**)

Případná nulová varianta, tedy zachování současného devizového zákona ve stávající podobě, zjevně požadavky přiměřené regulace nesplňuje, vzhledem k důvodům uvedeným v části Definice problému.

2) POPIS DOPADŮ U JEDNOTLIVÝCH VARIANT

Dopady jsou uvedeny ve vztahu k současné regulaci, tj. nulové variantě. Negativní dopad varianty je znázorněn minusovým, pozitivní dopad plusovým znaménkem.

Aspekt	Var. A	Var. B
Sblížení právní úpravy poskytování platebních a směnárenských služeb je jistě žádoucí, některé instituty jsou však pro směnárenské služby specifické , a proto je vhodné u těchto institutů přijmout úpravu odlišnou (např. u kurzovního lístku, u informační povinnosti po provedení směnárenského obchodu).	++	--
Zatímco právní úprava platebních služeb vychází ze směrnice 2007/64/ES o platebních službách na vnitřním trhu (zákon o platebním styku je tedy právním předpisem transpozičním) , právní úprava směnárenských služeb žádnou evropskou úpravou regulována není	++	--

(směnářenské služby jsou ze směrnice o platebních službách na vnitřním trhu vyňaty).		
--	--	--

3) NÁVRH ŘEŠENÍ

Z obou výše uvedených důvodů plyne, že **stanoveného cíle bude dosaženo pomocí varianty A.** Směnářenská činnost tak bude upravena zvláštním zákonem, přičemž se věcně regulace bude co nejvíc blížit úpravě platebních služeb.

Nový zákon o směnářenské činnosti zahrne právní úpravu poskytování směnářenských služeb, a to jak veřejnoprávní podmínky pro provozování této činnosti, tak i úpravu soukromoprávních vztahů při ní vznikajících.

2.2 ZBYLÁ USTANOVENÍ DEVIZOVÉHO ZÁKONA

1) STRUČNÝ POPIS OTEVŘENÉ OTÁZKY S VYMEZENÍM VARIANT

Kromě ustanovení týkajícího se poskytování směnářských služeb obsahuje stávající devizový zákon i právní úpravu nouzových stavů v devizovém hospodářství a úpravu některých informačních povinností statistického rázu vůči České národní bance. Je proto třeba vzít v úvahu, zda „torzo“ stávajícího devizového zákona ponechat (nulová varianta) či zda devizový zákon zrušit a zbytková ustanovení přesunout do věcně souvisejících zákonů.

Kromě ustanovení týkající se poskytování směnářských služeb obsahuje stávající devizový zákon i právní úpravu nouzových stavů v devizovém hospodářství a úpravu některých informačních povinností statistického rázu vůči České národní bance – ustanovení:

- o oznamovací povinnosti (§ 5 stávajícího devizového zákona),
- o depozitní povinnosti (§ 31a tamtéž) a
- o nouzovém stavu v devizovém hospodářství (§ 32 tamtéž).

Z výše uvedeného vyplývají následující varianty:

- **nulová varianta – ponechat „torzo“ devizového zákona**
- **varianta A – zrušení „torza“ devizového zákona a přesun zbylých ustanovení do jiných věcně souvisejících zákonů**

2) POPIS DOPADŮ U JEDNOTLIVÝCH VARIANT

Dopady jsou uvedeny ve vztahu k současné regulaci, tj. nulové variantě. Negativní dopad varianty je znázorněn minusovým, pozitivní dopad plusovým znaménkem.

Aspekt	Var. A
Ponechání zbylých ustanovení v devizovém zákoně by znamenalo zachování „torza“ tohoto zákona.	+
Změnou úpravy řešení krizového stavu v devizovém hospodářství by Česká republika mohla trvale přijít o vyjednané výjimky z mezinárodních závazků v oblasti volného pohybu kapitálu ⁵ .	--
Kompetentní orgány nejsou ochotny souhlasit s přesunem zbylých ustanovení do předpisů, které jsou v jejich gesci, pokud se nějakým způsobem vymykají situacím vymezeným v těchto předpisech.	--

3) NÁVRH ŘEŠENÍ

Zvolena byla nulová varianta.

Nouzový stav v devizovém hospodářství podle § 32 devizového zákona je situace, kdy je bezprostředně a vážně ohrožena platební schopnost České republiky vůči zahraničí nebo kdy je bezprostředně a vážně ohrožena vnitřní měnová rovnováha České republiky. Nouzový stav v devizovém hospodářství vyhláší vláda v hromadných sdělovacích prostředcích na dobu

⁵ Např. závazky vyplývající z členství v OECD, viz Kodex liberalizace kapitálových pohybů, čl. 7.

nejdéle 3 měsíců. Svou povahou se jedná o krizový stav, který Ministerstvo financí navrhlo upravit v krizovém zákoně.

Byla otevřena diskuze s Ministerstvem vnitra - Generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru a Českou národní bankou nad možností přesunout nouzový stav v devizovém hospodářství do jiných věcně souvisejících zákonů. Z diskuze vyplynulo, že nouzový stav v devizovém hospodářství nemůže být přesunut do zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, neboť dle názoru Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru se tento nouzový stav vymyká situacím vymezeným v tomto zákoně.

Česká národní banka odmítá přesun nouzového stavu v devizovém hospodářství do zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, neboť se nejedná o případ, který by byl v kompetenci České národní banky, a z toho důvodu ani nemá být upraven v zákoně, který upravuje působnost a činnost České národní banky.

Vzhledem k popsáným skutečnostem bylo rozhodnuto, že budou zachována zbytková ustanovení devizového zákona, který bude nadále upravovat skutečnosti souvisejících se sestavením platební bilance České republiky a řešením krizových stavů v oblasti devizového hospodářství.

2.3 INFORMOVÁNÍ ZÁKAZNÍKŮ NA KURZOVNÍM LÍSTKU

1) STRUČNÝ POPIS OTEVŘENÉ OTÁZKY S VYMEZENÍM VARIANT

Stávající úprava nezakazuje postup, při němž dochází ke zmatení zákazníků různým „mixem“ kurzů (V.I.P. atd.) na kurzovním lístku. Tento postup přitom nedosahuje takové míry, aby naplnil znaky nekalých obchodních praktik ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (ZOS). Pro zmatení zákazníků je vzhledem ke specifické povaze směnářenské činnosti - zákazníci jsou zahraniční turisté, neznají českého jazyka, v cizím prostředí atd. – postačující i uvedení více kurzů na kurzovním lístku, byť s přesnou specifikací podmínek jejich uplatnění. Takové jednání přitom není v rozporu s odbornou péčí, jejíž porušení je citovaným ustanovením ZOS předvídáno, neboť není nijak nepoctivé a v oblasti směnárny ani neexistují standardy, které by mohly dokládat obecné zásady dobré víry v nutnost jiného postupu.

Lze uvažovat v zásadě dvě varianty informování zákazníků na kurzovním lístku co se týče obsahu. První možností je uvádět pouze jeden kurz na kurzovním lístku, ten nejméně výhodný, a případně zvýhodněné nabídky mimo kurzovní lístek (samozřejmě tak, aby jejich poskytování neznamenalopopření zásady jednoho kurzovního lístku). Další možností je ponechat možnost uvádět zvýhodněné nabídky v rámci jediného kurzovního lístku, nicméně za podmínek transparentnosti a úplnosti.

Varianty informování zákazníků na kurzovním lístku z hlediska obsahu:

- **nulová varianta: netransparentní nabízení vícero kurzů na jednom lístku**
- **varianta A: jediný kurz pro dvojici měn na kurzovním lístku**
- **varianta B: možnost více kurzů pro dvojici měn při dodržení požadavků transparentnosti a úplnosti**

2) POPIS DOPADŮ U JEDNOTLIVÝCH VARIANT

Dopady jsou uvedeny ve vztahu k současné regulaci, tj. nulové variantě. Negativní dopad varianty je znázorněn minusovým, pozitivní dopad plusovým znaménkem.

Aspekt	Var. A	Var. B
Více kurzů na jednom kurzovním lístku je matoucí.	++	--
Měla by být ochráněna zejména výrazná většina zákazníků - tj. ti kdo směňují obnosy, nedosahující výše pro „VIP“ kurzy.	+	0

3) NÁVRH ŘEŠENÍ

Navrhuje se informovat zákazníky pomocí jediného kurzu jedné měny – varianta A. Povinnost uvádění jediného směnného kurzu, uvedeného na kurzovním lístku, tj. kurzu pro zákazníka nejméně výhodného, zabrání nejenom zmatení zákazníků, ale též postupu, při němž osoba vykonávající směnářskou činnost láká potenciální zákazníky uveřejněním kurzu nejvýhodnějšího na informační tabuli, aby nepozorný zákazník následně zjistil, že tento kurz je dosažitelný pouze za jistých podmínek směny.

2.4 DŮKAZ O ŘÁDNÉM INFORMOVÁNÍ ZÁKAZNÍKA

1) STRUČNÝ POPIS OTEVŘENÉ OTÁZKY S VYMEZENÍM VARIANT

K zajištění důkazu o řádném informování zákazníka se jako vhodné řešení jeví zákonná povinnost vyhotovení písemného záznamu o obchodu s cizí měnou. Vydávat takový doklad pouze na žádost může být problém zejména u cizinců. Dle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, má zákazník právo pouze na doklad o provedeném obchodu, a to jen na vyžádání. Devizový zákon tuto problematiku neupravuje.

Lze uvažovat vícero variant možností informování zákazníka – doklad o provedeném obchodu (posmluvní informace), doklad o nabídce obchodu (předsmuvní informace). U obojího lze zvažovat, nakolik je vhodné a nezatěžující vydání takového dokladu a zda by takový doklad měl být podepsán zákazníkem. S tím dále souvisí povinnost uchovávání záznamů o provedených obchodech.

Poskytování informací na žádost se v praxi ukázalo být nevhodným řešením, zvažovat lze pouze poskytování informací automaticky. Nulová varianta (zákazník dostane pouze doklad o provedeném obchodu jen na žádost) tedy v tomto případě zjevně nesplňuje požadavky, které jsou na novou právní úpravu kladeny.

Z výše uvedeného vyplývají následující varianty zajištění důkazu o řádném informování zákazníka:

- **nulová varianta: zákazník obdrží doklad o provedeném obchodu pouze na vlastní žádost**
- **varianta A: zákazník obdrží doklad o provedeném obchodu**
- **varianta B: zákazník obdrží doklad o nabídce obchodu, podepíše následně doklad o provedeném obchodu**
- **varianta C: zákazník podepíše doklad o nabídce obchodu, obdrží následně doklad o provedeném obchodu**
- **varianta D: zákazník podepíše jak doklad o nabídce obchodu, tak doklad o provedeném obchodu**

2) POPIS DOPADŮ U JEDNOTLIVÝCH VARIANT

Dopady jsou uvedeny ve vztahu k současné regulaci, tj. nulové variantě. Negativní dopad varianty je znázorněn minusovým, pozitivní dopad plusovým znaménkem.

Aspekt	Var. A	Var. B	Var. C	Var. D
V případě, že by byla stanovena povinnost mít od zákazníka podepsanou nabídku i doklad o provedení transakce, byly by zapotřebí 2 podpisy, což lze považovat za nadbytečné a obtěžující.	0	-	-	--
Písemný záznam po provedení transakce nemusí korespondovat s nabídkou.	0	+	+	+
Nutnost vydání dokladu či podpisu podněcuje obě strany k větší kontrole a snižuje riziko chyb.	+	++	++	+++
Uchovávání záznamů je nástrojem k větší transparentnosti směnárenských obchodů a zajistí možnost nápravy či řešení sporů.	+	+	+	+
Provozovatel směnárenské činnosti bude muset vynaložit	-	--	--	---

dodatečné náklady, aby splnil zákonnou povinnost uchovávat (příp. podepsané) doklady o každé provedené směně. Nepodepsaný doklad stačí uchovávat pouze v elektronické podobě.				
Lze uvažovat pro každou informační povinnost spojenou s nutností podpisu zákazníka náklady na tisk ve výši 4 Kč/A4 a 5 % časovou náročnost navíc resp. 5 % snížení zisku. Při původním počtu 100 zákazníků denně by se zisk snížil / náklady na tisk:	0	5% 380Kč	5% 380Kč	10% 760 Kč

3) NÁVRH ŘEŠENÍ

Navrhuje se stanovit zákonnou povinnost na vyhotovení písemného dokladu o provedení obchodu, tj. varianta A. Povinnost mít zákazníkem podepsaný doklad o provedené transakci lze považovat za nadbytečný, za postačující lze považovat, že zákazník obdrží doklad o provedeném obchodu, který bude poskytovatel povinen uchovávat. V případě sporu leží důkazní břemeno na poskytovateli směnářské činnosti, na němž bude, aby prokázal, že předšmluvní informace poskytl a vydal doklad o provedeném obchodu.

3. IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ

Implementace doporučených variant bude provedena přijetím nového zákona o směnářenské činnosti, který nahradí stávající právní úpravu v této oblasti.

4. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE

Podle funkčnosti nových pravidel v praxi je Ministerstvo financí připraveno pružně reagovat na případné nedostatky právní úpravy či nové problémy aplikační praxe.

5. KONZULTACE A ZDROJE DAT

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. Návrh zákona byl dále konzultován s Ministerstvem vnitra - Generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru (problematika krizového stavu v devizovém hospodářství) a Ministerstvem průmyslu a obchodu (problematika souladu úpravy s mezinárodními smlouvami).