



V Praze 10. května 2018
Čj.: 335/18

Stanovisko

k
**návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 277/2013 Sb., o směnářské činnosti, ve znění
zákona č. 183/2017 Sb., a zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku**

I. Úvod

Ministerstvo financí (dále "předkladatel") předkládá k projednání návrh zákona, kterým se mění zákon č. 277/2013 Sb., o směnářské činnosti, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., a zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku.

Důvodem předložení návrhu jsou dle předkladatele zájem na zvýšení ochrany klientů směnár, dále odlišení směnářské činnosti od poskytování platebních služeb a provedení některých technických změn, které vyplynuly z aplikační praxe směnářského zákona. Vedle toho chce předkladatel implementovat do zákona o platebním styku některé prováděcí předpisy EU, které nebyly v době přijetí tohoto zákona publikovány.

Předkladatel navrhuje zvýšit ochranu spotřebitele tím způsobem, že mu do dvou hodin po uzavření směnného obchodu umožní odstoupit od smlouvy až do výše 1000 EUR. V případě obchodů ve vyšší hodnotě odstoupení od smlouvy umožněno není, protože pro takové obchody bude klient i nadále povinně písemně obeznámen s předmluvními informacemi. Tato povinnost, která se doposud vztahuje na všechny obchody, bude naopak zrušena pro obchody v hodnotě nižší než 1000 EUR. Hranice 1000 EUR byla zvolena s ohledem na povinnost identifikace klienta vyplývající z AML předpisů. Návrh dále prakticky zakazuje paušální úplatu za směnářský obchod s tím, že úplata má být promítnuta do směnného kurzu. Předkladatel dále vyjímá z působnosti zákona o platebním styku nákup valut s platbou platební kartou a podřazuje tyto transakce pod směnářský zákon, protože se nejedná o platební službu.

Předkladatel k návrhu zákona uspořádal veřejnou konzultaci, na niž se v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (dále též ZZ RIA) odvolává. V konzultaci byli aktivně osloveni zejména směnárníci a ČNB jakožto dohledový orgán.

Nabytí účinnosti nové právní úpravy se v návrhu předpokládá 1. května 2019.

Tento návrh částečně implementuje legislativu EU.

II. Připomínky a návrhy změn

Problém a cíle řešení

Z pohledu metodologie hodnocení dopadů regulace je problematická uvedená definice problému. Místo definice problému (sekce 1.2) předkladatel uvádí jako důvod předložení zvýšení ochrany spotřebitele. Předkladatel v rozporu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „Obecné zásady“) nepopisuje stávající problém a jeho příčiny, nebo tak činí nedostatečně a chaoticky (zmínky v nepříslušných kapitolách apod.). Jako příklad lze uvést zmínku o stížnostech na činnost směnárů, které byly doručeny České národní bance, aniž by ovšem uvedl dané hodnoty do jakéhokoli kontextu (např. porovnal s celkovým množstvím směnárských operací apod.), nebo aby zkoumal podstatu stížností (oprávněnost/neoprávněnost, co je podstatou stížnosti apod.). Z chybně pojaté definice problému následně vyplývají další nesrovnalosti v ZZ RIA. Předkladatel se odvolává na mediální kauzy týkající se směnárů. Problémem je ve skutečnosti chování některých poskytovatelů směnárských služeb zejména v turisticky exponovaných oblastech velkých měst, kteří využívají specifického postavení a rozpoložení turisty a z nich vyplývající informační asymetrie. Ta nemusí nutně plynout z nedostatku těchto informací, ale například i z jejich nadbytku, nebo nevhodného způsobu jejich sdělení zákazníkovi (nepřehlednost, zahlcení irelevantními údaji apod.). Tito zákazníci jsou pak buď podvedeni, nebo přistoupí na extrémně nevýhodný směnný obchod, protože se předem neinformují o obvyklém směnném kurzu místní měny. Problémem tedy není obecně nízká ochrana spotřebitele v oblasti směnárství, ale podvodné chování nebo alespoň z pohledu dobrých mravů nepřipustné využívání neznalosti některých klientů. Předkladatel na základě aplikační praxe popisuje povinné poskytování předmluvních informací jako neúčinné opatření, které mnohdy spotřebitele naopak znevýhodňuje v pozdějších sporech. Navrhuje proto pro obchody do výše 1000 EUR tuto povinnost zrušit a namísto toho umožnit klientovi odstoupit od smlouvy do 2 hodin po jejím uzavření. Z předložené ZZ RIA však není nijak patrné, proč předkladatel zvolil tuto nesystémovou metodu (ani proč má být lhůta právě 2 hodiny). Skutečná analýza a zhodnocení variant řešení správně nadefinovaného problému se měla zabývat alternativami řešení, nikoliv nabídnout možnosti přijetí navrženého řešení: ne, ano, částečně. Předkladatel však již zavedení práva odstoupit od smlouvy uvádí v ZZ RIA jako popis cílového stavu v sekci 1.5., což je ovšem v rozporu s Obecnými zásadami, neboť zaměňuje cíl s nástroji na jeho dosažení. V popisu cílového stavu se nadto ani nepokouší uvést indikátory, podle nichž by bylo možné následně hodnotit účinnost regulace (např. pokles oprávněných stížností, snížení reputačního rizika apod.).

Varianty

Jestliže jsou skutečným problémem klamaní klienti, pak se zde nabízí mnoho dalších možností. Bylo by zajímavé zevrubně posoudit například možnost určité cenové regulace v této oblasti. Velká většina případů, kdy se klienti cítí právem ošizeni, je právě založena na nemravně nevýhodném směnném kurzu, který ovšem nijak regulován není. Jinou variantou by byla například povinnost pro každý směnný kurz na kurzovním lístku uvádět i centrální kurz ČNB pro daný den. To by dezorientovaným klientům mohlo poskytnout určité vodítko. Lze též uvažovat o povinnosti směnárů informovat prostřednictvím informačního systému Českou národní banku o svých směnných kurzech, přičemž tato data by byla veřejně dostupná. Přestože ze ZZ RIA vyplývá, že jednou z příčin nefunkčnosti předmluvní informace může být její nepřehlednost, předkladatel se vůbec nezabývá variantou jejího zjednodušení tak, aby byla pro klienta relevantní. Předkladatel pomíjí i otázku odpovědnosti klienta za vlastní rozhodnutí.

Zhodnocení rizika je taktéž nedostatečné, protože pouze konstatuje riziko vyplývající z nečinnosti – zachování stávajícího stavu.

Zhodnocení nákladů a přínosů je pouze dílčí, protože se věnuje jenom vybrané variantě možnosti odstoupení od smlouvy. Předkladatel zde uvádí obvyklé pořizovací ceny směnárských pokladních systémů, což je ovšem irelevantní vzhledem k tomu, že každý směnárník již patrně nějaký pokladní systém vlastní. Náklady na jeho úpravu tak, aby poskytoval možnost odstoupení od smlouvy jsou, jak uvádí předkladatel, zcela individuální a v případě složitých centrálních systémů mohou být velmi vysoké. Možnost odstoupení od smlouvy je totiž řešení nesystémové

a v oblasti finančních služeb se až na specifické výjimky (přistoupení ke smlouvě pod nátlakem) nevyužívá. Náklady a přínosy mají být hodnoceny v rámci analýzy vhodnosti jednotlivých variant a k jejich posouzení má být významně přihlédnuto při výběru nejvhodnější varianty. Zhodnocení přínosů je pak v předložení ZZ RIA čistě symbolické.

Ocenit lze **konzultační proces** s dotčenými subjekty.

Pokud jde o formální stránku ZZ RIA, lze předkladateli vytknout, že obsah sekcí neodpovídá jejich názvům, což činí ZZ RIA nepřehlednou. Jako příklad lze uvést již výše zmíněnou otázku definice řešeného problému, která není v sekci 1.2, ale jednotlivé problémy jsou nahodile zmiňovány v různých částech ZZ RIA.

Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu **zákona, kterým se mění zákon č. 277/2013 Sb., o směnářenské činnosti, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., a zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku** uplatňuje tyto **zásadní připomínky**:

- 1) Analýza problému není metodologicky správně pojata;
- 2) Předkladatel pominul možné varianty, zvolenou variantu nedostatečně zdůvodnil;
- 3) Zhodnocení nákladů a přínosů je nedostatečné.

III. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona o směnářenské činnosti (č. 277/2013 Sb. ve znění pozdějších předpisů) a zákona o platebním styku (č. 370/2017 Sb.) přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval: Mgr. Jan Matoušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise