

ODŮVODNĚNÍ

návrhu vyhlášky o předkládání výkazů a hlášení podvodných jednání v oblasti platebního styku České národní bance

I. OBECNÁ ČÁST

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

Čl. 5 Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky vyžaduje, aby Evropská centrální banka ve spolupráci s národními centrálními bankami shromažďovala statistické informace nezbytné pro zajištění úkolů, kterými je pověřen Evropský systém centrálních bank. Česká národní banka jako národní centrální banka v souladu s mandátem daným zákonem o České národní bance sestavuje a zveřejňuje statistiky finančního sektoru České republiky v souladu s mezinárodními standardy a standardy Evropské unie.

S ohledem na zcela nové požadavky vyplývající z revidovaného nařízení ECB o statistice platebního styku¹ (dále jen „nařízení“) je třeba připravit novou vyhlášku, která legislativně zajistí sběr dat v této oblasti. Jednou ze stěžejních oblastí, která bude nařízením pokryta, je oblast vykazování statistických údajů o podvodech v platebních službách. V této oblasti ECB velmi úzce spolupracuje s Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) a navazuje na jeho předchozí aktivity. EBA z vlastní iniciativy za účelem harmonizace vydal již v roce 2018 (s účinností od 1. 1. 2019) obecné pokyny k vykazování statistických údajů o podvodech v oblasti platebních služeb (EBA/GL/2018/05 ve znění pozdějších předpisů).

ČNB vyjádřila svůj záměr řídit se obecnými pokyny s dvouletým odkladem, tedy od 1. 1. 2021, který pak v první polovině roku 2020 zrevidovala a změnila na 1. 1. 2022².

Důvodem pro toto nové rozhodnutí bylo jednak viditelné zpoždění prací na přípravě nařízení, které je věcně provázané s obecnými pokyny EBA (obecné pokyny EBA jsou svým rozsahem podmnožinou požadavků vyplývajících z nařízení), a rovněž dlouhodobý přístup ČNB nastavovat sběry tak, aby se minimalizovala zátěž pro vykazující subjekty, tj. zahájit sběry kompaktních dat v jednom okamžiku.

Kromě výše uvedeného i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015 o platebních službách na vnitřním trhu (dále jen „PSD2“) stanoví povinnost členskými státy zajistit, aby poskytovatelé platebních služeb poskytli příslušným orgánům statistické údaje o podvodech souvisejících s různými způsoby plateb. Tato povinnost byla do českého právního řádu transponována zákonem č. 370/2017 Sb., o platebním styku, který v § 222 odst. 3 zmocňuje ČNB k vydání prováděcího předpisu, který stanoví rozsah, formu, lhůty a způsob poskytování informací. Vydáním vyhlášky bude zajištěna plná harmonizace s PSD2.

Cílem vytvoření nového právního předpisu je zajistit harmonizovaný sběr dat od poskytovatelů platebních služeb v souladu s novými požadavky vyplývajícími z revidovaného nařízení ECB o statistice platebního styku a zároveň pokrýt požadavky na hlášení statistických údajů o podvodech v rozsahu podle obecných pokynů EBA.

¹ Nařízení Evropské centrální banky (EU) 2020/2011 ze dne 1. prosince 2020, kterým se mění nařízení (EU) č. 1409/2013 o statistice platebního styku (ECB/2013/43) (ECB/2020/59).

² Sdělení ČNB o obecných pokynech k požadavkům na oznamování údajů o podvodech podle čl. 96 odst. 6 PSD2, dostupné na <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financi-trh/legislativni-zakladna/obecne-pokyny-evropskych-organu-dohledu/Sdeleni-CNB-o-obecných-pokynech-k-pozadavkum-na-oznamovani-udaju-o-podvodech-podle-cl.-96-odst-00001.-6-PSD2/>.

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

Návrh vyhlášky je v souladu se zmocněními uvedenými v ustanoveních § 222 odst. 3 zákona č. 370/2017, o platebním styku, a podle § 41 odst. 3 zákona č. 6/1993, o České národní bance, ve znění zákona č. 227/2013 Sb.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie

Navrhovaná vyhláška částečně transponuje PSD2 v oblasti hlášení podvodů podle čl. 96 odst. 6 PSD2 a je předpisem technického charakteru k provedení ustanovení zákona stanovujících plnění informačních povinností v oblasti hlášení podvodů a předkládání výkazů vůči ČNB. Předkládaný návrh vyhlášky je slučitelný s právem Evropské unie.

4. Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění nezbytnosti jeho změny

Vyhláškou budou dotčeny osoby oprávněné poskytovat platební služby podle § 5 zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku. Některé z nich v současnosti již podávají hlášení o bezpečnostních a provozních rizicích a incidentech pro potřeby ČNB jako orgánu dohledu, nebo předkládají výkazy pro sestavování statistiky platebního styku.

Dostupná data nejsou v současné době vyhovující jak svým obsahem, tak frekvencí sběru dat i množinou vykazujících osob. Některé požadavky nebyly nikdy předmětem sběru dat, povinnost vykazování statistických údajů o podvodech v oblasti platebních služeb nebyla do roku 2018 nijak upravena, a pro poskytovatele platebních služeb ji zavedla až transpozice PSD2 v podobě zákona o platebním styku č. 370/2017 Sb.

Dosavadní sběry dat z oblasti platebního styku budou ukončeny k 31. 12. 2021.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální a jiné specifické dopady

Navrhovaná úprava nebude mít dopad na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty. Z navrhovaných změn nevyplývají zvýšené přímé náklady ani pro Českou národní banku, neboť Česká národní banka využije stávající sběrný systém pro výkaznictví.

Podnikatelské prostředí České republiky, tedy osoby dotčené předkládáním zejména nových hlášení v oblasti podvodů a úpravami v oblasti výkaznictví, budou muset přizpůsobit své informační systémy novým požadavkům. Náklady, které dotčeným osobám vzniknou, nejsou dány přímo prováděcí vyhláškou, ale zákonnou úpravou platebního styku transponující evropskou směrnici (PSD2).

Vyhláška nemá žádné negativní sociální dopady ani nemá žádné dopady na spotřebitele, na oblast rovnosti mužů a žen, na specifické skupiny obyvatel, na sociálně slabé, ani na osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

Předkládaný návrh vyhlášky nemá žádné negativní dopady na životní prostředí, nemá dopady na bezpečnost nebo obranu státu, ani na výkon státní statistické služby.

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

Navrhovaná právní úprava neobsahuje ustanovení, která by vytvářela prostor pro diskriminaci.

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

Navrhovaná právní úprava není v rozporu s obecným nařízením o ochraně osobních údajů GDPR³ a s novým zákonem č. 110/2019 Sb. o zpracování osobních údajů. Všechny nově zaváděné výkazy jsou koncipovány jako sběry údajů v agregované podobě.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava, která se týká předkládání výkazů České národní bance, nevytváří prostor pro korupční rizika.

9. Zhodnocení souladu návrhu právního předpisu se Zásadami digitálně přívětivé legislativy

Vyhláška je v souladu se zásadami digitálně přívětivé legislativy.

10. Konzultace

Návrh nové vyhlášky je konzultován na úrovni oborových asociací (Česká bankovní asociace, Asociace družstevních záložen, Asociace úvěrových institucí, Česká leasingová a finanční asociace, Asociace pro devizový trh, Česká FinTech asociace). Informace o předpokládaných věcných záměrech byla zaslána zástupcům těchto asociací.

V průběhu tvorby novelizovaného nařízení ECB o statistice platebního styku ČNB konzultovala s vybranými dotčenými subjekty požadavky na data. Samotné nařízení ECB bylo v první polovině roku 2020 podrobena veřejné konzultaci jako povinné součásti legislativního procesu.

Konkrétní podoba požadavků k výkaznictví bude v předstihu před datem účinnosti zpřístupněna ve sběrném systému ČNB.

Návrh vyhlášky je rovněž konzultován s Ministerstvem financí.

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.

Předkládaný návrh neobsahuje řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska proveditelnosti a vnitřní použitelnosti.

Na základě návrhu ČNB (Plán vyhlášek na rok 2021) potvrdila ministryně spravedlnosti a předsedkyně Legislativní rady vlády, že se u této vyhlášky neprovede hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA).

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Předmět úpravy (§ 1)

Stanovuje se předmět úpravy vyhlášky na základě zákonné úpravy uvedené v ustanovení § 222 odst. 3 zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku, a podle ustanovení § 41 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 227/2013 Sb.

Vymezení pojmů (§ 2)

Ustanovení § 2 obsahuje vymezení některých pojmů, které jsou potřebné pro správné pochopení jednotlivých ustanovení vyhlášky. Jde o pojmy používané v technických aplikacích pro přípravu

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

a automatizovaný přenos dat do České národní banky. Je definován výkaz, prostřednictvím něhož je vymezen okruh informací předkládaných České národní bance. Definice datového souboru pak navazuje na pojmy používané v aplikacích pro přenos dat, které budou vykazující osoby používat. Shodné definice těchto pojmů jsou uplatňovány obecně ve všech vyhláškách České národní banky, které upravují informační povinnosti vykazujících osob.

Okruh vykazujících osob (§ 3)

Ustanovení § 3 definuje jednotlivé skupiny povinných osob, aby jim bylo možné jednoznačně přiřadit informační povinnosti. Obecné pokyny EBA se týkají pouze podvodných jednání souvisejících s prováděním platebních transakcí (tedy týkajících se způsobů placení a nikoliv přenosu informací o platebním účtu), které správce informací o platebním účtu z povahy své činnosti neprovádí, proto se vyhláška na správce informací o platebním účtu a zahraniční správce informací o platebním účtu se sídlem v jiném členském státě, který provozuje činnost na území České republiky prostřednictvím své pobočky, vztahuje pouze v rozsahu sestavování a předkládání výkazů dle nařízení⁴.

Výkazy a lhůty (§ 4)

Stanovují se informační povinnosti diferencovaně pro jednotlivé skupiny vykazujících osob ve vazbě na jejich vymezení v § 3. Odkazuje na přílohu, kde je popsán obsah výkazů, kterými bude vykazující osoba plnit svou informační povinnost.

Způsob sestavování výkazů (§ 5)

Ustanovení § 5 stanoví skutečnosti, které jsou společné pro předkládání výkazů všemi vykazujícími osobami. Vykazující osoba do sestavovaných výkazů nezahrnuje údaje za její pobočky v zahraničí.

Způsob a forma předkládání výkazů (§ 6)

Česká národní banka provozuje za účelem sběru dat od vykazujících osob rozhraní umožňující dálkový přístup. Toto rozhraní je upraveno variantně tak, aby vykazující osoby měly možnost vybrat si pro ně nejvýhodnější a nejefektivnější způsob komunikace. Součástí rozhraní jsou i prostředky k poskytnutí podrobných metodických informací k sestavení výkazů vykazujícími osobami. Česká národní banka rovněž zveřejňuje technické podrobnosti k fungování jednotlivých kanálů, a to buď přímo jako součást metodických informací programového rozhraní, nebo ve formě manuálů zveřejněných na internetových stránkách.

Jednotlivé kanály rozhraní se liší z hlediska typu zasílaných dat, primárních nákladů na pořízení a podpory automatizace na straně vykazující osoby.

Pro zasílání výkazů mohou vykazující osoby využít programovou aplikaci umožňující dálkový přístup prostřednictvím internetového aplikačního nebo uživatelského rozhraní sběrného systému České národní banky, která nevyžaduje žádné primární náklady, pouze přístup k internetu. Vedle toho je možné využít i další programové aplikace, které ve větší míře podporují automatizaci přípravy vykazovaných dat. Případná volba takového způsobu může být spojena s náklady na pořízení těchto aplikací, ty však mohou být kompenzovány úsporami při automatizaci přípravy dat v interních systémech a procesech v důsledku snížení budoucích nákladů na tvorbu výkazů. Pro zajištění autentizace předkládaných datových zpráv je vyžadován uznávaný elektronický podpis.

K předkládání výkazů ČNB prostřednictvím automatizovaného sběru dat v elektronické formě s využitím specifického aplikačního programového vybavení neexistuje alternativa v podobě úkonu učiněného vůči ČNB prostřednictvím datové schránky, a to zejména proto, že povaha tohoto úkonu

⁴Viz bod 12 obecných pokynů EBA k vykazování statistických údajů o podvodech v oblasti platebních služeb (EBA/GL/2018/05 ve znění pozdějších předpisů)

to neumožňuje. Datový formát zprávy a velikost podávaných zpráv neodpovídá formátům přípustným pro datové schránky a programové aplikace mají specifické funkční vlastnosti, které datová schránka nemá. Automatizovaný sběr je tvořen spojitou řadou navazujících a vzájemně propojených funkcionalit, jejichž úkolem je nejen dopravit data do ČNB, ale rovněž zajistit řadu automatizovaných on-line procedur, zejména provádění logických výkazových a mezivýkazových kontrol s využitím on-line dotazů do databází umístěných na serverech ČNB, automatizované informování respondentů o stavu doručených dat, zaslání urgencí a mnohé další. Důležitá je pak potřeba kontrol a validací, které probíhají při odesílání dat prostřednictvím používaných informačních systémů. Na základě těchto kontrol může vykazující osoba v případě zjištění chyb provádět okamžité opravy, což významně zjednodušuje celý proces předávání informací.

Pro komunikaci s ČNB je důležité, aby v případě programových aplikací vykazující osoba sdělila a pravidelně aktualizovala základní kontaktní údaje, které jsou rovněž nezbytné pro automatizovaný provoz aplikací a jejich zabezpečení.

Opravy a změny ve výkazech (§ 7)

V tomto paragrafu je řešena problematika oprav výkazů v případě zjištění chyb vykazující osobou nebo Českou národní bankou. V těchto případech je vykazující osoba povinna opravit daný výkaz a výkaz navazující, pokud je touto opravou dotčen, a zaslat je České národní bance způsobem upraveným v § 6.

Účinnost (§ 8)

Účinnost vyhlášky je stanovena dnem 1. ledna 2022.