

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Jakub Šťastný

Regulace platebních služeb a inovace

Disertační práce

Školitel: JUDr. Petr Kotáb, Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Finanční právo a finanční věda

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. srpna 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 435 539 znaků včetně mezer.

V Praze dne 30. září 2024

Mgr. Jakub Šťastný

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval zejména mému školiteli, JUDr. Petru Kotábovi, Ph.D. za jeho rady a připomínky, ochotu a velice vstřícný přístup při vedení této disertační práce. Poděkování patří také mým blízkým za jejich podporu a trpělivost po celou dobu mého studia.

Obsah

1	Úvod.....	1
1.1	Cíl práce	7
1.2	Metodologie a použité zdroje	8
1.3	Terminologické poznámky.....	11
1.4	Struktura práce	12
2	Platební služby, inovace a regulace: teoretické vymezení	14
2.1	Platební služby	14
2.1.1	Kategorizace platebních služeb	17
2.1.2	Platební styk	19
2.1.3	Platební systémy.....	20
2.2	Inovace	22
2.2.1	Kategorizace inovací	24
2.2.2	Finanční inovace a fintech.....	25
2.2.3	Přínosy a rizika spojená s inovacemi	27
2.2.4	Inovace v oblasti platebních služeb.....	29
2.3	Regulace	32
2.3.1	Regulace a dohled	34
2.3.2	Samoregulace	35
2.3.3	Finanční regulace	36
3	Regulace platebních služeb.....	41
3.1	Teoretický úvod do regulace platebních služeb	41
3.2	Cíle regulace platebních služeb.....	44
3.2.1	Ochrana spotřebitele.....	46
3.2.2	Finanční stabilita	47
3.2.3	Prevence finanční kriminality	48
3.2.4	Podpora konkurence	49
3.2.5	Podpora inovací.....	50
3.3	Historie regulace platebních služeb.....	51
3.3.1	Vývoj evropské regulace platebních služeb	51
3.3.2	Vývoj tuzemské regulace platebních služeb	54
3.4	Právní rámec současné regulace platebních služeb	55

3.4.1	Zákon o platebním styku	56
3.4.2	Sektorové a jiné předpisy regulující platební služby.....	58
3.4.3	Podzákonné předpisy a <i>soft law</i>	60
3.4.4	Návrhy směrnice PSD3 a nařízení PSR	63
3.5	Ostatní nástroje regulace platebních služeb	65
3.6	Poskytovatelé platebních služeb.....	67
3.6.1	Bankovní poskytovatelé platebních služeb	68
3.6.2	Nebankovní poskytovatelé platebních služeb	69
3.6.3	Zahraniční poskytovatelé platebních služeb	71
3.6.4	Ostatní poskytovatelé platebních služeb	72
4	Vliv regulace na inovace	74
4.1	Regulace jako faktor ovlivňující inovace.....	74
4.1.1	Kategorizace regulace z hlediska vlivu na inovace.....	76
4.1.2	Inovace obcházející regulaci	77
4.1.3	Konkurence a inovace	78
4.2	Negativní vlivy regulace na inovace	80
4.2.1	Náklady regulace.....	81
4.2.2	„Přeregulovanost“ trhu	82
4.2.3	Vstupní bariéry	83
4.2.4	Nedostatek právní jistoty.....	85
4.3	Regulace podporující inovace	86
4.3.1	Vnucené inovace	88
4.3.2	Inovační facilitátory	90
4.4	Regulační přístupy k inovacím.....	99
4.5	Optimální regulace podporující vznik inovací	105
5	Analýza tuzemské regulace platebních služeb.....	113
5.1	Vstupní bariéry.....	113
5.1.1	Povolení k činnosti	113
5.1.2	Přístup k platebním systémům	119
5.1.3	Přístup nebankovních poskytovatelů platebních služeb k účtům u bank	121
5.2	Rozsah a neutralita regulace.....	124
5.2.1	Výjimky z režimu platebních služeb	125
5.2.2	Potřeba obecné definice platebních služeb.....	127
5.2.3	Neutralita regulace	132

5.2.4	„Přeregulovanost“ trhu platebních služeb	134
5.3	Právní jistota.....	137
5.3.1	Legislativní změny	137
5.3.2	Omezené množství výkladových materiálů	139
5.3.3	Harmonizace regulace platebních služeb a její vztah k ochraně osobních údajů	140
5.4	Proaktivní podpora regulace.....	142
5.4.1	Regulatorní zásahy a vnucené inovace.....	143
5.4.2	Inovační facilitátory	146
5.4.3	Regulatorní sandbox.....	148
6	Závěr.....	153
	Seznam zkratk.....	157
	Seznam použitých zdrojů.....	159

1 Úvod

Placení je jednou ze základních ekonomických činností. Již od dávných dob se lidstvo snažilo o nalezení efektivních způsobů, jak mezi sebou převádět majetek.¹ Aby kupující mohl koupit zboží nebo služby, potřebuje nějaký statek, o který bude mít prodávající zájem. Směnný obchod, který existoval již v nejstarších známých civilizacích, je spojen s řadou nevýhod. V první řadě vyžaduje vzájemnou shodu ohledně hodnoty směňovaných statků. Dále některé statky nelze jednoduchým způsobem dělit na menší části;² to může vést k situacím, kdy jedna strana obchodu nemá k dispozici statky v takové hodnotě, která by odpovídala hodnotě statků nabízených druhou stranou. Nedostatkem směnného obchodu je také absence všeobecně akceptovaného měřítka hodnoty (jímž peníze bezpochyby jsou), a z toho plynoucí nejistota ohledně spravedlivosti realizované transakce.

Rané formy peněz – od mušlí,³ přes velrybí zuby⁴ až po plátěné šátečky⁵ – nabízely řešení některých nevýhod směnného obchodu. Avšak pro jejich nedostatečné množství v oběhu⁶ (tj. nedostatek likvidity) či omezenou trvanlivost byly postupem času nahrazeny kovovými mincemi. Vynález mincí je přisuzován lidské civilizaci: kolem roku 600 př. n. l. král Alyattes údajně nechal razit mince lýdského státu, první oficiální měny. Mince byly vyrobeny ze směsi zlata a stříbra, a byly na nich vyraženy symboly určující jejich nominální hodnotu.⁷ Ražba kovových mincí znamenala významný zlom ve vývoji platebního styku. Mince se začaly razit v různých civilizacích, mimo jiné ve starověké Mezopotámii, Egyptě a v údolí Indu. Zavedení standardizovaných mincí se stanovenou nominální hodnotou pomohlo překonat omezení směnného obchodu a podpořilo hospodářský růst.⁸

¹ THE ECONOMIST. As payments systems go digital, they are changing global finance. *The Economist* [online]. 2023 [cit. 20.07.2023]. Dostupné z: <https://www.economist.com/special-report/2023/05/15/as-payments-systems-go-digital-they-are-changing-global-finance>

² Předmětem směnného obchodu byly historicky např. zbraně, které jsou ze své podstaty zpravidla nedělitelné. Viz The History of Money: From Bartering to Banknotes to Bitcoin. In: *Investopedia* [online]. 2024 [cit. 22.05.2024]. Dostupné z: https://www.investopedia.com/articles/07/roots_of_money.asp

³ DAVIES, Glyn. *A history of money: from ancient times to the present day*. Cardiff: University of Wales Press, 2002, s. 36.

⁴ Ibid., s. 37–38.

⁵ NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Emanuela. *Základy numismatiky*. Praha: Academia, 1986, s. 15.

⁶ THE ECONOMIST. *As payments systems go digital, they are changing global finance*.

⁷ HOLT, Frank L. The Invention of the First Coinage in Ancient Lydia. In: *World History Encyclopedia* [online]. 2021 [cit. 22.07.2023]. Dostupné z: <https://www.worldhistory.org/article/1793/the-invention-of-the-first-coinage-in-ancient-lydia/>

⁸ Coins and Currencies: A Brief History of Money and its Global Impact. In: *Devdiscourse* [online]. 2023 [cit. 24.07.2023]. Dostupné z: <https://www.devdiscourse.com/article/business/2472280-coins-and-currencies-a-brief-history-of-money-and-its-global-impact>

Zcela zásadní inovaci v oblasti platebního styku představovaly papírové peníze. Ačkoliv rané formy papírových peněz se v podobě papírových potvrzení o úschově měděných mincí objevují v Číně již v 7. století n. l.,⁹ za skutečné papírové peníze lze považovat až státovky¹⁰ *jiaozí* vydávané čínskou dynastií Song na počátku 11. století n. l.¹¹ Papírové peníze se oproti kovovým mincím ukázaly jako praktičtější a snadněji přenositelné, a začaly se šířit po obchodních cestách do islámského světa a potažmo i do Evropy,¹² kde některé státy používaly kovové mince jako jediné platidlo až do 16. století.¹³ Zámořské objevy totiž mnohým evropským státům poskytovaly nové zdroje drahých kovů, a umožňovaly jim ražbu velkého množství mincí. K rozšíření papírových peněz nicméně nakonec došlo i v Evropě, kde banky začaly emitovat papírové bankovky, které jejich vkladatelé užívali namísto kovových mincí. Tyto bankovky bylo možné kdykoli předložit v bance a vyměnit je za jejich nominální hodnotu v kovových, obvykle stříbrných nebo zlatých mincích. Zároveň jimi bylo možné platit za zboží či služby, fungovaly tak velice podobně jako dnešní měna. Nevydávaly je však státy, nýbrž soukromé subjekty – banky.¹⁴

Na začátku 15. století se objevil nový způsob placení – šeky.¹⁵ Šek je cenný papír, kterým výstavce šeku prikazuje třetí osobě (nejčastěji finanční instituci), aby po předložení šeku vyplatila určitou částku. Šeky se staly velmi populárními zejména na britských ostrovech.¹⁶ Jelikož byly šeky vystavovány a podepisovány ručně, docházelo nezdědky k podvodům a falšování. Některá evropská města proto používání šeků zakázala, případně podmínila tím, aby se výstavce i příjemce osobně dostavili do banky za účelem ověření.¹⁷ Možná i z tohoto důvodu se šeky v kontinentální Evropě dominantním platebním prostředkem nikdy nestaly.

Platební styk byl po dlouhá staletí realizován především prostřednictvím bankovek a mincí. Bankovky vydávané komerčními bankami jakožto soukromými subjekty byly postupem času

⁹ HORESH, Niv. From Chengdu to Stockholm: A Comparative Study of the Emergence of Paper Money in East and West. *Provincial China* [online]. 2012, roč. 4, č. 1, s. 68–69 [cit. 23.07.2023]. Dostupné z: https://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/provincial_china/article/view/2844

¹⁰ Papírové peníze emitované státem.

¹¹ HORESH, Niv. *From Chengdu to Stockholm*, s. 71.

¹² *Coins and Currencies*.

¹³ *The History of Money*.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ QUINN, Stephen a William ROBERDS. The Evolution of the Check as a Means of Payment: A Historical Survey. *Economic Review of the Federal Reserve Bank of Atlanta*. 2008, roč. 93, č. 4, s. 3–4.

¹⁶ *Ibid.*, s. 8.

¹⁷ ALLISON, Chelsea. Checking out: A brief history of checks. In: *Fin* [online]. 1. 3. 2019 [cit. 27.08.2023]. Dostupné z: <https://fin.plaid.com/articles/checking-out-a-brief-history-of-checks/>

nahrazeny papírovými penězi autorizovanými a kontrolovanými státem.¹⁸ K rozšíření papírových peněz přispělo zdokonalení technologie tisku a vznik centrálních bank. Vznik centrálních bank představoval další klíčový moment v historii platebního styku. Tyto instituce, založené vládami jednotlivých států, měly za úkol řídit množství peněz v oběhu, zajistit finanční stabilitu a usnadňovat vládní transakce. V průběhu 19. a začátkem 20. století byly založeny některé z nejvýznamnějších centrálních bank, včetně Bank of England a Federálního rezervního systému (*The Federal Reserve System*) Spojených států amerických. Toto období také přineslo standardizaci měnových systémů a pevné směnné kurzy, což významným způsobem podpořilo mezinárodní obchod.

Skutečně významná inovace v oblasti platebního styku přišla až ve druhé polovině 20. století, kdy první platební karty předznamenaly postupný odklon od bankovek a mincí. Za historicky první platební karty jsou považovány karty Diners Club z roku 1950.¹⁹ V šedesátých letech minulého století pak technologická společnost International Business Machines Corporation (známá pod zkratkou IBM) představila platební kartu s magnetickým proužkem, inkorporujícím data o souvisejícím platebním účtu. Díky této technologii již obchodníci přijímající platební kartu nemuseli komunikovat s bankou za účelem autorizace platební transakce. Od 90. let pak magnetické proužky na platebních kartách začaly nahrazovat integrované obvody (čipy),²⁰ což významně zvýšilo bezpečnost tohoto platebního prostředku.²¹

Technologický rozvoj ve druhé polovině 20. století umožnil elektronické převody peněžních prostředků. Například ve Spojených státech amerických veškerý platební styk mezi centrální bankou a komerčními bankami od roku 1990 probíhá výhradně v elektronické podobě,

¹⁸ ANDREI, Liviu C. *Money and Market in the Economy of All Times: Another World History of Money and Pre-Money Based Economies*. Bloomington, Indiana: Xlibris Corporation, 2011, s. 124.

¹⁹ EVANS, David S. a Richard SCHMALENSEE. *Paying with Plastic: The Digital Revolution in Buying and Borrowing*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2004, s. 4. Karta Diners Club byla první platební kartou akceptovanou v bývalém Československu. K historicky první platbě kartou v bývalém Československu údajně došlo v roce 1968 v cestovní kanceláři Čedok, kde zahraniční turista za letenky zaplatil kartou Diners Club. Viz BORSKÝ, Michal. Platební karta byla v Československu poprvé použita v roce 1968. Obchodování řídil Čedok. In: *info.cz* [online]. 2024 [cit. 11.05.2024]. Dostupné z: <https://www.info.cz/po-praci-lifestyle/platebni-karta-byla-v-ceskoslovensku-poprve-pouzita-v-roce-1968-obchodovani-ridil-cedok>

²⁰ TIKKANEN, Amy. A Brief (and Fascinating) History of Money. In: *Encyclopedia Britannica* [online]. 2020 [cit. 19.04.2024]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/story/a-brief-and-fascinating-history-of-money>

²¹ SULLIVAN, Richard J. The U.S. adoption of computer-chip payment cards: implications for payment fraud. *Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City*. Federal Reserve Bank of Kansas City, 2013, č. Q I, s. 68.

a dnes již naprostá většina peněžních prostředků existuje pouze v podobě záznamů v databázích bank.²²

V současnosti můžeme v oblasti platebního styku sledovat další vlnu inovací související s digitalizací a příchodem nových technologií,²³ především pak internetu. Doby, kdy kvůli zadání platebního příkazu bylo nutné navštívit pobočku banky, jsou dávno minulostí. Podíl hotovostních transakcí prudce klesá, v letech 2011 až 2021 se na hlavních světových trzích snížil v průměru o 25 %.²⁴ Ještě výraznější pokles v používání hotovosti zaznamenávají rozvíjející se ekonomiky. Velký podíl na tomto odklonu od hotovosti má právě digitalizace.²⁵

Díky digitalizaci a pokroku ve finančních technologiích lze platby provádět rychleji a bezpečněji než kdy dříve. Bezkontaktní platby, využívající technologii RFID (*Radio Frequency Identification*), umožňují platit za zboží a služby pouhým přiložením platební karty k platebnímu terminálu. Dalším příkladem jsou mobilní platební aplikace, které umožňují uložit tokenizovanou platební kartu do mobilního zařízení – například chytrého telefonu. Tyto aplikace využívají šifrování a biometrické ověřování (nejčastěji prostřednictvím otisku prstu nebo rozpoznání obličeje) k zajištění bezpečnosti platebních transakcí. Virtuální platební karty, které jsou určeny především pro bezpečné nákupy na internetu, chrání uživatele před zneužitím citlivých údajů o platbách.

Ačkoliv tyto inovace v oblasti platebních služeb mohou vytvářet dojem, že trh platebních služeb prochází radikálními změnami, je třeba zdůraznit, že všechny tyto inovace jsou úzce spjaty s platebními kartami. Platební kartu přitom z dnešní perspektivy nelze označit za inovativní platební prostředek – první platební karty se začaly objevovat již po roce 1950.²⁶ V Evropě dnes více než polovina všech bezhotovostních platebních transakcí probíhá právě prostřednictvím platebních karet, přičemž množství takových platebních transakcí stabilně roste.²⁷ Přestože

²² KAYROUZ, Paul. *Central Bank Digital Currencies and the Future of Money - Part 1* [online]. PricewaterhouseCoopers, 2021, s. 2 [cit. 19.04.2024]. Dostupné z: <https://www.pwc.com/m1/en/media-centre/articles/central-bank-digital-currencies-and-the-future-of-money-part1.html>

²³ RADNEJAD, Amir Bahman, Oleksiy OSIYEVSKYY a Olivia SCHEIBEL. Learning from the Failure of the EU Payment Services Directive (PSD2): When Imposed Innovation Does Not Change the Status Quo. *Rutgers Business Review*. 2021, roč. 6, č. 1, s. 80.

²⁴ THE ECONOMIST. *As payments systems go digital, they are changing global finance*.

²⁵ SVERIGES RIKSBANK. *Payments Report* [online]. Stockholm: Sveriges Riksbank, 2024, s. 23 [cit. 16.05.2024]. Dostupné z: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/betalningsrapport/2024/engelsk/payments-report-2024.pdf>

²⁶ Za historicky první platební karty jsou považovány karty Diners Club z roku 1950. Viz EVANS, David S. a Richard SCHMALENSEE. *Paying with Plastic*, s. 4.

²⁷ V eurozóně představovaly v první polovině roku 2023 platby prostřednictvím platebních karet 54 % všech bezhotovostních platebních transakcí. EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA. Payments statistics: first half of

současné platební karty využívají bezkontaktní technologie placení nebo jsou v tokenizované podobě uloženy v mobilních zařízeních, jejich podstata zůstává stále stejná. Platební transakce prováděné prostřednictvím platebních karet (ať již se jedná o bezkontaktní platební karty či platební karty tokenizované v chytrém telefonu či hodinkách) využívají zavedenou infrastrukturu asociací platebních karet.²⁸

Inovace v oblasti platebních služeb probíhají v Evropě toliko na povrchu, zejména v oblasti autorizace platebních transakcí. Bezkontaktní platby, mobilní platební aplikace či virtuální platební karty představují pouze dílčí, „inkrementální“ inovace.²⁹ Navzdory digitální transformaci finančního trhu a rostoucí konkurenci z odvětví fintech zůstává evropský trh platebních služeb poměrně rigidní, stále se opírá o bankovní infrastrukturu a platební karty.³⁰ Zvláště procesování plateb prostřednictvím platebních karet je technicky komplikované a jsou s ním spojeny nezanedbatelné náklady. K vypořádání karetních transakcí dochází prostřednictvím infrastruktury asociací platebních karet, tedy zpravidla společností založených ve Spojených státech amerických a obchodovaných na americké burze. Závislost evropského trhu platebních služeb na infrastruktuře asociací platebních karet tak představuje nezanedbatelné geopolitické riziko, ale též potenciál pro inovace a vznik alternativních platebních řešení. Zralé pro inovace jsou rovněž přeshraniční platby. Přeshraniční platby jsou pomalejší, dražší a méně transparentní než domácí platební transakce, zvláště pokud zahrnují směnu měn.³¹ Navzdory tomu evropský trh platebních služeb na skutečně „radikální“ inovace zatím čeká.

Přestože s inovacemi mohou být spojena určitá rizika,³² v oblasti platebních služeb jsou inovace v zásadě pozitivním a žádoucím jevem: mohou přispět ke zrychlení vnitrostátního i přeshraničního platebního styku, snížení transakčních nákladů, zvýšení bezpečnosti plateb a zlepšení uživatelské zkušenosti. Inovace mají rovněž potenciál zvýšit dostupnost platebních

2023. In: *Evropská centrální banka* [online]. 2024 [cit. 18.05.2024]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/stats/paysec/html/ecb.pis2023~b28d791ed8.cs.html>

²⁸ Asociace platebních karet jsou organizace, které spravují a regulují používání platebních karet, jako jsou Visa, MasterCard, American Express nebo Diners Club. Tyto asociace vytvářejí pravidla a standardy pro používání platebních karet, zajišťují interoperabilitu mezi různými finančními institucemi a poskytovateli služeb, a spravují infrastrukturu, která umožňuje vypořádání platebních transakcí.

²⁹ Pojmy „inkrementální inovace“ a „radikální inovace“ jsou vysvětleny v podkapitole 2.2.1 této práce.

³⁰ THE ECONOMIST. *As payments systems go digital, they are changing global finance.*

³¹ SVERIGES RIKSBANK. *Payments Report*, s. 41.

³² Mezi rizika spojená s inovacemi v platebních službách patří například kybernetické útoky, technické poruchy a výpadky systémů a rizika v oblasti ochrany soukromí vyplývající z automatizovaného shromažďování a zpracování osobních údajů.

služeb co nejširší populaci, včetně chudších domácností a lidí žijících mimo velká města,³³ a tím podpořit finanční inkluzi.³⁴

Inovace v oblasti platebních služeb současně skýtají značný potenciál. Rychlost, bezpečnost a široká dostupnost platebních řešení je zásadní pro podporu podnikatelského prostředí a v konečném důsledku i celé ekonomiky. V historii se inovace ve způsobech placení často překrývaly s výrazným oživením obchodu, který měl za následek hospodářský růst.³⁵ Také z těchto důvodů je podpora inovací v oblasti platebních služeb deklarovaným cílem Evropské unie.³⁶ Klíčovým nástrojem, kterým se Evropská unie snaží realizovat své cíle, je regulace. To platí i pro inovace v oblasti platebních služeb: jedním z cílů směrnice PSD2, jakožto zásadního právního předpisu regulujícího platební služby, je podpora inovací.

Regulace však bývá považována spíše za překážku inovací.³⁷ Zejména zastánci doktríny *laissez-faire* zdůrazňují negativní dopady regulace na inovace, přičemž tvrdí, že inovace jsou přirozeně podněcovány volným trhem, zatímco jakékoliv regulatorní zásahy³⁸ omezují inovační potenciál tržního prostředí. Regulace, která je příliš podrobná či dokonce kazuistická, může podnikatele odrazovat od experimentování s novými obchodními modely a technologiemi a snižovat jejich ochotu vstupovat na nové trhy, kde by mohli zavádět inovativní produkty či služby.³⁹ Dopady regulace na inovace tak mohou být různé. Regulace však nepochybně hraje významnou roli v ovlivňování inovací na trhu platebních služeb.

Nakolik současná regulace platebních služeb skutečně plní svůj deklarovaný cíl a účinně podporuje inovace, zůstává předmětem diskusí. Zároveň stále existují značné mezery ve výzkumu dopadů regulace na inovace,⁴⁰ zvláště pak v oblasti platebních služeb. Cílem této práce je proto

³³ THE ECONOMIST. *As payments systems go digital, they are changing global finance.*

³⁴ Finanční inkluze označuje dostupnost a rovný přístup k finančním službám pro všechny jednotlivce, zejména pro ty, kteří jsou obvykle vyloučeni z finančního systému. Viz WORLD BANK. Financial Inclusion. In: *World Bank* [online]. 2022 [cit. 18.03.2024]. Dostupné z: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>

³⁵ ZATLOUKAL, Jiří. Cash Only: Čeká nás éra prudkého ekonomického růstu. In: *Seznam Zprávy* [online]. 2023 [cit. 24.07.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-ocima-byznysu-cash-only-jsme-na-prahu-revoluce-jako-s-iphonem-bude-o-penezich-234427>

³⁶ EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU pro malé platby* [online]. Brusel: Evropská komise, 2020, s. 15–19 [cit. 17.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592>

³⁷ WAGNER, Beverly a Nusa FAIN. Regulatory influences on innovation in the public sector: the role of regulatory regimes. *Public Management Review*. 2018, roč. 20, č. 8, s. 4.

³⁸ Pojem „regulatorní zásah“ v této práci označuje jakoukoliv formu intervence státu do tržního prostředí za účelem změny tržního chování.

³⁹ Negativním vlivům regulace na inovace se věnuji v podkapitole 4.2 této práce.

⁴⁰ BLIND, Knut. The Impact of Regulation on Innovation. *Nesta Working Paper Series* [online]. 2012, č. 12/02, s. 2 [cit. 15.07.2023]. Dostupné z: https://media.nesta.org.uk/documents/the_impact_of_regulation_on_innovation.pdf

analyzovat regulaci platebních služeb z jejího vlivu na inovace a posoudit, do jaké míry tuzemská regulace platebních služeb vytváří prostředí podporující inovace.

1.1 Cíl práce

Hlavním cílem této práce je analyzovat regulaci platebních služeb z jejího (potenciálního) vlivu na inovace, a na základě získaných poznatků navrhnout konkrétní změny *de lege ferenda*, které zajistí, že tuzemská regulace platebních služeb bude vytvářet prostředí podporující inovace a zároveň plnit další klíčové cíle regulace.

Tohoto hlavního cíle hodlám dosáhnout prostřednictvím následujících dílčích cílů:

Prvním dílčím cílem této práce je vymezit obsah pojmů „platební služby“, „inovace“ a „regulace“. Každý z těchto tří termínů tvořící název této práce může činit výkladové problémy. V případě platebních služeb absentuje obecná definice tohoto pojmu. Inovace je obtížné vymezit z důvodu jejich relativity: to, co je v tomto roce inovativní, může být v příštím roce běžný produkt či služba. Interpretaci termínu regulace pak ztěžuje jeho mnohoznačnost. Řádné vymezení těchto tří pojmů poskytne teoretický základ pro analýzu regulace platebních služeb z hlediska jejího vlivu na inovace.

Druhým dílčím cílem je představit regulaci platebních služeb. Regulace platebních služeb je poměrně specifické téma a klade značné nároky na právní a technickou odbornost. Téma regulace platebních služeb je relativně novým a odborných prací, které by se jím podrobně zabývaly, není mnoho. V rámci tohoto dílčího cíle představím právní rámec a další nástroje regulace platebních služeb, včetně návrhů připravované evropské legislativy, zejména návrhu nařízení PSR a návrhu směrnice PSD3. Zároveň je pro další zkoumání nutné identifikovat a analyzovat jednotlivé cíle regulace platebních služeb.

Třetím dílčím cílem této práce je analyzovat, za jakých podmínek regulace platebních služeb vytváří překážky pro inovace, a jakým způsobem může naopak inovace podporovat. V rámci tohoto cíle budu zkoumat konkrétní faktory, které ovlivňují vztah mezi regulací a inovacemi v oblasti platebních služeb. Tato analýza je nezbytná pro identifikaci oblastí, kde současná regulace může bránit inovacím, a pro nalezení způsobů, jak tyto překážky odstranit nebo minimalizovat a zároveň aktivně podporovat vznik inovací.

Čtvrtým dílčím cílem je definovat základní principy optimální regulace platebních služeb, která podporuje inovace a zároveň naplňuje ostatní cíle regulace platebních služeb. Pokusím se identifikovat hlavní charakteristiky, které by měla optimální regulace splňovat, aby utvářela prostředí podporující inovace, aniž by byla ohrožena bezpečnost plateb, finanční stabilita

nebo ochrana spotřebitele. K tomu využiji mj. poznatky získané v rámci analýzy vlivů regulace na inovace.

Pátým a zároveň posledním dílčím cílem je analyzovat tuzemskou regulaci platebních služeb z pohledu jejího vlivu na inovace. Touto optikou provedu rovněž analýzu návrhů připravované evropské legislativy, zejména návrhu nařízení PSR a návrhu směrnice PSD3. Na základě získaných poznatků navrhu konkrétní změny *de lege ferenda*, které by měly zajistit, aby tuzemská regulace platebních služeb vytvářela prostředí podporující inovace a zároveň naplňovala další klíčové cíle regulace.

Posouzení dopadů regulace na inovace je nesnadným úkolem, neboť jakékoliv regulační opatření ovlivňuje inovace několika různými způsoby.⁴¹ Regulace může přímým způsobem podporovat vznik nových inovativních produktů, ale též podporovat inovace nepřímo, například vytvořením vhodných podmínek pro vznik konkurence subjektům s dominantním postavením na trhu. Tato náročnost je dále umocněna povahou dynamicky se rozvíjejícího finančního trhu, včetně oblasti platebních služeb.

Zároveň je nezbytné zohlednit i ostatní cíle regulace platebních služeb, zejména pak ochranu spotřebitele a zajištění finanční stability. Pohled na regulaci výlučně optikou podpory inovací by byl pouhým teoretickým cvičením vzdáleným od reality, v níž se regulátor snaží nalézt rovnováhu mezi podporou inovací a dalšími cíli regulace.

Tato práce si klade za cíl přispět k lepšímu pochopení interakcí regulace a inovací a navrhnout regulační rámec pro platební služby, který by umožňoval dynamický rozvoj inovací při zachování stability finančního systému a ochrany spotřebitele. Dosažení tohoto cíle vyžaduje použití nejen standardních vědeckých metod běžně používaných v teoretických právních pracích, ale též zapojení ekonomické perspektivy, zejména ekonomické analýzy práva.

1.2 Metodologie a použité zdroje

Tato práce si klade za cíl zkoumat interakce mezi regulací a inovacemi v oblasti platebních služeb. Výzkum bude vycházet z kombinace právních (a v omezené míře též ekonomických) metod, aby bylo možné komplexním způsobem posoudit dopady regulace na inovace a navrhnout konkrétní doporučení pro optimalizaci regulačního rámce platebních služeb.

Metodologie této práce je založena na standardních vědeckých metodách, které se běžně používají ve vědeckých pracích zaměřených na právní problematiku. V největším rozsahu budou

⁴¹ BLIND, Knut et al. *New products and services: analysis of regulations shaping new markets*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2004, s. 208.

uplatněny metody analýzy a deskripce, v menší míře metoda komparace. Využití naleznou rovněž myšlenkové operace typické pro výzkum a argumentaci ve společenských vědách, zejména metody indukce, dedukce, syntézy a abstrakce.

Největšího uplatnění se dostane metodě analytické, na které bude vystavěna především stěžejní pátá kapitola analyzující tuzemskou regulaci platebních služeb optikou jejího vlivu na inovace. Kde prostřednictvím analýzy regulace platebních služeb identifikuji, že regulace představuje neospravedlnitelnou překážku pro inovace, pokusím se též navrhnout konkrétní změny, aby regulace inovaci neomezovala (a v ideálním případě naopak vytvářela prostředí podněcující vznik nových produktů a služeb). Metodu analýzy využiji i pro účely čtvrté kapitoly, ve které budu analyzovat komplexní dopady regulace na inovace, a částečně též pro účely kapitoly třetí, například při definování cílů regulace platebních služeb.

Vzhledem ke zvolenému tématu interakce regulace a inovace bude regulace podrobena také ekonomické analýze. Budou tak zkoumány stimulující faktory (pobídky) inovace, které vytváří současný regulatorní rámec platebních služeb, a na druhé straně překážky bránící inovacím v tomto odvětví. Pozornost bude věnována též nákladům na dodržování předpisů (*compliance costs*) či překážkám vstupu na trh a jejich vlivu na inovační aktivity podnikatelů. Ekonomická analýza bude vycházet z předpokladu racionálně jednajících podnikatelů i spotřebitelů při poskytování a užívání platebních služeb. Na základě tohoto předpokladu se budu snažit předpovědět, jak by změny v regulaci platebních služeb mohly ovlivnit jejich chování a rozhodovací procesy.

Metoda deskriptivní bude využita zejména v druhé kapitole za účelem vymezení stěžejních pojmů této práce, které zároveň tvoří její název: platební služby, inovace a regulace; dále pak k uvedení čtenáře do problematiky tuzemské regulace platebních služeb v kapitole třetí.⁴² Komparativní metoda se v této práci uplatní spíše v omezené míře, především pro poskytnutí perspektivy skrze pohled na některé méně rozvinuté státy, ve kterých v oblasti platebních služeb probíhají radikálnější změny než na domácím trhu, a pro účely srovnání dílčích parametrů licenčních řízení v tuzemsku, na Slovensku, v Maďarsku a v Rumunsku. Slovensko, Maďarsko a Rumunsko byly zvoleny pro účely komparace především z toho důvodu, že jejich právní řády

⁴² To ovšem neznamená, že by druhá a třetí kapitoly této práce byly vystavěny výhradně na metodě deskripce. V rámci druhé kapitoly bude použita například též induktivní metoda pro účely obecného teoretického vymezení platebních služeb; ve třetí kapitole využiji mj. metodu dedukce k vymezení hlavních cílů regulace platebních služeb.

jsou podobné tomu tuzemskému, nicméně v oblasti licenčních řízení před dohledovými orgány podle empirických dat⁴³ dosahují lepších výsledků.

Metodu indukce použiji mj. pro účely návrhu obecné právní definice platebních služeb v kapitole páté. Metody dedukce, syntéza a abstrakce pak využiji zejména pro účely čtvrté kapitoly při zkoumání vztahu regulace (platebních služeb) a inovací. Prostřednictvím syntézy získaných poznatků o pozitivních i negativních dopadech regulace na inovace se zároveň pokusím identifikovat nejdůležitější znaky optimální regulace platebních služeb, která podporuje inovace, ale zároveň dokáže efektivně řídit rizika vznikající v souvislosti s poskytováním platebních služeb a rovněž naplňovat ostatní cíle regulace platebních služeb.

Předkládaná práce se zaměřuje na finanční regulaci platebních služeb, kterou do značné míry formuje směrnice PSD2. Ačkoliv je nefinanční regulace upravující nakládání s osobními údaji a požadavky v oblasti kybernetické bezpečnosti pro poskytování platebních služeb taktéž relevantní, není předmětem této práce. Přestože regulace elektronických peněz má s regulací platebních služeb mnoho společného, elektronickým penězům se tato práce – s ohledem na požadavek dostatečně úzkého vymezení zpracovávaného tématu – věnuje jen v omezeném rozsahu.

Předkládaná práce je teoretickou právní prací, a tudíž nepoužívá empirickou metodu, byť by empirický výzkum v této oblasti byl nepochybně přínosem pro poznání o dopadech regulace v oblasti platebních služeb. Čistě teoretický právní výzkum má svá omezení, například riziko subjektivní interpretace právních předpisů; v důsledku absence empirických dat pak není možné ověřit teoretické závěry o vlivech regulace na inovace v reálném prostředí.

Při zpracování zvoleného tématu čerpám zejména z právních předpisů a legislativních návrhů. Právní úpravu platebních služeb lze zařadit do zvláštní části finančního práva, která tvoří vlastní pozitivní finanční právo a upravuje jednotlivé druhy finančních činností. Právní úpravu platebních služeb lze zařadit do subsystému měnového práva, který dále zahrnuje úpravu měny, peněžního oběhu a platebního styku.⁴⁴ Přestože právní úprava platebních služeb zahrnuje jak normy veřejnoprávní,⁴⁵ tak normy soukromoprávní,⁴⁶ předmětem zkoumání jsou především normy veřejného práva. V rámci tématu práce jsou totiž relevantní zejména normy, které mohou mít vliv

⁴³ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Report on the Peer Review on Authorisation Under PSD2* [online]. Paříž: Evropský orgán pro bankovníctví, 2023, s. 12 [cit. 12.05.2024]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Reports/2023/1050744/Peer%20Review%20Report%20on%20authorisation%20under%20PSD2.pdf

⁴⁴ BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 11.

⁴⁵ Např. vymezení subjektů oprávněných poskytovat platební služby či podmínek získání příslušného povolení.

⁴⁶ Např. úprava právních vztahů mezi poskytovatelem a uživatelem platebních služeb a práva a povinnosti ze smlouvy o platebních službách.

na inovaci v sektoru platebních služeb, jimiž jsou například normy vymezující jednotlivé platební služby, normy regulující subjekty oprávněné poskytovat platební služby či normy určující podmínky pro získání příslušného povolení k poskytování platebních služeb.

Vedle právních předpisů čerpám také z právníkové a ekonomické literatury, která zahrnuje monografie, komentářovou literaturu a odborné články. Využity budou v hojné míře též elektronické zdroje, zejména články, reporty a další materiály vybraných institucí. Naopak za nepřiliš vhodný zdroj se v kontextu zvoleného tématu práce jeví judikatura. Právní úprava platebních služeb je ve srovnání s jinými právními odvětvími jen zřídka předmětem soudních sporů. Navíc soudní rozhodnutí mají až na výjimky jen minimální vypovídací hodnotu ohledně vztahů regulace a inovace.

Nedostatek českých teoretických zdrojů zaměřených na témata regulace platebních služeb a inovace znemožňuje zpracovat téma této práce bez přístupu k cizojazyčné literatuře, zejména k publikacím v anglickém jazyce. Výčet všech pramenů je uveden v závěru předkládané práce v části „Seznam použitých zdrojů“.

Tato práce analyzuje tuzemskou regulaci platebních služeb, představovanou zejména českými a evropskými právními předpisy. Závěry formulované v této práci jsou díky harmonizaci právních řádů v oblasti finančních služeb, kromě tuzemské regulace platebních služeb, ve značné míře aplikovatelné rovněž na regulaci platebních služeb ostatních členských států Evropské unie. Ve vztahu k jiným jurisdikcím jsou z důvodu odlišnosti systémů regulace finančních služeb použitelné především obecné závěry ohledně vlivů regulace na inovace prezentované ve čtvrté kapitole.

1.3 Terminologické poznámky

V této práci se zabývám a analyzuji regulaci⁴⁷ platebních služeb, přičemž původce či tvůrce regulace označuji termínem „regulátor“ či „regulatorní orgán“. Zvolené označení vychází z cizojazyčné odborné literatury,⁴⁸ která je důležitým zdrojem poznání pro téma zpracované v této práci. Termíny „regulátor“ a „regulatorní orgán“ jsou v této práci užívány *promiscue*. Orgány vykonávající dohled nad dodržováním regulatorních pravidel a požadavků pak označuji jako dohledové orgány či orgány dohledu.

V rámci této práce nezřídka pracuji s cizojazyčnými pojmy, instituty a koncepty. Tyto termíny jsou v této práci přeloženy, přičemž pro lepší identifikaci příslušného termínu je tento

⁴⁷ Pojem „regulace“ je vymezen v podkapitole 2.3 této práce.

⁴⁸ Zvolené termíny vychází z anglických výrazů *regulator* a *regulatory authority*.

překlad doplněn o původní výraz v cizím jazyce (původní cizojazyčný výraz je uveden *kurzívou*), případně původní termín zůstává v některých případech nepřeložen.

Není-li v textu této práce výslovně uvedeno jinak, odkazy na české i zahraniční právní předpisy odkazují na tyto právní předpisy ve znění jejich pozdějších předpisů.

1.4 Struktura práce

Tato práce je systematicky rozdělena do šesti kapitol, přičemž nejprve čtenářům poskytuje teoretický základ pro zkoumání interakcí mezi regulací platebních služeb a inovacemi. To následně umožňuje identifikovat, jak regulace platebních služeb ovlivňuje inovace (ať již pozitivním nebo negativním způsobem) a analyzovat tuzemskou regulaci platebních služeb optikou jejího vlivu na inovace.

Úvodní kapitola seznamuje čtenáře s tématem práce a definuje její hlavní cíl, který se rozpadá do jednotlivých dílčích cílů. Nabízí taktéž vhled do použité metodologie, použitých zdrojů a terminologie.

Druhá kapitola nabízí teoretické vymezení stěžejních pojmů této práce: platebních služeb, inovace a regulace. V úvodní části jsou diskutovány nuance mezi platebními službami a platebním stykem, nastíněny způsoby kategorizace platebních služeb; tato část rovněž obsahuje teoretický výklad týkající se platebních systémů. Dále kapitola rozebírá inovace, fintech a inovace v oblasti platebních služeb. Následuje část věnovaná regulaci, dohledu a samoregulaci, která rovněž identifikuje specifika finanční regulace. Kapitola tím poskytuje teoretický základ pro další části této práce.

Třetí kapitola představuje čtenáři regulaci platebních služeb. Nejprve se zabývá potřebou regulovat platební služby, vysvětluje podstatu platebních služeb a rizika spojená s jejich poskytováním. Následuje analýza hlavních cílů regulace platebních služeb. Kapitola rovněž podrobně rozebírá vývoj evropské a tuzemské regulace a představuje současný právní rámec regulace platebních služeb v České republice. Pozornost je věnována i jiným nástrojům regulace platebních služeb než právnímu rámci, zejména dohledu nad trhem platebních služeb, udělování povolení k poskytování služeb a samoregulačním organizacím působícím v oblasti platebních služeb.

Čtvrtá kapitola se zabývá analýzou interakcí mezi regulací a inovacemi. Klasifikuje regulatorní opatření podle jejich vlivu na inovace, popisuje fenomén inovací obcházejících regulaci a zkoumá závislost inovace na konkurenčním prostředí příslušného trhu. Dále kapitola analyzuje negativní dopady regulace na inovace, konkrétně bariéry pro vstup na trh, „přeregulovanost“ trhu, nedostatek právní jistoty a náklady regulace. Následně jsou zkoumány

možnosti, jak může regulace proaktivně podporovat inovace, a diskutovány různé přístupy regulačního řízení inovací. V závěru kapitoly jsou vymezeny klíčové znaky optimální regulace platebních služeb podporující inovace, která zároveň dokáže efektivně řídit rizika vznikající v souvislosti s poskytováním platebních služeb a naplňovat i ostatní cíle regulace platebních služeb.

Stěžejní pátá kapitola práce obsahuje analýzu tuzemské regulace platebních služeb. Zkoumá bariéry pro vstup na trh platebních služeb, včetně požadavků získání povolení k činnosti a bariér v podobě omezeného přístupu k platebním systémům a účtům. Dále se věnuje věcnému rozsahu regulace platebních služeb a analyzuje regulace platebních služeb z pohledu její (technologické) neutrality. Kapitola také hodnotí úroveň právní jistoty v oblasti regulace platebních služeb a zabývá se proaktivní podporou inovací ze strany regulatorních a dohledových orgánů, včetně analýzy dostupných inovačních facilitátorů a možností zřídit v České republice regulatorní sandbox.

V poslední šesté kapitole jsou shrnuty výsledky provedeného výzkumu a návrhy *de lege ferenda*, které směřují k vytvoření vyváženého regulatorního rámce platebních služeb, který nejen chrání spotřebitele, zajišťuje finanční stabilitu a naplňuje ostatní cíle regulace platebních služeb, ale také vytváří prostředí podněcující vznik inovací.

Tato práce je určena především odborníkům v oblasti finančního práva a akademické obci. Své čtenáře by si ovšem mohla najít i mezi osobami věnujícími se tvorbě zákonů a zástupci dohledových orgánů.

2 Platební služby, inovace a regulace: teoretické vymezení

Tato kapitola se zabývá teoretickým vymezením stěžejních pojmů této práce, které zároveň tvoří její název: platební služby, inovace a regulace. Žádný z těchto pojmů není snadné definovat, nicméně bez řádného vymezení těchto pojmů nelze pochopit vzájemné vztahy mezi regulací a inovacemi v oblasti platebních služeb a provést analýzu regulace platebních služeb z hlediska jejího vlivu na inovace.

Nejprve se zaměřím na vymezení pojmu platební služby a jejich kategorizaci, přičemž zmíním také jejich vztah k platebním systémům. Následně poskytnu teoretický úvod k pojmu inovace, přičemž zvláštní pozornost budu věnovat finančním inovacím a inovacím v oblasti platebních služeb. V rámci tohoto tématu poskytnu i zahraniční perspektivu, neboť některé méně rozvinuté státy v posledních letech vykazaly vyšší míru inovací v oblasti platebních služeb, než je tomu v tuzemsku. Zároveň představím fenomén fintech, který spočívá v aplikaci informačních technologií při poskytování finančních služeb. V závěrečné části kapitoly se zaměřím na teoretické vymezení termínu regulace a souvisejících pojmů, jako je dohled a samoregulace. Zároveň nastíním specifika finanční regulace, jejíž součástí tvoří i regulace platebních služeb.

2.1 Platební služby

Za účelem uvedení do tématu této práce považuji za vhodné nejprve vymezit termín „platební služba“. Přestože v zahraniční⁴⁹ právní či ekonomické literatuře jsou platební služby běžně používaným termínem, česká odborná literatura tradičně používá spíše termín „platební styk“.⁵⁰ Pojem platební služby se v tuzemské odborné literatuře začíná objevovat ve větší míře až poměrně nedávno, a to v souvislosti s transpozicí evropských směrnic do českého právního řádu. Českých zdrojů, které by se zabývaly vymezením pojmu platební služby, tudíž není mnoho.

V nejširším významu lze platební služby vymezit jako služby umožňující přesun peněžních prostředků od plátce k příjemci platby. Aby se mohlo jednat o „službu“, je nutné, aby mezi plátce a příjemce vstupovala alespoň jedna třetí osoba (poskytovatel platební služby), která pro ně tento přesun peněžních prostředků zprostředkovává.⁵¹ Takto široké chápání významu platebních služeb

⁴⁹ Zejména v odborné literatuře v angličtině či v románských jazycích.

⁵⁰ Viz výklad k termínu „platební styk“ v podkapitole 2.1.2 této práce.

⁵¹ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*. 2010, RMIT University, s. 6. [cit. 05.04.2024]. Dostupné z: <https://researchrepository.rmit.edu.au/esploro/outputs/doctoral/Best-practice-in-the-regulation-of/9921861244101341/filesAndLinks?index=0>

je nicméně typické spíše v cizojazyčné ekonomické literatuře (zejména v angličtině);⁵² v kontextu české právní nauky takto široké pojetí odpovídá spíše termínu platební styk.⁵³

Právní předpisy definují platební služby výrazně užším způsobem. Zákon o platebním styku (stejně jako směrnice PSD2, kterou zákon o platebním styku transponuje do českého právního řádu) vymezuje platební služby prostřednictvím taxativního výčtu činností, jež jsou za platební služby považovány. Zákon o platebním styku v souladu se směrnicí PSD2 rozlišuje celkem osm platebních služeb:

- vložení hotovosti na platební účet,
- výběr hotovosti z platebního účtu,
- převody peněžních prostředků z platebního účtu,
- převody peněžních prostředků poskytnutých jako úvěr z platebního účtu,
- vydávání platebních prostředků a akceptace platebních transakcí,
- poukazování peněz,
- nepřímé dání platebního příkazu,
- informování o platebním účtu.⁵⁴

Z pohledu pozitivního práva je platební službou každá z výše uvedených činností, pokud tuto činnost z režimu platebních služeb zákon výslovně nevyjímá. Zákon o platebním styku (stejně tak jako jeho předloha v podobě směrnice PSD2) obsahuje negativní výčet služeb, které platebními službami nejsou, ačkoliv se platebním službám mohou podobat.⁵⁵ Platební služby v právním slova smyslu tak nezahrnují kupříkladu platby prováděné prostřednictvím stravenkových karet či vyplácení hotovosti zákazníkovi při placení za zboží nebo služby (tzv. *cashback*).

Výše uvedené rozlišení jednotlivých platebních služeb má význam především z hlediska veřejnoprávního povolení, které je nutné za účelem poskytování příslušné platební služby získat. Například banka, zahrnuje-li její bankovní licence rovněž poskytování platebních služeb a vydávání elektronických peněz, je oprávněna poskytovat jakékoli platební služby;⁵⁶ držitel

⁵² Viz např. BOLLEN, Rhys. *The law and regulation of payment services: a comparative study*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012; nebo SUMMERS, Bruce J. *The Payment system: design, management, and supervision*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1994, s. 2–7.

⁵³ Viz výklad k termínu „platební styk“ v podkapitole 2.1.2 této práce.

⁵⁴ § 3 odst. 1 zákona o platebním styku, resp. příloha I směrnice PSD2.

⁵⁵ § 3 odst. 3 zákona o platebním styku, resp. čl. 3 směrnice PSD2.

⁵⁶ BERAN, Jiří, Tomáš NÝDRLE a Dalibor STRNADEL. *Zákon o platebním styku. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 86–87.

povolení činnosti platební instituce je oprávněn poskytovat pouze ty platební služby, na něž se vztahuje jeho povolení k činnosti udělené dohledovým orgánem,⁵⁷ držitel povolení k činnosti správce informací o platebním účtu je pak oprávněn poskytovat výhradně platební službu informování o platebním účtu, přičemž jiné platební služby poskytovat nemůže.⁵⁸ Na druhu veřejnoprávního povolení k činnosti pak závisí rozsah regulatorních povinností, které musí jejich držitelé splňovat.

Pro účely této práce je nicméně pozitivněprávní vymezení platebních služeb příliš úzké a nevyhovující, neboť z důvodu absence obecné definice nezahrnuje služby, které slouží ke stejnému účelu jako platební služby, avšak příslušné právní předpisy je za platební služby výslovně neoznačují. To se ukázalo jako problematické například v souvislosti se vznikem služeb, které umožňovaly iniciovat platební transakce z internetového bankovníctví plátce. Tyto služby nebylo možné jednoznačně kategorizovat pod žádnou z platebních služeb, které upravoval tehdejší zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku. Tyto služby a jejich poskytovatelé se tudíž nacházeli v určitém „právním vakuu“ mimo rozsah regulace platebních služeb.⁵⁹ V důsledku toho bylo nutné rozšířit legální definici platebních služeb o novou platební službu – nepřímé dání platebního příkazu.⁶⁰ Proto se pokusím formulovat obecnou definici pojmu platební služby, která zahrne i služby plnící identickou funkci jako zákonem definované platební služby, byť je současná právní úprava za platební služby nepovažuje.

Platební služby jsou služby poskytované na finančním trhu, jakožto systému institucí a nástrojů, které umožňují pohyb peněžních prostředků a kapitálu v nejrůznějších formách mezi ekonomickými subjekty.⁶¹ Platební služby zahrnují například platební transakce prostřednictvím platebních karet, trvalé příkazy, inkasa či výběry hotovosti z bankomatu. Naopak platby v hotovosti uskutečňované přímo mezi plátcem a příjemcem za platební službu považovat nelze. Chybí zde totiž třetí osoba (poskytovatel platební služby), který by tuto formu placení umožňoval; nelze tudíž hovořit o „službě“.

⁵⁷ § 3 odst. 1 písm. a) zákona o platebním styku.

⁵⁸ § 41 zákona o platebním styku.

⁵⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Payment Services Directive: frequently asked questions* [online]. Brusel: Evropská komise, 2018 [cit. 16.04.2024]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5793

⁶⁰ Služba nepřímé dání platebního příkazu byla jako zcela nová platební služba upravena až v současném zákoně o platebním styku (zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku).

⁶¹ Finanční trh představuje systém institucí a nástrojů, která umožňuje pohyb peněžních prostředků a kapitálu v nejrůznějších formách mezi ekonomickými subjekty na principu nabídky a poptávky. Viz např. REVENDA, Zbyněk. *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. Praha: Management Press, 2005, s. 36.

Vrátíme-li se k výše uvedenému taxativnímu výčtu platebních služeb, můžeme si všimnout, že převážná většina platebních služeb spočívá v provádění platebních transakcí, nebo s platebními transakcemi jinak souvisí.⁶² Platební transakcí se pak rozumí převod peněžních prostředků od plátce k příjemci a vklad či výběr peněžních prostředků z platebního účtu, a to bez ohledu na právní důvod takové transakce.⁶³

Platební transakce mohou být realizované výhradně prostřednictvím peněžních prostředků, tedy za použití bankovek, mincí, bezhotovostních peněžních prostředků či elektronických peněz.⁶⁴ Nepeněžité plnění mezi dvěma subjekty (včetně plateb prostřednictvím kryptoaktiv) a dále platby prostřednictvím směnek či šeků nelze považovat za platební transakce; služby spočívající v provádění takových plateb nejsou platebními službami.⁶⁵

Prostřednictvím syntézy výše uvedených znaků získáváme obecnou definici platebních služeb. Platební služby lze pro účely této práce vymezit jako „*služby na finančním trhu, které umožňují provádění platebních transakcí či s platebními transakcemi jinak souvisí*“.

2.1.1 Kategorizace platebních služeb

Platební služby lze zařadit mezi finanční služby. Přestože pojem „finanční služby“ je používán v rámci politiky pro finanční sektor jako axiom, přičemž jeho definici bychom v českých či evropských finančněprávních předpisech hledali marně,⁶⁶ pro účely ochrany spotřebitele je za finanční služby vedle služeb platebních považováno široké spektrum rozličných služeb, a to jak bankovních, úvěrových, tak i pojistných služeb, služeb týkajících se penzijního připojištění, poskytování investičních služeb nebo služeb týkajících se obchodů s investičními nástroji.⁶⁷

Prostřednictvím platebních služeb jsou uskutečňovány tzv. „wholesalové“ platební transakce⁶⁸ a retailové platební transakce. Wholesalové platební transakce jsou uskutečňovány mezi poskytovateli platebních služeb na jejich vlastní účet – jedná se například o platby za účelem vypořádání devizových obchodů nebo obchodů s cennými papíry, platby související

⁶² Některé platební služby, např. vydávání a správa platebních prostředků a informování o platebním účtu, nezahrnují provedení platební transakce. Obě platební služby nicméně s platebními transakcemi blíže souvisí.

⁶³ Čl. 4 odst. 5 směrnice PSD2.

⁶⁴ Čl. 4 odst. 25 ve spojení s čl. 4 odst. 5 směrnice PSD2.

⁶⁵ Čl. 3 odst. a) směrnice PSD2.

⁶⁶ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 9.

⁶⁷ Demonstrativní výčet finančních služeb je uvedený např. v § 1841 občanského zákoníku.

⁶⁸ Někdy též nepřesně „mezibankovní“ platební transakce; wholesalové platební transakce jsou nicméně uskutečňovány i mezi nebankovními poskytovateli platebních služeb.

s poskytováním úvěrů finančním institucím a další „mezibankovní“ platební transakce. Přestože je wholesalových platebních transakcí oproti retailovým platbám početně méně, objem převáděných peněžních prostředků je, jednotlivě i v souhrnu, podstatně vyšší.⁶⁹ Ostatní platební transakce, které nejsou wholesalovými platbami, lze označit jako retailové platební transakce. Nejčastěji se jedná o platby za nákup zboží nebo služeb. Částky jednotlivých retailových platebních transakcí jsou nízké, nicméně celkové množství retailových platebních transakcí v ekonomice je značné. Retailové platební transakce zahrnují jak platby uskutečňované výhradně mezi spotřebiteli (například převod peněz rodinnému příslušníkovi), platby mezi spotřebiteli a podnikateli (například platby za spotřebu energie, výplaty mezd zaměstnancům), ale i platby mezi podnikateli navzájem (například nákup komodit k dalšímu zpracování). Tato práce se zaměřuje na retailové platební transakce, neboť wholesalové platební transakce nejsou předmětem právní regulace platebních služeb.⁷⁰

Platební služby lze dále kategorizovat na základě toho, zda spočívají v provádění platebních transakcí v rámci jednoho státu (vnitrostátní platební transakce), případně zda jsou tyto platební transakce uskutečňovány mezi subjekty⁷¹ či poskytovateli platebních služeb⁷² umístěnými v různých státech (přeshraniční platební transakce). Příkladem přeshraničních platebních transakcí jsou bezhotovostní platby zahraničních turistů v tuzemsku, přeshraniční nákupy zboží nebo služeb realizované prostřednictvím internetu nebo poukazování peněz.⁷³ Mnohé přeshraniční platební transakce vyžadují konverzi měn.⁷⁴

Dále lze platební služby rozlišit na základě toho, zda jsou realizovány výhradně bezhotovostně (typicky se jedná o převody peněžních prostředků z účtu plátce na účet příjemce),

⁶⁹ BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. *Innovations in payments*. *BIS Quarterly Review*. 2020, s. 22.

⁷⁰ § 3 odst. 3 písm. d) bod 1 zákona o platebním styku.

⁷¹ BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. *Innovations in payments*, s. 24.

⁷² Srov. např. definici přeshraniční platby v čl. 2 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1230 ze dne 14. července 2021 o přeshraničních platbách v Unii: „elektronicky zpracovaná platební transakce z podnětu plátce nebo příjemce nebo prostřednictvím příjemce, pokud se poskytovatel platebních služeb plátce a poskytovatel platebních služeb příjemce nacházejí v různých členských státech“.

⁷³ Poukazování peněz, známé také jako remise peněžních prostředků, je platební služba, při níž poskytovatel přijímá peněžní prostředky od plátce (obvykle v hotovosti), a následně je převádí příjemci. Jedná se o převod peněžních prostředků, kde plátce ani příjemce nevyužívají platební účet vedený u poskytovatele platebních služeb plátce. Na rozdíl od standardních převodů peněz zde nedochází k odepsání peněžních prostředků z platebního účtu plátce; peníze jsou složeny v hotovosti nebo převedeny z jiného účtu. Příjemce pak může obdržet peníze buď na svůj účet, nebo v hotovosti. Poukazování peněz se dnes používá především v přeshraničním platebním styku, zejména pro platby do zemí s nedostatečnými mezibankovními vztahy. Viz BERAN, Jirí, Tomáš NÝDRLE a Dalibor STRNADEL. *Zákon o platebním styku. Komentář*, s. 60.

⁷⁴ BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. *Innovations in payments*, s. 23.

případně zda je v rámci platební služby disponováno bankovkami a mincemi. Příkladem takové platební služby je vložení hotovosti na platební účet a výběr hotovosti z platebního účtu. Nauka označuje tyto platební služby jako polohotovostní, neboť při nich dochází k převodu bankovek a mincí na bezhotovostní peněžní prostředky, či naopak.⁷⁵ Čistě hotovostní transakce realizované výhradně prostřednictvím bankovek a mincí nespádají do kategorie platebních služeb.

2.1.2 Platební styk

S platebními službami úzce souvisí termín „platební styk“. Přestože české právní předpisy legální definici platebního styku neobsahují, v českém právním a ekonomickém prostředí se jedná o tradičně používaný termín.⁷⁶ Nauka platební styk popisuje jako „*peněžní vztah mezi plátcem a příjemcem, který je realizován v určitých formách dohodnutými platebními nástroji buď přímo mezi nimi, nebo prostřednictvím k tomu určených subjektů*“.⁷⁷ Jedná se tedy o vztah mezi dvěma hlavními subjekty – plátcem a příjemcem platby, který je uskutečňován určitým, předem dohodnutým postupem. Tento vztah může být realizován buď přímo mezi plátcem a příjemcem, nebo může být zprostředkovan poskytovatelem platebních služeb. Platební styk zahrnuje veškeré způsoby placení, ať již jsou realizovány prostřednictvím bankovek a mincí (hotovostní platební styk), uskutečňovány pomocí převodů peněžních prostředků bez fyzické potřeby peněz (bezhotovostní platební styk), popřípadě kombinací těchto dvou způsobů.⁷⁸

Ve vztahu k platebním službám lze platební styk označit za pojem nadřazený, který vedle jednotlivých platebních služeb zahrnuje rovněž jiné způsoby placení, které platebními službami nejsou: například platby prostřednictvím šeků či směnek, platby uskutečňované výhradně prostřednictvím bankovek a mincí nebo platby prostřednictvím kryptoaktiv.⁷⁹

Termín platební styk má původ v německé nauce (*Zahlungsverkehr*); v ostatních evropských jazycích se s jeho ekvivalentem lze setkat v zásadě pouze tam, kde byla příslušná právní či ekonomická terminologie utvářena pod vlivem německého jazyka.⁸⁰ V ostatních státech

⁷⁵ BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*, s. 356.

⁷⁶ BERAN, Jiří, Tomáš NÝDRLE a Dalibor STRNADEL. *Zákon o platebním styku. Komentář*, s. 3.

⁷⁷ SCHLOSSBERGER, Otakar. *Platební služby*. Praha: Management Press, 2012, s. 11.

⁷⁸ Např. výběr hotovosti z platebního účtu prostřednictvím bankomatu, při kterém dochází ke konverzi bezhotovostních peněžních prostředků na platebním účtu na hotovost.

⁷⁹ Toto vymezení vztahu mezi platebním stykem a platebními službami nicméně není zcela přesné. V rámci některých platebních služeb (např. vydávání a správa platebních prostředků a informování o platebním účtu) vůbec nedochází k přesunu peněžních prostředků od plátce k příjemci; tyto platební služby tedy neodpovídají výše uvedenému vymezení platebního styku.

⁸⁰ Srov. např. *betalingsverkeer* v nizozemštině či *operațiuni de plată* v rumunštině.

se termín platební styk používá spíše výjimečně;⁸¹ v řadě jazyků neexistuje ani jeho přesný ekvivalent. Například angličtina ani většina románských jazyků přesný ekvivalent termínu platební styk nemá; v těchto jazycích se používají spíše ekvivalenty pojmů „platební služby“⁸² nebo pouze „platby“.

2.1.3 Platební systémy

Poskytování většiny platebních služeb vyžaduje infrastrukturu, jejímž prostřednictvím jsou zpracovány jednotlivé platební transakce – platební systém.⁸³ Platební transakce jsou zpravidla realizovány prostřednictvím třetího subjektu – provozovatele platebního systému, který poskytovatelům platebních služeb poskytuje službu zúčtování (clearing). Platebním systémem je každý systém, který má jednotná pravidla, a který slouží k provádění, zúčtování nebo vypořádání platebních transakcí.⁸⁴ Platební systémy jsou jedním z klíčových prvků infrastruktury platebního styku. Zabezpečují propojení různých poskytovatelů platebních služeb při provádění plateb mezi nimi.

Existuje mnoho různých typů platebních systémů, z nichž každý má své vlastní specifické vlastnosti. Mezi nejběžnější typy platebních systémů patří:

- **platební systémy s neodvolatelností zúčtování.** V těchto systémech jsou platby zúčtovány neodvolatelně, což znamená, že od okamžiku stanoveného v pravidlech systému nelze příkaz k zúčtování jednostranně odvolat,⁸⁵
- **systémy pro vypořádání karetních plateb.** Tyto systémy se používají k vypořádání platebních transakcí uskutečněných prostřednictvím platebních karet. Provozují je zpravidla asociace platebních karet, jako jsou společnosti VISA či Mastercard, a
- **mikroplatební systémy.** Tyto neregulované systémy slouží především k vypořádání drobných plateb, jako jsou platby za digitální obsah či online služby. Nejedná se o platební systémy v právním slova smyslu. Příkladem mikroplatebního systému je služba PayPal.

Podle způsobu vypořádání vzájemných pohledávek účastníků platebního systému lze platební systémy rozdělit na systémy s hrubým vypořádáním a na systémy s čistým vypořádáním.

⁸¹ BERAN, Jiří, Tomáš NÝDRLE a Dalibor STRNADEL. *Zákon o platebním styku. Komentář*, s. 3.

⁸² Srov. např. *payment services* v angličtině či *servicios de pago* ve španělštině.

⁸³ SVERIGES RIKSBANK. *Payments Report*, s. 40.

⁸⁴ § 2 odst. 2 písm. k) zákona o platebním styku.

⁸⁵ § 115 odst. 1 zákona o platebním styku.

System hrubého (*brutto*) vypořádání je založen na tom, že každý platební příkaz je zpracován zvlášť, přičemž musí být kryt peněžními prostředky na účtu převádějícího poskytovatele platebních služeb.⁸⁶ Systémy fungující na principu hrubého vypořádání lze dále členit podle toho, jaká je četnost zúčtování. Nejčastěji je využíván průběžný systém zúčtování – *real-time gross settlement* (RTGS), který vypořádává platební transakce v reálném čase. Druhou možností je dávkový systém zúčtování, kde je četnost vypořádání nižší, neboť probíhá v předem určených termínech. Mezi platební systémy s hrubým vypořádáním patří například systém CERTIS či systém TARGET2, který slouží k vypořádání retailových platebních transakcí v eurech.

Platební systém s čistým vypořádáním funguje na principu tzv. *nettingu* – vzájemného započtení pohledávek a dluhů jednotlivých účastníků platebního systému.⁸⁷ Platební transakce jsou zpracovávány v rámci celého dne a převádějí se pouze rozdíly v dlužných částkách mezi jednotlivými účastníky. Vypořádání může probíhat na bilaterálním nebo multilaterálním základě. Při bilaterálním vypořádání dochází k vzájemnému vyrovnání účetních položek mezi dvěma stranami. Naopak při multilaterálním vypořádání, které probíhá mezi více účastníky, funguje zúčtovací centrum jako prostředník, který propočítá a započítá výslednou čistou pozici všech účastníků. Příkladem platebního systému fungujícího na principu *nettingu* je platební systém EURO1.⁸⁸

Rozsah regulace platebního systému se odvíjí od toho, zda se jedná o platební systém s neodvolatelností zúčtování. Platební systémy bez neodvolatelnosti zúčtování podléhají pouze minimální regulaci, zejména v oblasti rovného přístupu poskytovatelů platebních služeb k účasti na platebním systému. Tyto systémy jsou obvykle provozovány pouze na základě smluvního vztahu mezi jeho provozovatelem a účastníky, a to bez rozsáhlejší právní úpravy. Příkladem těchto neregulovaných systémů jsou zúčtovací systémy asociací platebních karet nebo služba PayPal.⁸⁹

Platební systémy s neodvolatelností zúčtování, kde po určitém okamžiku stanoveném pravidly systému již není možné platební příkazy jednostranně odvolat, naopak podléhají poměrně přísné regulaci. Klíčovou vlastností těchto platebních systémů je tedy ochrana proti riziku

⁸⁶ SCHLOSSBERGER, Otakar a Marcela SOLDÁNOVÁ. *Platební styk*. Praha: Bankovní institut vysoká škola, 2005, s. 257.

⁸⁷ SCHLOSSBERGER, Otakar. *Platební služby*, s. 177.

⁸⁸ EURO1 je platební systém pro vysoké platby v eurech fungující na principu čistého vypořádání. Jedná se o soukromý systém, který vypořádává jak vnitrostátní, tak přeshraniční platby mezi bankami v Evropské unii, a to na konci každého dne prostřednictvím účtů účastníků systému vedených u Evropské centrální banky.

⁸⁹ SCHLOSSBERGER, Otakar. *Platební služby*, s. 191.

zpětného odvolání platební transakce, což má zásadní význam pro bezpečnost platebního styku. Neodvolatelnost zúčtování je zpravidla zajištěna právními předpisy nebo pravidly systému, které stanoví přesný okamžik, od kterého již nemůže být platební příkaz účinně odvolán.⁹⁰ V evropském kontextu platební systémy s neodvolatelností zúčtování upravuje zejména směrnice o neodvolatelnosti zúčtování,⁹¹ která chrání zúčtování proti účinkům případného insolvenčního řízení s provozovatelem platebního systému.

V České republice je provozován jediný tuzemský platební systém s neodvolatelností zúčtování – platební systém CERTIS (*Czech Express Real Time Interbank Gross Settlement system*). Jak vyplývá z jeho názvu, pro vypořádání pohledávek využívá průběžný způsob zúčtování – *real-time gross settlement*. Provozovatelem platebního systému CERTIS je Česká národní banka, nicméně český zákon o platebním styku obsahuje obecnou právní úpravu pro platební systémy a jejich provozovatele, včetně platebních systémů s neodvolatelností zúčtování.⁹² V budoucnu tak mohou vzniknout další platební systémy s neodvolatelností zúčtování, které budou platebnímu systému CERTIS konkurovat.

2.2 Inovace

Termín „inovace“ je dnes pravidelně skloňován v mnoha společenských oblastech, ať již se jedná o podnikatelské prostředí, akademickou sféru či politickou diskusi. Obchodní korporace zahrnují inovace do svých strategií a plánů. Inovacím se nezřídka věnují i akademické práce a konference. Důležitost inovací ve svých projevech pravidelně zmiňují též politici. Navzdory tomu, jak je tento termín hojně užíván, neexistuje všeobecná shoda na jeho obsahu. Existuje celá řada definic termínu inovace, které se do určité míry překrývají, žádnou z nich však nelze označit za všeobecně uznávanou. Inovace je navíc relativní pojem; to, co je v tomto roce inovativní, může být v příštím roce běžný produkt. Stejně tak to, co je v určitém státu nebo odvětví považováno za inovativní, může být jinde zcela běžné.⁹³

⁹⁰ 115 odst. 1 zákona o platebním styku.

⁹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES ze dne 19. května 1998 o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry

⁹² § 107 a násl. zákona o platebním styku.

⁹³ FAGERBERG, Jan, David C. MOWERY a Richard R. NELSON. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 4–5.

Termín inovace je odvozen od latinského *innovare*,⁹⁴ což v českém překladu znamená obnovit či změnit. Inovovat zjednodušeně řečeno znamená dělat něco novým způsobem. V obecné rovině je inovace chápána jako nový nebo zdokonalený produkt nebo proces (případně jejich kombinace), který se významně liší od předchozích produktů nebo procesů, a který byl zpřístupněn potenciálním uživatelům, resp. uveden do praxe.⁹⁵ Tímto způsobem definuje inovaci také Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, jejíž vymezení inovace je všeobecně uznávané napříč různými odvětvími a akademickými kruhy po celém světě.

S inovací úzce souvisí pojmy jako invence, nápady či vynálezy. Všechny tyto pojmy se týkají vytvoření něčeho nového, jejich význam se nicméně liší. Invence a nápady představují počáteční fázi tvůrčího procesu, kdy se rodí nové myšlenky a koncepty. Vynález pak označuje konkrétní, zhmotněnou inovativní myšlenku. Inovace oproti tomu představuje závěrečnou fázi inovačního procesu, který sestává ze série vědeckých, technických, finančních, organizačních a obchodních činností, jejichž cílem je vznik nového, nebo významně zdokonaleného produktu (výrobku, technologie, nebo služby), efektivně umístěného na trh. V tomto smyslu můžeme inovace označit jako realizované myšlenky, nápady či vynálezy – tedy realizované invence.⁹⁶ Bez uvedení inovativního produktu či služby na trh není proces implementace inovace kompletní a příslušnou inovaci nelze považovat za realizovanou. Řada nových nápadů nevede k inovacím, protože nejsou realizovatelné.⁹⁷

Inovace je tedy více než pouhá idea nebo nápad, které jsou sice její nutnou počáteční součástí, ale samy o sobě nepostačují k realizaci inovace. Inovace totiž zahrnují zavádění nápadů a vynálezů do reálného prostředí, jejich šíření a adaptaci na určitém vynálezu zpravidla vzniká řada různých inovací.⁹⁸ Například po vynálezu internetu se postupně objevily inovace v podobě internetových obchodů, sociálních sítí nebo online bankovníctví.

⁹⁴ TIDD, Joseph a John R. BESSANT. *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*. Chichester: Wiley, 2011, s. 16.

⁹⁵ ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. Paříž: OECD Publishing, 2019, s. 32.

⁹⁶ ŽÁK, Milan. *Velká ekonomická encyklopedie*. Praha: Linde, 2002, s. 336.

⁹⁷ SYNEK, Miloslav. *Manažerská ekonomika*. Praha: Grada Publishing, 2011, s. 156.

⁹⁸ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation: Lessons from financial technology supervision*. 2022, Utrecht University, s. 19. [cit. 05.04.2024]. Dostupné z: <https://doi.org/10.33540/1163>

2.2.1 Kategorizace inovací

Podle oblasti uplatnění ekonomická literatura rozlišuje inovaci produktovou (jakožto proniknutí na trh zcela nového nebo výrazně zlepšeného produktu) a inovaci procesní, zaměřující se na využití nového technologického postupu.⁹⁹ Česká národní banka vymezuje inovace v oblasti finančního trhu jako „*technologiami umožněné inovace ve finančních službách, které by mohly vyústit v nové obchodní modely, řešení, procesy nebo produkty, a s nimi spojený významný dopad na poskytování finančních služeb jednotlivými subjekty*“.¹⁰⁰ Inovace v oblasti finančního trhu tudíž zahrnují jak produktové inovace, spočívající ve vývoji nových finančních produktů a služeb, tak inovace procesní, které zefektivňují distribuci finančních produktů a způsob přijímání pokynů od klientů.¹⁰¹

Z hlediska rozsahu či hloubky realizované změny a novosti lze též rozlišovat inovace inkrementální (přírůstkové) a inovace radikální.¹⁰² Inkrementální inovace spočívají v malých zlepšeních stávajících výrobků, postupů či služeb.¹⁰³ Jedná se o postupné změny, které pracují s již známými technologiemi a procesy. Příkladem inkrementální inovace je vývoj chytrých telefonů. Každý rok jsou uváděny na trh nové modely, které přinášejí postupné zlepšení oproti svým předchůdcům, jako například výkonnější procesory, vyšší kapacitu baterie, lepší fotoaparát nebo vyšší rozlišení displeje. Základní princip fungování chytrého telefonu ale zůstává stejný – jedná se o přenosné zařízení kombinující funkce mobilního telefonu, počítače a fotoaparátu.

Oproti tomu radikální inovace přinášejí významné změny, které mohou transformovat celá hospodářská odvětví. Radikální inovace jsou spojovány se zaváděním nových technologií, které

⁹⁹ HINDLS, Richard, Robert HOLMAN a Stanislava a kol. HRONOVÁ, eds. *Ekonomický slovník*. Praha: Beck, 2003, s. 519. Vedle toho někteří autoři rozlišují rovněž marketingové inovace, které zahrnují zavedení nové marketingové metody, jež může zahrnovat změny v designu produktu, balení, umístění na trhu, podpoře produktu nebo cenové strategii; a organizační inovace, spočívající v zavedení nové organizační metody v obchodních praktikách, organizaci pracovního místa nebo externích vztazích. Může se jednat o změny v rozdělení práce, nové typy spolupráce s dodavateli nebo outsourcing některých činností (např. údržba, IT).

¹⁰⁰ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Finanční inovace. In: *Česká národní banka* [online] [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/financni-inovace/index.html>

¹⁰¹ ROMÁNOVA, Inna et al. The Payment Services Directive II and Competitiveness: The Perspective of European Fintech Companies. *European Research Studies Journal*. 2018, roč. XXI, č. 2, s. 6.

¹⁰² Vedle inkrementálních a radikálních inovací někteří autoři rozlišují rovněž tzv. racionalizační inovace, které spočívají v drobných změnách a zlepšeních spočívajících v optimalizaci a zefektivnění stávajících procesů a systémů. Viz např. VLČEK, Radim. *Strategie hodnotových inovací: tvorba, rozvoj a měřitelnost inovací*. Praha: Professional Publishing, 2011, s. 14–21.

¹⁰³ TIDD, Joseph a John R. BESSANT. *Managing innovation*, s. 23–25.

mění způsoby, jakými jsou produkty a služby vytvářeny či poskytovány.¹⁰⁴ Vynález parního stroje je typickým příkladem radikální inovace, která zásadně změnila hned několik hospodářských odvětví (mj. těžký průmysl, těžbu surovin a dopravu), a to díky dramatickému snížení potřeby lidské práce. Radikální inovace jsou často spojeny s vysokými finančními náklady a rizikem, protože vyžadují opuštění stávajících výrobních postupů adaptaci na nové technologie. Přinášejí také větší míru novosti, ale na druhou stranu jsou zpravidla finančně nákladné a mohou představovat zvýšené riziko pro zákonem chráněné zájmy.¹⁰⁵

Několik historických vln radikálních inovací zažil rovněž finanční trh. V každé z těchto vln se tehdejší vynálezy propojily s finančními službami a vytvořily nové druhy inovací. Na konci 19. století železnice a telegraf zjednodušily komunikaci na dálku a tím usnadnily poskytování finančních služeb distančním způsobem. Zdokonalení telekomunikace a vynález počítačů daly vzniknout platebním kartám či bankomatům. Díky nástupu internetu v 90. letech minulého století se finanční služby dostaly až do našich domovů.¹⁰⁶

2.2.2 Finanční inovace a fintech

Finanční trh se neustále rozvíjí především díky inovacím. V posledních desetiletích tento rozvoj souvisí zejména s příchodem nových technologií.¹⁰⁷ Změny, k nimž dochází v současnosti, jsou však rychlejší a intenzivnější, než tomu bylo kdy dřív.¹⁰⁸ Na finanční trh navíc vstupují nebankovní subjekty, které propojují finanční služby s moderními technologiemi. Tyto subjekty reprezentují zcela nové tržní odvětví označované termínem „fintech“, které má potenciál významně ovlivnit celý finanční trh, včetně trhu platebních služeb.

Termín fintech odkazuje na využívání technologií – především informačních technologií – při poskytování finančních služeb.¹⁰⁹ Podstata fenoménu fintech do značné míry spočívá

¹⁰⁴ STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review* [online]. Information Technology & Innovation Foundation, 2010, s. 2 [cit. 20.09.2023]. Dostupné z: <https://www2.itif.org/2011-impact-regulation-innovation.pdf>

¹⁰⁵ Radikální inovace s sebou mohou nést nová rizika v oblasti ochrany soukromí, bezpečnosti dat a kybernetických hrozeb. Radikální inovace rovněž mohou mít nezamýšlené etické a sociální dopady, jako je masová nezaměstnanost v určitých sektorech.

¹⁰⁶ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 26.

¹⁰⁷ ROMÁNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 6.

¹⁰⁸ WORLD ECONOMIC FORUM. *Balancing Financial Stability, Innovation, and Economic Growth* [online]. Ženeva: World Economic Forum, 2017, s. 4 [cit. 08.06.2024]. Dostupné z: https://www3.weforum.org/docs/IP/2017/FS/WEF_Whitepaper_FSIEG.pdf

¹⁰⁹ BUCKLEY, Ross, Douglas ARNER a Janos BARBERIS. *The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm?* *University of New South Wales Faculty of Law Research Series*. 2016, roč. 16, č. 62, s. 3.

v poskytování tradičních finančních služeb netradičními, inovativními způsoby. Fintech aplikuje technologie 21. století – ať již se jedná o chytré telefony, online platformy, umělou inteligenci – v oblasti financí.¹¹⁰ Tyto technologie pomáhají rozvíjet celou řadu finančních služeb: od platebních služeb, přes poskytování spotřebitelských úvěrů a pojištění, až po investiční služby. Díky spojení tradičních finančních služeb a technologií zároveň mohou vznikat další finanční inovace¹¹¹ – jmenujme například crowdfunding či robotické investiční poradenství (*robo-advisory*).

Termínem fintech jsou rovněž označováni poskytovatelé finančních služeb, kteří se odlišují od tradičních finančních institucí.¹¹² Jedná se zejména o technologicky zaměřené startupy a další podnikatele na finančním trhu, kteří inovují produkty a služby doposud poskytované pouze tradičními finančními institucemi, typicky bankami.¹¹³ V tomto ohledu lze o fintechu hovořit též jako o hospodářském odvětví.

Pro fintech je typická dynamika – nejen co se týče obsahu tohoto termínu, nýbrž i celého fintech sektoru. Díky dynamickému technologickému vývoji se rychle vyvíjí i finanční produkty, které tyto technologie využívají. Fintech jakožto neprávní fenomén je tudíž obsahově nestálý. Tato neurčitost představuje překážku pro efektivní regulaci tohoto sektoru.¹¹⁴ Nejednoznačné vymezení sektoru fintech vede k nekonzistentnímu přístupu regulace. Zatímco na některé subjekty doléhá regulace finančních služeb v celé své tíži, jiné podléhají pouze minimálním pravidlům typickým pro živnostenské podnikání. Regulátoři jsou tak nuceni řešit problém, jak nalézt optimální hranici mezi regulovanými a neregulovanými subjekty, přičemž musí vyhodnocovat, zda příslušná finanční inovace má být předmětem regulace finančních služeb, nebo zda příslušnou činnost není nutné regulací svazovat.¹¹⁵

Regulátoři se zároveň musí vypořádat s dynamickými změnami obsahu fenoménu fintech. Vytváření předpisů dostatečně flexibilních pro aplikaci na dosud neexistující technologie, postupy

¹¹⁰ SCHINDLER, John. FinTech and Financial Innovation: Drivers and Depth. *Finance and Economics Discussion Series*. 2017, roč. 2017, č. 081, s. 1.

¹¹¹ ROMÁNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 6.

¹¹² ALT, Rainer, Roman BECK a Martin T. SMITS. FinTech and the transformation of the financial industry. *Electronic Markets*. 2018, roč. 28, č. 3, s. 235–236.

¹¹³ PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Blurred Lines: How Fintech is Shaping the Financial Services Industry* [online]. PricewaterhouseCoopers, 2016, s. 3 [cit. 31.05.2024]. Dostupné z: https://www.pwc.com/il/en/home/assets/pwc_fintech_global_report.pdf

¹¹⁴ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. XII.

¹¹⁵ Ibid.

či produkty představuje pro regulátory značné obtíže. Přístup, kdy se regulátor rozhodne regulovat až existující a rozšířené finanční produkty, je taktéž problematický. Během legislativního procesu a před nabytím účinnosti příslušného regulatorního opatření může dojít k technologickému vývoji a vzniku nových technologií, což může mít za následek, že se regulatorní úprava stane zastaralou již v okamžiku nabytí účinnosti.

Zároveň jsem toho názoru, že úspěch odvětví fintech v posledních letech by nebyl možný bez výrazně nižší míry regulace tohoto sektoru, než jaká je typická pro ostatní oblasti finančního trhu.¹¹⁶ Příkladem demonstrujícím tuto tezi jsou služby tzv. odložených plateb (*buy now, pay later*), které v mnoha zemích podléhají jen minimální regulaci, byť fungují na obdobném principu jako standardní spotřebitelské úvěry. Možná i díky nižším regulatorním požadavkům vznikla uživatelsky přívětivá řešení v oblasti spotřebitelských úvěrů, přičemž aplikace rigidní a podrobné finanční regulace, podobné například té z bankovního sektoru, by tento rozvoj významným způsobem utlumila.

Tento dynamicky se rozvíjející sektor nicméně představuje značný potenciál pro inovace finančních služeb,¹¹⁷ zejména platební služby. Regulace sektoru fintech tak má významný vliv na budoucí inovace v oblasti platebních služeb.

2.2.3 Přínosy a rizika spojená s inovacemi

Finanční inovace představují významný přínos pro ekonomiku, neboť snižují náklady jak na straně poskytovatelů finančních služeb, tak na straně klientů. Existují empirické studie,¹¹⁸ které prokazují důležitost finančních inovací a jejich pozitivní vliv na hospodářský růst. Finanční inovace mají potenciál zajistit efektivnější alokaci peněžních prostředků a tím podpořit efektivitu ekonomiky. Technologický pokrok umožňuje lepší zpracování informací i lepší dostupnost dat, čímž snižuje informační asymetrii.¹¹⁹ Zároveň finanční inovace mohou podpořit inovace i v jiných odvětvích, než je finanční sektor.¹²⁰

¹¹⁶ Shodně např. ROMĀNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 6.

¹¹⁷ SCHINDLER, John. *FinTech and Financial Innovation*, s. 13.

¹¹⁸ Např. AMORE, Mario Daniel, Cédric SCHNEIDER a Alminas ŽALDOKAS. *Credit supply and corporate Innovation*. *Journal of Financial Economics*, 2013, roč. 109, č. 3, s. 851.

¹¹⁹ ROMĀNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 6.

¹²⁰ BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 15.

Finanční inovace též podporují konkurenci na finančním trhu a zlepšují finanční inkluzi.¹²¹ Díky technologickým inovacím je dnes možné využívat finanční služby prakticky odkudkoli, aniž by bylo nutné navštívit provozovnu příslušného poskytovatele finanční služby. Tyto přínosy jsou výraznější v rozvíjejících se ekonomikách, kde přístup k finančním službám nemá tak velká část populace jako v rozvinutém světě.

Inovace a nové technologie s sebou nicméně přináší též nová rizika, včetně těch, která doposud nebyla identifikována regulačními orgány a která by mohla mít významný negativní dopad na finanční stabilitu a ochranu spotřebitele.¹²² Například *high-frequency trading*, metoda obchodování na finančním trhu využívající vysoký výpočetní výkon k provádění množství obchodů během velmi krátkého časového intervalu, může výrazně zvýšit volatilitu na finančním trhu. Velká část finančních inovací je navíc zcela závislá na internetu; dalším nezanedbatelným rizikem jsou tudíž hrozby v oblasti kyberbezpečnosti. S rostoucí koncentrací technologické infrastruktury do rukou několika dominantních hráčů (například poskytovatelů cloudových služeb) se navíc zvyšuje riziko systémových selhání.

I proto se objevují názory volající po tom, aby na každou finanční inovaci byla aplikována základní pravidla, která by zajistila důvěru v úvodních fázích rozvoje příslušného trhu a upravila minimální standardy jednání s klienty a způsob fungování poskytovatelů příslušné služby.¹²³ Pro zákonodárce a regulační orgány však není snadné s rapidními změnami na finančním trhu držet krok.

To, jak na dynamický vývoj finančního trhu zákonodárci a regulační orgány zareagují, bude mít významný dopad na celý finanční trh.¹²⁴ Vhodně nastavená regulace může podpořit pozitivní dopady inovace a snižovat rizika, která s sebou inovace přináší.¹²⁵

¹²¹ Příkladem inovace podporující finanční inkluzi je služba M-PESA, která umožnila Keňanům, kteří často nemají přístup ke standardním bankovním službám, provádět platby pomocí textových zpráv.

¹²² Srov. BECK, Thorsten, Elena CARLETTI a Itai GOLDSTEIN. Financial Regulation in Europe: Foundations and Challenges. In LASZLO, Matyas et al. (eds.). *Economics without Borders: Economic Research for European Policy Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 498.

¹²³ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. 40.

¹²⁴ PRASAD, Eswar. *The future of money: how the digital revolution is transforming currencies and finance*. Cambridge, Massachusetts; Londýn: The Belknap Press of Harvard University Press, 2021, s. 8.

¹²⁵ BOURKE, Nick et al. *How Can Regulators Promote Financial Innovation While Also Protecting Consumers?* [online]. The Pew Charitable Trusts, 2018, s. 1 [cit. 14.07.2023]. Dostupné z: https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/08/financial-innovation_report.pdf

2.2.4 Inovace v oblasti platebních služeb

Jak jsem již předeslal výše, technologické inovace a fenomén fintech zásadně proměňují finanční služby a způsob jejich poskytování. Tento vývoj zasahuje také platební služby, které jsou klíčovým segmentem finančního sektoru.¹²⁶ Inovace v oblasti platebních služeb mohou spočívat v zavedení nového nebo vylepšeného produktu či služby, procesu nebo obchodního modelu, či ve vzniku nových typů poskytovatelů platebních služeb. V kontextu platebních služeb se můžeme setkat nejčastěji s produktovými inovacemi, spočívajícími v zavedení nových platebních metod (například mobilních plateb), a procesními inovacemi, zefektivňujícími procesy jako je zúčtování plateb.

Inovovat platební služby nicméně není snadný úkol. Na platebním styku se podílí celá řada subjektů, takže jakákoliv změna vyžaduje koordinaci mezi provozovateli platebního systému, poskytovateli platebních služeb, bankami vedoucími platební účty a dalšími subjekty zúčastněnými na platebním styku. Aby bylo možné příslušnou inovaci platebních služeb označit za úspěšnou, musí ji navíc akceptovat uživatelé platebních služeb – a to jak na straně plátců, tak příjemců.¹²⁷ Navíc stávající platební ekosystémy, kterým dominují banky a asociace platebních karet ovládané tradičními finančními institucemi, se těší důvěře veřejnosti, což může bránit rozšíření nových alternativních řešení.

V Evropě již po několik desetiletí platebnímu styku dominují banky. Inovace v oblasti platebních služeb prováděné bankami byly doposud spíše inkrementální povahy. Za skutečně radikální inovaci v oblasti platebních služeb lze považovat platební karty, které zásadním způsobem změnily způsob placení za zboží či služby.¹²⁸ Vynález platební karty se nicméně datuje do roku 1950¹²⁹ a tudíž platební karty nelze považovat za aktuální inovace.

Inovace v oblasti platebních služeb, které se objevily v posledních letech v souvislosti s digitalizací finančního trhu, se týkaly zejména zlepšení uživatelského prostředí pro iniciaci platby (zadání platebního příkazu).¹³⁰ Značná část těchto inovací vznikla pro účely *e-commerce*. Například služba PayPal by pravděpodobně nevznikla bez internetové obchodní platformy eBay.

¹²⁶ SUMMERS, Bruce J. *The Payment system: design, management, and supervision*, s. 1.

¹²⁷ BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. *Innovations in payments*, s. 26.

¹²⁸ CHIU, Iris H.-Y. A new era in fintech payment innovations? A perspective from the institutions and regulation of payment systems. *Law, Innovation and Technology*. Routledge, 2017, roč. 9, č. 2, s. 206.

¹²⁹ Diners Club karty z roku 1950 položily základy pro moderní platební karty, které dnes běžně používáme. Viz EVANS, David S. a Richard SCHMALENSEE. *Paying with Plastic*, s. 4.

¹³⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU pro malé platby*, s. 2.

Služba PayPal umožnila kupujícím na této platformě zaplatit prodejci za zboží prostřednictvím účtu propojeného s e-mailovou adresou.¹³¹ Služba 1-click společnosti Amazon zase představuje inovaci v oblasti ukládání informací o platebních kartách zákazníků a usnadňuje proces objednávky a platby za zboží nebo služby na platformě Amazon i v jiných internetových obchodech.¹³²

Zároveň vznikly nové způsoby iniciace plateb, například bezkontaktní platby či služby Apple Pay nebo Google Pay, které poskytují inovativní uživatelská rozhraní. Tyto služby umožňují provádět platební transakce prostřednictvím důvěrně známého zařízení (typicky chytrého mobilního telefonu), které bezpečným způsobem uchovává údaje o platební kartě a případně další citlivé údaje o platbách. Právě hrozba konkurence ze strany velkých technologických společností (zejména společností Apple, Alphabet a Amazon) donutila tradiční finanční instituce k inovacím. Banky a asociace platebních karet se tak zapojily do vývoje bezkontaktní technologie placení.¹³³ Díky tomu lze dnes do určitého limitu zaplatit pouze přiložením platební karty k platebnímu terminálu, což zrychluje platební transakce, aniž by to představovalo pro plátce zásadní bezpečnostní riziko.

Výše zmiňované inovace, se kterými se lze setkat především v Evropě, Spojených státech amerických a dalších rozvinutých státech, se týkají toliko uživatelského rozhraní pro iniciaci platebních transakcí. Přitahují pozornost veřejnosti díky jejich integraci s oblíbenými zařízeními, typicky mobilními telefony nebo chytrými hodinkami. Podporují konkurenci na úrovni iniciace plateb, nicméně nepronikají na úroveň zúčtování, neboť pro zúčtování a vypořádání platebních transakcí využívají stávající platební systémy.¹³⁴ Jelikož tyto služby nenabízejí alternativní řešení pro vlastní zúčtování a vypořádání, nelze je označit za skutečně radikální inovace.

Zásadní změny v oblasti platebních služeb ovšem probíhají v méně rozvinutých státech. Tyto změny odstartovala v roce 2007 služba M-PESA,¹³⁵ jež umožnila Keňanům provádět platby pomocí textových zpráv, a která kvůli nízké dostupnosti bankovních služeb v Keni zaznamenala poměrně velký úspěch.¹³⁶ Systém M-PESA využívá předplacené mobilní účty obdobně jako

¹³¹ TRAUTMAN, Lawrence J. E-Commerce, Cyber, and Electronic Payment System Risks: Lessons from PayPal. *U.C. Davis Business Law Journal*. 2017, roč. 16, č. 2, s. 281.

¹³² *Ibid.*, s. 276.

¹³³ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 220.

¹³⁴ BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. *Innovations in payments*, s. 27.

¹³⁵ THE ECONOMIST. *As payments systems go digital, they are changing global finance*.

¹³⁶ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 205.

platební účty, přičemž mobilní operátor zprostředkovává platby uživatelů z jednoho mobilního účtu na druhý za použití mobilního čísla jakožto identifikátoru pro platební příkaz.¹³⁷ Zúčtování a vypořádání platebních transakcí zajišťuje mobilní operátor, což z něj činí uzavřený platební systém fungující nezávisle na tradičních platebních systémech.¹³⁸

V Číně od roku 2011 umožňuje služba Alipay, která původně sloužila jako elektronická peněženka pro *e-commerce* platformu společnosti Alibaba Group, platby pomocí QR kódů.¹³⁹ Rovněž některé společnosti provozující sociální sítě jsou aktivní ve vývoji nových platebních řešení. Příkladem je služba WeChat Pay čínské společnosti Tencent, umožňující uživatelům sociální sítě WeChat provádět platby ve prospěch jiných uživatelů této sociální sítě. WeChat Pay funguje na základě propojení uživatelských účtů s jejich platebními účty vedenými bankou WeBank, která je ovládaná rovněž společností Tencent.¹⁴⁰ Služby Alipay a WeChat Pay dnes zpracovávají přes 90 % elektronických plateb v Číně,¹⁴¹ přičemž tento způsob placení v čínských městech téměř nahradil hotovost. Služby Alipay a WeChat Pay lze taktéž považovat za uzavřené systémy,¹⁴² neboť poskytují služby přímo plátcům i příjemcům bez nutnosti spolupráce s dalšími externími poskytovateli platebních služeb. Tyto služby mají potenciál se rozšířit po celé Asii, a v důsledku tak snížit závislost tohoto regionu na americkém dolaru.¹⁴³

Na rozvíjejících se trzích vznikly též otevřené platební systémy. Ty představují alternativu jak k „evropskému“ modelu využívajícímu zejména banky a infrastrukturu asociací platebních karet, tak k uzavřeným platebním systémům v Keni a Číně. Zejména indický platební systém „Unified Payments Interface“ (UPI) a brazilský systém okamžitých plateb Pix výrazně rozšířily přístup chudých k finančním službám. V Indii a Brazílii se tyto nové, státem zaštiťované platební platformy staly dominantními platebními metodami a zpřístupnily finanční služby stovkám milionů lidí, kteří dříve finanční služby nemohli využívat.¹⁴⁴

¹³⁷ MAS, Ignacio a Daniel RADCLIFFE. Scaling Mobile Money. *Journal of Payments Strategy & Systems*, 2011, roč. 5, č. 3, s. 2.

¹³⁸ BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. *Innovations in payments*, s. 27.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 216.

¹⁴¹ KLEIN, Aaron. *Is China's new payment system the future?* [online]. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2019, s. 8 [cit. 02.01.2024]. Dostupné z: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/06/ES_20190620_Klein_ChinaPayments.pdf

¹⁴² BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. *Innovations in payments*, s. 27.

¹⁴³ THE ECONOMIST. *As payments systems go digital, they are changing global finance*.

¹⁴⁴ MUSTAFA SAIYID. Pix: Brazil's Successful Instant Payment System. *IMF Staff Country Reports*. 2023, roč. 2023, č. 289, s. 61.

Zákazníci zpravidla používají ty nejrozšířenější platební metody; podobně i obchodníci umožňují zaplatit za zboží nebo služby jen těmi nejpoužívanějšími platebními metodami. Proto uzavřené bankovní modely a modely založené na platebních kartách zvýhodňují jen několik dominantních hráčů. Banky a karetní asociace¹⁴⁵ dominují platebnímu styku v západním světě, stejně jako Alipay a WeChat Pay s velkým tržním podílem dominují Číně. Zastánci systémů UPI a Pix proto vidí v těchto otevřených modelech potenciál k prolomení této tržní koncentrace.¹⁴⁶

Pro úspěch otevřených platform byla nicméně zásadní státní podpora. Indická centrální banka aktivně podporovala systém UPI a vyžadovala, aby jej akceptovali všichni obchodníci dosahující určitého obrátu. Podobně mají brazilské banky povinnost umožnit svým klientům užívat systém Pix.¹⁴⁷ Naopak čínským fintech společností se dařilo díky minimální regulaci finančních služeb.¹⁴⁸

Státní zásahy a regulace ve státech, kde došlo k významným inovacím v oblasti platebních služeb, hrají z pohledu inovace platebních služeb důležitou roli. To jen potvrzuje jeden z předpokladů této práce, tedy že regulace je důležitým faktorem ovlivňující inovace v oblasti platebních služeb. Z výše uvedených zkušeností může nepochybně těžit i celá Evropa, kde zůstává platební styk, navzdory vyzyvatelům z oblasti fintech, v rukou bank a asociací platebních karet.

2.3 Regulace

Termín „regulace“ lze v širším pojetí vymezit jako uplatňování pravidel ze strany orgánů veřejné moci s cílem ovlivnit tržní činnost a chování soukromých subjektů v ekonomice. Toto široké chápání vychází z interpretace termínu regulace organizací OECD, která regulaci vymezuje jako širokou škálu nástrojů, prostřednictvím kterých stát či regulační orgány stanovují požadavky na jednotlivé subjekty.¹⁴⁹ Smyslem regulace je ovlivnit chování trhu a subjektů na něm působících, a to prostřednictvím pravidel.¹⁵⁰ Tato pravidla mají mnoho podob: od právních předpisů, přes samoregulaci, až po pravidla vyplývající ze společenské etiky.

¹⁴⁵ Zejména společnosti MasterCard a Visa.

¹⁴⁶ THE ECONOMIST. *As payments systems go digital, they are changing global finance*.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. 41.

¹⁴⁹ ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report* [online]. Paříž: OECD, 1997, s. 6 [cit. 28.04.2024]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/9789264189751-en>

¹⁵⁰ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 21.

Někteří autoři¹⁵¹ regulaci vymezují jako zásahy státu do soukromé sféry, případně jako soubor norem, kterými jsou tyto zásahy realizovány. Například J. S. Mill používal termín „regulace“ zejména k označení „vládních zásahů do záležitostí společnosti“.¹⁵² Toto pojetí vychází ze skutečnosti, že regulace je obvykle uplatňována státem nebo orgánem veřejné moci, a to ve snaze určitým způsobem ovlivnit chování regulovaných subjektů.¹⁵³ V kontextu platebních služeb nicméně tento pohled na obsah termínu regulace není zcela výstižný, neboť regulace platebních služeb nemusí být vždy uplatňována pouze státem či orgánem veřejné moci – součástí regulace platebních služeb tvoří též samoregulace.

V právním kontextu regulace označuje soubor závazných pravidel vydaných veřejným nebo soukromým subjektem – regulátorem.¹⁵⁴ Tato pravidla obvykle určují přípustné způsoby jednání, stanovují normy pro výrobky nebo služby a stanoví sankce za porušení těchto pravidel. Regulátor, který tato pravidla vydává, k tomu musí mít pravomoc.¹⁵⁵ Funkci regulátora pro oblast platebních služeb v tuzemsku plní zejména Evropská komise a další evropské instituce podílející se na legislativním procesu Evropské unie, dále vláda prostřednictvím Ministerstva financí České republiky, které má generální odpovědnost za přípravu tuzemské primární legislativy,¹⁵⁶ a Česká národní banka a Evropský orgán pro bankovníctví, jimž je svěřeno vydávání prováděcích předpisů, resp. technických norem, *soft law* a výkladových materiálů v oblasti platebních služeb.¹⁵⁷ Za regulátora pro oblast platebních služeb lze považovat rovněž některé samoregulační organizace, kterým se blíže věnuje v podkapitole 2.3.2 této práce, a Finanční analytický úřad v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (AML/CFT).

Nástrojem regulace v právním významu jsou zejména:

- primární právní předpisy,

¹⁵¹ Kromě zmiňovaného J. S. Milla viz např. BALDWIN, Robert, Martin CAVE a Martin LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 1.

¹⁵² MILL, John Stuart. *Principles of political economy: with some of their applications to social philosophy*. William James ASHLEY, ed. Londýn: Longmans, Green and Co., 1848, s. 941–942.

¹⁵³ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 21.

¹⁵⁴ MWENDA, Kenneth Kaoma. *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*. Washington, D.C.: World Bank, 2006, s. 5.

¹⁵⁵ ORBACH, Barak. What Is Regulation? *Yale Journal on Regulation*. 2012, roč. 30, č. 1, s. 6.

¹⁵⁶ V oblasti platebních služeb Ministerstvo financí České republiky spolupracuje na přípravě návrhů zákonných úprav s Českou národní bankou (viz § 37 odst. 2 zákona o České národní bance). Česká národní banka nicméně není oprávněna předkládat vládě návrhy zákonů v oblasti platebních služeb a platebního styku. Viz JENÍK, Ivo. *Dohled a regulace finančního trhu*. Praha: Spolek českých právníků Všehrd, 2011, s. 93–94.

¹⁵⁷ Vzhledem ke komplexnosti evropského i tuzemského legislativního procesu je tento výčet pouze ilustrativní a neklade si za cíl vyjmenovat všechny orgány a instituce, které se podílí na tvorbě regulace platebních služeb.

- sekundární právní předpisy vydané na základě primárních předpisů,
- úřední sdělení, pokyny, stanoviska, odpovědi na časté dotazy či metodiky regulatorních či dohledových orgánů, a
- kodexy či směrnice samoregulačních organizací.¹⁵⁸

V kontextu práva je tedy akcentovaný normativní aspekt regulace. Regulaci v tomto významu se rovněž věnuje tato práce, ve které analyzují především regulaci v podobě právních norem. V oblasti platebních služeb regulaci představují zejména normy vymezující co je a co není platební službou, podmínky pro udělování povolení k poskytování platebních služeb a minimální standardy poskytovaných služeb. Taktéž stanovují informační povinnosti poskytovatelů platebních služeb vůči orgánům dohledu, vymezují práva a povinnosti vznikající v souvislosti s poskytováním platebních služeb a regulují oblast bezpečnosti platebních služeb.¹⁵⁹

Regulace je také nástrojem sloužícím k dosažení cílů stanovených v politice státu pro určitý trh či oblast.¹⁶⁰ Tyto cíle mohou zahrnovat například ochranu slabší strany (především spotřebitele), ochranu životního prostředí či podporu hospodářské soutěže.¹⁶¹ Jedním z cílů regulace může být i podpora inovací.

2.3.1 Regulace a dohled

S regulací tržního prostředí je úzce spjat i dohled nad tímto trhem. Přestože cílem regulace i dohledu je vytvoření a udržení fungujícího, bezpečného, produktivního a atraktivního trhu,¹⁶² je nutné tyto dva pojmy od sebe odlišovat. Ačkoliv se jedná o vzájemně provázané činnosti, regulace a dohled využívají odlišných nástrojů a mohou být svěřeny různým orgánům.¹⁶³

Regulaci lze chápat jako stanovení určitých podmínek a pravidel na příslušném úseku regulace. Dohled pak představuje kontrolu dodržování těchto pravidel, včetně případného vyvozování sankcí při neplnění pravidel.¹⁶⁴ Dohledové orgány monitorují činnost jednotlivých

¹⁵⁸ MWENDA, Kenneth Kaoma. *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*, s. 5.

¹⁵⁹ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 43.

¹⁶⁰ MORA, Henry, Gabriela DUTRÉNIT a Alexandre VERA-CRUZ. *Regulation and Innovation in the Pharmaceutical Industry: The Case of a New Diabetes Drug. International Journal of Science and Management Studies*. 2021.

¹⁶¹ PETRŽELOVÁ, Jana. *Encyklopedie ekonomických a právních pojmů pro školy i veřejnost*. Praha: Linde, 2007, s. 171.

¹⁶² JENÍK, Ivo. *Dohled a regulace finančního trhu*, s. 24.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. Praha: Management Press, 2011, s. 42.

subjektů a zajišťují dodržování stanovených pravidel. Dohled tedy představuje nástroj, který slouží k vymáhání pravidel, které příslušný regulátor stanovil.¹⁶⁵ Zatímco pro regulaci je charakteristická převážně preventivní funkce, u dohledu převažuje funkce sankční.¹⁶⁶

Není však nutné, aby pravomoci stanovovat pravidla a dohlížet na jejich dodržování byly rozděleny mezi různé orgány. Významná část dohledových orgánů v oblasti finančních služeb, včetně České národní banky, která vykonává dohled nad finančním trhem v České republice, má vedle pravomoci vykonávat dohled též mandát k vydávání sekundárních předpisů regulujících poskytování finančních služeb. Dohledové orgány v tomto ohledu plní rovněž roli regulátora.

2.3.2 Samoregulace

Regulace a dohled nemusí být výlučnou záležitostí státu nebo orgánů veřejné moci. Samoregulace (*self-regulation*) představuje formu regulace, kde subjekty regulace vytvářejí a dodržují vlastní pravidla a standardy.

Samoregulace může mít podobu buď samostatného jednání jednotlivých subjektů, které se zavazují dodržovat určité standardy (například etický kodex), nebo může být výsledkem organizované činnosti skupiny, do které daný subjekt náleží. Podstata této „skupinové“ formy samoregulace spočívá v tom, že samy regulované subjekty trhu na sebe dobrovolně přebírají odpovědnost za dodržování předpisů na příslušném trhu a vynucují od svých členů dodržování těchto předpisů. Samoregulační organizace kromě toho obvykle zavazují své členy k dodržování pravidel profesní etiky, na kterých se členové těchto organizací shodli a dobrovolně k nim přistoupili. Tato forma samoregulace má mnoho podobností s regulací orgánů veřejné moci.¹⁶⁷

Výhodami samoregulace je rychlost regulatorní reakce,¹⁶⁸ nízké náklady a flexibilita. Tyto výhody vyplývají mimo jiné ze skutečnosti, že představitelé „regulujícího“ orgánu jsou často

¹⁶⁵ V této souvislosti se lze setkat rovněž termínem „dozor“. Ačkoliv pozitivní právo tyto dva termíny používá nesystematicky v různých významech, dohled nad finančním trhem lze označit za formu správního dozoru – v tomto ohledu lze tudíž termíny dohled a dozor s mírnou dávkou zjednodušení považovat za synonyma. Viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 201–202. V této práci s ohledem na ustálenou finančněprávní terminologii používám v kontextu finančního trhu termín „dohled“.

¹⁶⁶ JENÍK, Ivo. *Dohled a regulace finančního trhu*, s. 25.

¹⁶⁷ KOBLOVSKÝ, Petr. *Regulace finančního a kapitálového trhu v České republice a právo Evropské unie*. Dizertační práce, vedoucí práce Bakeš, Milan. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra finančního práva a finanční vědy, 2009, s. 34 [cit. 05.03.2024]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/21148/140005625.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁶⁸ PELKMANS, Jacques a Andrea RENDA. *How Can EU Legislation Enable and/or Disable Innovation?* [online]. Brusel: Evropská komise, 2014, s. 12 [cit. 08.06.2024]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/how-can-eu-legislation-enable-andor-disable-innovation>

představiteli jednotlivých regulovaných subjektů, a tudíž mají dostatek informací o regulované činnosti a dopadech regulace.¹⁶⁹ Samo členství v samoregulační organizaci navíc může být považováno za prestižní záležitost.

V oblasti finančních služeb má samoregulace svoji nezpochybnitelnou roli. Až do začátku první světové války regulace finančního trhu spočívala spíše v samoregulaci, než v centrálně organizované či institucionalizované formě veřejnoprávní regulace.¹⁷⁰ I dnes je autorita samoregulačních organizací značná, zvláště pak na vyspělých finančních trzích. Samoregulační organizace mají rovněž nezanedbatelný vliv na tvorbu předpisů v oblasti regulace a dohledu. Například Komise pro cenné papíry Spojených států amerických (*U.S. Securities and Exchange Commission*), americký regulátor kapitálového trhu, konzultuje připravované předpisy s profesními organizacemi i významnými obchodníky s cennými papíry. Na méně vyspělých finančních trzích však samoregulační organizace – pokud vůbec existují – nejsou ze strany státních regulátorů zpravidla brány jako partneři a jejich role bývá méně významná.¹⁷¹

Přestože samoregulace sama o sobě nepředstavuje dostatečný nástroj ke komplexní regulaci platebních služeb,¹⁷² má v oblasti platebních služeb svůj význam. Činnost samoregulačních organizací může mít pozitivní vliv na dotváření regulace platebních služeb prostřednictvím různých technologických standardů, jak lze demonstrovat na Českém standardu pro Open banking, který vznikl z iniciativy České bankovní asociace.¹⁷³ Jelikož výhody samoregulace spočívají mj. v rychlosti regulatorní reakce, nízkých nákladech a flexibilitě, samoregulace ve srovnání s regulací vytvářenou státem a orgány veřejné moci zpravidla představuje menší překážku pro inovace v příslušném tržním prostředí.

2.3.3 Finanční regulace

Regulace platebních služeb, která je předmětem této práce, tvoří součást finanční regulace, jež upravuje fungování celého finančního trhu. Finanční regulace zahrnuje vedle pravidel pro platební služby i širší regulaci bankovního sektoru, kapitálových trhů, pojišťovnictví a jiných

¹⁶⁹ KOBLOVSKÝ, Petr. *Regulace finančního a kapitálového trhu v České republice a právo Evropské unie*, s. 35.

¹⁷⁰ *Ibid.*, s. 19.

¹⁷¹ PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2010, s. 38.

¹⁷² Důvody, proč samoregulace nepředstavuje dostatečný nástroj ke komplexní regulaci platebních služeb, analyzuji v podkapitole 3.1 této práce.

¹⁷³ ČESKÁ BANKOVNÍ ASOCIACE. Český standard pro Open banking. In: *Česká bankovní asociace* [online]. 19. 9. 2018 [cit. 02.06.2024]. Dostupné z: <https://cbaonline.cz/cesky-standard-pro-open-banking>

sektorů finančního trhu. Vzhledem k dominantnímu postavení bank v sektoru platebních služeb tvoří regulace bank a úvěrových institucí nezanedbatelnou část regulatorního rámce pro platební služby. Mnohé obecné principy finanční regulace, které jsou známé z jiných oblastí finančního trhu, se uplatňují i v rámci regulace platebních služeb. Je proto vhodné identifikovat specifika finanční regulace, v tuzemské terminologii běžně označované jako regulace finančního trhu.

Regulace finančního trhu je obvykle chápána jako činnost spočívající v tvorbě zásad a pravidel, jimiž se mají řídit subjekty působící na finančním trhu – zejména při poskytování finančních služeb.¹⁷⁴ Zahnuje vytváření pravidel o tom, kdo může poskytovat finanční služby, udělování povolení k činnosti (licenci) těmto subjektům a stanovení pravidel pro poskytování finančních služeb.¹⁷⁵ Důležitou součástí regulace finančního trhu je také dohled nad subjekty působícími na finančním trhu.¹⁷⁶

Finanční trh, jakožto systém institucí a instrumentů zajišťujících pohyb peněz a kapitálu mezi různými ekonomickými subjekty,¹⁷⁷ je již po dlouhá desetiletí předmětem intenzivní regulace. Pro mnohé je téměř nemožné oddělit fungování finančního trhu od regulatorních zásahů a intenzivního dohledu. V rozvinutých kapitalistických státech finanční trh patří mezi nejdůležitější sektory ekonomiky, přičemž bez určité míry regulace a dohledu nad tímto trhem se jednoduše nelze obejít.¹⁷⁸ Této skutečnosti si jsou vědomi i největší teoretičtí liberálové: v současném světě pravděpodobně nenalezneme stát, ve kterém by alespoň minimální regulace finančního trhu neexistovala. Obdobně i většina odborné veřejnosti považuje regulaci finančního trhu za naprosto samozřejmou a nikterak kontroverzní, zatímco regulace jiných činností se nezřídka setkává s negativním přijetím.¹⁷⁹ Rozsah regulace finančního trhu tak výrazně převyšuje rozsah regulace a dohledu jiných odvětví.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Přestože definici pojmu „finanční služby“ bychom v českých či evropských finančněprávních předpisech hledali marně, pro účely ochrany spotřebitele je za finanční služby vedle služeb platebních považováno široké spektrum rozličných služeb, a to jak bankovních, úvěrových, tak i pojistných služeb, služeb týkajících se penzijního připojištění, poskytování investičních služeb nebo služeb týkajících se obchodu s investičními nástroji.

¹⁷⁵ MWENDA, Kenneth Kaoma. *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*, s. 5.

¹⁷⁶ PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*, s. 18.

¹⁷⁷ Dědič vymezuje finanční trh jako „systém institucí a instrumentů zajišťujících pohyb peněz a kapitálu ve všech formách mezi různými ekonomickými subjekty na základě nabídky a poptávky“. Viz DĚDIČ, Jan. *Právo cenných papírů a kapitálového trhu*. Praha: Prospektum, 2000, s. 201.

¹⁷⁸ PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*, s. 10.

¹⁷⁹ To lze demonstrovat na příkladu regulace digitálních platform a online obsahu, konkrétně na kritice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/790 ze dne 17. dubna 2019 o autorském právu a právech s ním souvisejících na jednotném digitálním trhu.

¹⁸⁰ JÍLEK, Josef. *Finanční trhy a investování*. Praha: Grada Publishing, 2009, s. 138.

Jako dva hlavní důvody zvýšeného rozsahu a intenzity regulace finančního trhu lze uvést systémové riziko a informační asymetrii. Tyto faktory nejsou v jiných tržních odvětvích tolik rozšířené. Například vadný hračkářský produkt může dítěti ublížit, ale je nepravděpodobné, že by způsobil kolaps celého hračkářského průmyslu nebo vyvolal širší ekonomickou krizi.

Systémové riziko spočívá ve skutečnosti, že finanční instituce jsou na sebe vzájemně navázané. Úpadek jedné finanční instituce může spustit dominový efekt a strhnout s sebou další subjekty působící na finančním trhu, což může v důsledku uvrhnout celý finanční systém do krize. Příklad velké hospodářské krize z roku 1929, kterou započal krach na newyorské burze, ilustruje, jak selhání jednoho segmentu finančního trhu může vyvolat globální následky. Nedostatečná regulace a neadekvátní zásahy centrální banky při poskytování likvidity tehdy vyústily v dlouholetou hospodářskou krizi a masivní nezaměstnanost, která zasáhla miliony lidí po celém světě.¹⁸¹

V reakci na tuto historickou zkušenost byla přijata přísnější regulatorní opatření v oblasti trhu s cennými papíry a bankovníctví, s cílem zabránit opakování obdobných scénářů. Regulatorní zásahy hrají v omezování systémového rizika zásadní roli, přičemž jejich cílem je omezit tendence subjektů působících na finančním trhu podstupovat nadměrná rizika, která by mohla vést k destabilizaci celého systému.¹⁸² Například po finanční krizi v roce 2008 byly zavedeny přísnější kapitálové požadavky pro některé finanční instituce a intenzivnější dohled nad finančním trhem, a to s cílem zvýšit jeho odolnost proti potenciálním šokům.

Druhým zásadním důvodem pro intenzivní regulaci finančního trhu je informační asymetrie. Ta spočívá v nerovnoměrném rozdělení informací mezi účastníky trhu, což má zásadní dopad na rozhodování a alokaci zdrojů na finančním trhu. Informační asymetrie tak představuje překážku pro efektivní fungování finančního trhu. Teoretický model dokonale konkurenčního trhu, jak jej popisuje ekonomická teorie, předpokládá, že informace jsou volně dostupné a rovnoměrně rozdělené mezi všechny účastníky trhu. V praxi se však ukazuje, že informace jsou často distribuovány mezi tržní subjekty nerovnoměrně a jejich získávání a poskytování je spojeno s nezanedbatelnými náklady.¹⁸³

V praxi se informační asymetrie projevuje dvěma hlavními způsoby: nepříznivým výběrem a morálním hazardem.¹⁸⁴ Nepříznivý výběr nastává v situaci, kdy jedna strana transakce disponuje

¹⁸¹ Srov. KOBLOVSKÝ, Petr. *Regulace finančního a kapitálového trhu v České republice a právo Evropské unie*, s. 91–92.

¹⁸² BARR, Michael S., Howell E. JACKSON a Margaret E. TAHYAR. *Financial Regulation: Law and Policy*. St. Paul: Foundation Press, 2018, s. 76.

¹⁸³ PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*, s. 14–15.

¹⁸⁴ *Ibid.*, s. 16.

před uzavřením smlouvy lepšími informacemi než strana druhá. Tento informační deficit může vést k tomu, že méně informovaná strana učiní rozhodnutí, které pro ni není výhodné. V kontextu platebních služeb lze nepříznivý výběr dobře ilustrovat na příkladu kreditních karet. Finanční instituce nemají vždy dostatek informací o finanční situaci všech žadatelů o kreditní kartu. V důsledku toho může dojít k situaci, kdy finanční instituce poskytne kreditní kartu s vysokým úvěrovým limitem osobám s historickou platební delikvencí nebo osobám, které aktuálně nemají dostatečný příjem. Tyto osoby pak mohou mít problémy se splácením svých dluhů, což vede ke ztrátám na straně finanční instituce. Naopak solventní žadatelé o platební kartu, o jejichž finanční situaci nemá finanční instituce dostatek informací, mohou získat nižší úvěrové limity nebo být dokonce finanční institucí odmítnuti, což omezuje jejich možnosti využívat finanční služby.

Morální hazard označuje situaci, kdy jedna ze stran využije své informační převahy k jednání, které by za symetrického rozložení informací nebylo možné.¹⁸⁵ Představme si příklad, kdy uživatel používá službu digitální peněženky, která mu umožňuje provádět běžné platební transakce. Poskytovatel této služby má přístup k detailním údajům o provedených platebních transakcích, včetně informací o častých nákupech a platebních návycích uživatele. Pokud poskytovatel digitální peněženky tyto informace zneužije, může uživateli doporučovat služby nebo produkty, které nejsou pro uživatele výhodné, ale pro poskytovatele digitální peněženky generují vyšší poplatky. Uživatel, který nemá stejný přístup k informacím o všech dostupných nabídkách a souvisejících nákladech, může na základě doporučení poskytovatele zvolit pro něj nevýhodnou službu či produkt. Tato situace představuje morální hazard, protože poskytovatel digitální peněženky využívá asymetrii informací ve svůj prospěch a na úkor uživatele, který je kvůli nedostatku informací vystaven vyšším nákladům a možným finančním ztrátám.

Finanční regulace se snaží adresovat výše uvedené problémy prostřednictvím různých nástrojů, které zahrnují zejména informační povinnosti vůči klientům a dohledovému orgánu a zajištění spravedlivého zacházení s účastníky trhu.¹⁸⁶ Prostřednictvím regulace jsou na poskytovatele finančních služeb kladeny požadavky, aby klientům poskytovali úplné a srozumitelné informace o produktech a službách, včetně možných rizik a nákladů. To umožňuje klientům lépe pochopit a porovnat finanční produkty a rozhodnout se na základě relevantních informací. Jedním z cílů finanční regulace je zajistit, aby všichni účastníci finančního trhu měli

¹⁸⁵ MACHO-STADLER, Inés a J. David PÉREZ-CASTRILLO. *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. Oxford University Press, 2001, s. 9.

¹⁸⁶ ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 76.

přístup k relevantním informacím, byli chráněni před nekalými praktikami a aby parametry poskytovaných finančních služeb odpovídaly jejich potřebám.

Regulace finančního trhu je často diskutované téma, které dělí spektrum odborníků a subjektů participujících na finančních trzích na dvě skupiny. Na zastánce liberalizačních tendencí,¹⁸⁷ podle kterých je finanční trh již přeregulován a je nezbytné jej liberalizovat, a proti nim stojící zastánce přísnější regulace,¹⁸⁸ která má podpořit finanční stabilitu a ještě více ochránit spotřebitele. Již J. S. Mill tvrdil, že žádné téma není předmětem ostřejších sporů než hranice pravomocí státu. Předpokládal, že zdrojem sporů je do značné míry ideologický rozkol mezi dvěma teoretickými přístupy: na jedné straně zastánci intervencí státu do věcí soukromých, podle kterých by měl jednat všude tam, kde je jeho zásah užitečný; na straně druhé příznivci doktríny *laissez-faire*, podle které by pravomoc státu zasahovat do věcí soukromých měla být redukována v krajním případě jen na ochranu osob a majetku proti násilí a podvodnému jednání.¹⁸⁹

Na obou názorech na regulaci je nepochybně něco pravdy. Regulace může vhodným způsobem chránit spotřebitele, zajišťovat stabilitu finančního trhu či dokonce podporovat inovace. Nicméně navzdory těmto užitečným účelům může nevhodná či příliš striktní regulace představovat překážky pro regulované subjekty a způsobovat jim ekonomické ztráty. Regulace, zejména pak v oblasti finančních a platebních služeb, je příliš komplexní jev na to, aby bylo možné se jednoduše přiklonit k jednomu či druhému způsobu vidění světa.

¹⁸⁷ Např. A. Greenspan, O. Issing nebo M. Friedman.

¹⁸⁸ Např. A. E. Wilmarth, Jr., A. R. Admati nebo D. Busch.

¹⁸⁹ MILL, John Stuart. *Principles of political economy*, s. 941–942.

3 Regulace platebních služeb

V předchozí kapitole byly vymezeny klíčové pojmy této práce: platební služby, inovace a regulace. Kapitola rovněž přinesla přehled inovací v oblasti placení, včetně perspektivy méně rozvinutých států, ve kterých v oblasti platebních služeb probíhají radikálnější změny než v tuzemsku. Tato zahraniční perspektiva podpořila jeden z výzkumných předpokladů této práce, tedy že regulace je důležitým faktorem ovlivňující inovace v oblasti platebních služeb.¹⁹⁰

Na tento teoretický úvod navazuje předkládaná kapitola věnující se regulaci platebních služeb. V této kapitole čtenáře seznámím se základními principy a cíli regulace platebních služeb, poskytnu vhled do historie evropské i tuzemské regulace platebních služeb a představím právní rámec a další nástroje současné tuzemské regulace platebních služeb.

3.1 Teoretický úvod do regulace platebních služeb

Platební služby s jistou dávkou zjednodušení představují služby umožňující pohyb peněz v ekonomice.¹⁹¹ Mají stěžejní význam pro fungování finančního trhu, neboť umožňují přesuny peněžních prostředků mezi jednotlivými účastníky finančního trhu.¹⁹² Zároveň s sebou přináší určitá rizika, a to jak pro poskytovatele platebních služeb, tak pro uživatele. Tato rizika zahrnují riziko platební neschopnosti poskytovatele platební služby, úvěrové riziko (při poskytování platebních služeb zahrnující úvěrový produkt), riziko podvodů v oblasti platebního styku, riziko nesprávně provedené platební transakce a rizika v oblasti ochrany soukromí.¹⁹³

Jelikož je podstata platebních služeb, založená na provádění platebních transakcí, ve všech státech shodná, regulátoři po celém světě čelí podobným rizikům a jsou nuceni na ně odpovídajícím způsobem reagovat. Přestože jisté rozdíly mezi jednotlivými jurisdikcemi ve způsobech řízení těchto rizik existují, regulátoři mají tendenci přistupovat k těmto rizikům podobným způsobem. Harmonizace regulace platebních služeb je proto přirozeným důsledkem vývoje regulatorních režimů a globalizace trhu platebních služeb. J. H. Sommer přirovnává regulaci platebních transakcí k technice stavění mostů. Stejně jako existuje omezený počet

¹⁹⁰ Viz výklad k inovativním platebním metodám v zahraničí v podkapitole 2.2.4 této práce.

¹⁹¹ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 5.

¹⁹² Shodně např. poslední věta recitálu 7 směrnice PSD2.

¹⁹³ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 36.

způsobů, jak postavit most, existuje omezený počet možných regulatorních reakcí na rizika, která s sebou platební transakce přináší.¹⁹⁴

Většina států k regulaci platebních služeb využívá kombinaci právních předpisů, samoregulace (zejména v podobě odvětvových standardů či profesních kodexů) a smluvní úpravy.¹⁹⁵ Zároveň lze sledovat trend zvětšujícího se vlivu právních předpisů na regulaci platebních služeb.¹⁹⁶

Minimálně v oblasti retailových plateb¹⁹⁷ pouze smluvní úprava nepostačuje k dosažení dostatečné úrovně ochrany spotřebitele a nalezení rovnováhy mezi právy a povinnostmi uživatele a poskytovatele platebních služeb, jakožto dvou kontrahujících stran.¹⁹⁸ Z důvodu nerovného postavení uživatele a poskytovatele platebních služeb a jevu známému jako problém vztahu *principal-agent*¹⁹⁹ není čistě smluvní úprava vhodným nástrojem ke spravedlivé alokaci rizik a odpovědnosti v oblasti platebních služeb (ani většiny finančních služeb).²⁰⁰

Záležitosti jako minimální standardy poskytovaných služeb, odpovědnost plátce a poskytovatele platební služby za provedení platební transakce či stanovení úplaty za poskytnutí platební služby – tedy oblasti, kde pomyslná volná ruka trhu zpravidla selhává v nalezení

¹⁹⁴ SOMMER, Joseph H. International Securities Holding and Transfer Law. *Arizona Journal of International and Comparative Law*. 2001, roč. 18, č. 2, s. 687–688. J. H. Sommer tuto skutečnost demonstruje na převodech peněžních prostředků, nicméně jeho závěry jsou aplikovatelné nejen na celou oblast platebních služeb, nýbrž i další finanční transakce, včetně obchodování s cennými papíry, úvěrování či sekuritizace.

¹⁹⁵ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 5.

¹⁹⁶ Viz stručné shrnutí historie evropské a tuzemské regulace platebních služeb v podkapitolách 3.3.1 a 3.3.2 této práce.

¹⁹⁷ Retailové platby jsou platební transakce, které nejsou wholesalovými platbami uskutečňovanými mezi finančními institucemi na jejich vlastní účet. Nejčastěji se jedná o platby za nákup zboží nebo služeb. Viz kategorizaci platebních služeb v podkapitole 2.1.1 této práce.

¹⁹⁸ Např. WINN, Jane Kaufman. Clash of the Titans: Regulating the Competition between Established and Emerging Electronic Payment Systems. *Berkeley Technology Law Journal*. Temporary Publisher, 1999, roč. 14, č. 2, s. 686.; EFFROSS, Walter. Putting the Cards before the Purse: Distinctions, Differences, and Dilemmas in the Regulation of Stored Value Card Systems. *UMKC Law Review* [online]. 1997, roč. 65, č. 3, s. 377. Dostupné z: https://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch_lawrev/1560; nebo TYREE, Alan. Regulating the Payment System – Part 2: Consumer Protection. *Journal of Banking and Finance Law and Practice*. 1999, roč. 10, s. 161.

¹⁹⁹ Problém *principal-agent* je jev, který podle ekonomické teorie vzniká v situaci, kdy jedna strana (principál) pověřuje jinou stranu (agenta), aby jednala jejím jménem. Problém nastává tehdy, když se zájmy agenta liší od zájmů principála, přičemž agent má přístup k informacím nebo možnostem, které principál nemá. Tento střet zájmů může vést k tomu, že agent jedná ve svůj prospěch, a to na úkor principála. Viz např. SHAH, Sunit N. *The Principal-Agent Problem in Finance*. Charlottesville: The CFA Institute Research Foundation, 2014, s. 1. V kontextu retailových plateb je uživatel (často spotřebitel) v roli principála a poskytovatel platebních služeb v roli agenta. Poskytovatel platebních služeb má lepší přístup k informacím a odborným znalostem než uživatel, což může vést k situacím, kdy poskytovatel upřednostňuje své zájmy před zájmy uživatele. Zejména může nastavovat poplatky nebo podmínky poskytovaných platebních služeb tak, aby byly výhodné pro něj, a to na úkor uživatele.

²⁰⁰ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 211.

spravedlivé rovnováhy – nedokáže uspokojivým způsobem řešit ani samoregulace. V oblasti platebních služeb existuje značná informační asymetrie²⁰¹ mezi poskytovateli platebních služeb a jejich uživateli, zejména pak spotřebiteli, kteří mají k dispozici méně informací o technických aspektech a rizicích spojených s platebními službami. Tato asymetrie může vést k nedostatečné ochraně jejich práv. Poskytovatelé platebních služeb, jakožto podnikatelé, mají přirozenou tendenci maximalizovat zisk. Samoregulace bez vnějších regulatorních zásahů v důsledku může vést k situaci, kdy tyto subjekty nastaví pravidla tak, aby vyhovovala jejich komerčním zájmům na úkor ochrany spotřebitele a finanční stability. Samoregulace navíc často postrádá efektivní nástroje k zajištění dodržování pravidel. Bez účinného dohledu ze strany nezávislých orgánů je obtížné zajistit, aby všechny tržní subjekty dodržovaly stejná pravidla a postupovaly v souladu s přijatými standardy.

Dominantní postavení bank na trhu platebních služeb bez vnějších regulatorních zásahů historicky nevedlo k významnějšímu pokroku v oblasti platebních služeb, ani ke zvýšení standardů ochrany spotřebitele.²⁰² Uživatelé byli vystaveni nevýhodným podmínkám, zejména v oblasti poplatků spojených s platebními službami. To lze demonstrovat na příkladu tzv. mezibankovních poplatků,²⁰³ které v Evropské unii vyvolaly regulatorní reakci v podobě nařízení o mezibankovních poplatcích.²⁰⁴ Bez vnějších regulatorních zásahů by také uživatelé pravděpodobně nesli riziko podvodu nebo omylu při platbách, protože soudy jsou obvykle zdrženlivé k přisuzování odpovědnosti poskytovatele platební služby za podvodné platby či nesprávně provedené transakce.²⁰⁵

Moderní regulace platebních služeb, která poskytuje dostatečnou ochranu spotřebitele, je tak založena na veřejnoprávní normativní regulaci prostřednictvím právních předpisů. Nejinak je tomu v případě tuzemské regulace platebních služeb, jejíž podobu ve značné míře ovlivňují právní předpisy Evropské unie.

²⁰¹ Problému informační asymetrie se věnuji v podkapitole 2.3.3 této práce.

²⁰² CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 206.

²⁰³ Mezibankovní poplatky si mezi sebou hradí poskytovatelé platebních služeb, kteří vydávají platební karty, a poskytovatelé *acquiringu*, kteří platební karty akceptují.

²⁰⁴ Nařízení o mezibankovních poplatcích a důvody jeho přijetí jsou blíže představeny v podkapitole 3.4.2 této práce.

²⁰⁵ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 206.

3.2 Cíle regulace platebních služeb

Výše zmíněná ochrana spotřebitele není jediným cílem regulace platebních služeb. V předkládané podkapitole se pokusím identifikovat hlavní důvody existence regulace platebních služeb a cíle, které regulace platebních služeb sleduje.

Banka pro mezinárodní vypořádání (*Bank for International Settlements*)²⁰⁶ uvádí dva obecné důvody proč regulovat platební služby.²⁰⁷ Prvním důvodem je zajištění bezpečnosti plateb. Jelikož nezbytnou podmínkou pro všeobecné využívání jakékoliv platební metody je její bezpečnost, regulátoři se snaží zajistit, aby platební služby byly bezpečné. V některých státech s ohledem na požadavek bezpečnosti mohou platební služby poskytovat pouze banky, které jsou přísně regulovány a veřejností považovány za důvěryhodné finanční instituce.

Druhým obecným důvodem regulace platebních služeb je podpora efektivity trhu. Nízká efektivita je často důsledkem nedostatečné konkurence na trhu. Jelikož trh platebních služeb má tendenci být oligopolní,²⁰⁸ regulátoři se snaží podpořit efektivitu trhu odstraněním či zmírněním překážek pro vstup na trh platebních služeb, čímž umožní poskytovat platební služby novým subjektům a zvýší tak konkurenci. Nízká efektivita trhu může rovněž spočívat v nespravedlivé alokaci nákladů a výnosů souvisejících s platebními službami. Z tohoto důvodu mohou regulační orgány přistoupit k regulaci cen a poplatků.²⁰⁹ Příkladem takového regulačního zásahu je již zmiňované nařízení o mezibankovních poplatcích.

Tyto dva obecné důvody, kterými lze ospravedlnit samotnou existenci regulace platebních služeb, se promítají do konkrétních cílů, které regulace platebních služeb sleduje. Zajištění bezpečnosti plateb je jedním z aspektů ochrany spotřebitele a v důsledku i finanční stability. V posledních letech navíc regulace platebních služeb sehrává důležitou roli v prevenci finanční

²⁰⁶ Banka pro mezinárodní vypořádání (*Bank for International Settlements*, zkráceně BIS) je mezinárodní finanční instituce založená v roce 1930, jejímž cílem je podpora mezinárodní měnové a finanční spolupráce. BIS slouží jako banka pro centrální banky a poskytuje jim širokou škálu finančních služeb, včetně správy devizových rezerv a provádění mezinárodních finančních operací. BIS také hraje klíčovou roli v tvorbě standardů a norem v oblasti bankovního dohledu a finanční stability.

²⁰⁷ WORKING GROUP ON INNOVATIONS IN RETAIL PAYMENTS. *Innovations in retail payments* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2012, s. 37 [cit. 14.07.2023]. Dostupné z: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d102.pdf>

²⁰⁸ Za téměř oligopolní lze ostatně označit i český trh platebních služeb, na kterém mají dominantní postavení banky. Viz ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *The FinTech Ecosystem in the Czech Republic* [online]. Paříž: OECD, 2022, s. 85 [cit. 26.05.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/068ba90e-en>

²⁰⁹ WORKING GROUP ON INNOVATIONS IN RETAIL PAYMENTS. *Innovations in retail payments*, s. 37.

kriminality.²¹⁰ Zvýšení efektivity trhu lze – vedle již zmiňované podpory konkurence – dosáhnout též prostřednictvím podpory inovací. Všechny zmiňované cíle, tj. (i) ochrana spotřebitele, (ii) finanční stabilita, (iii) prevence finanční kriminality, (iv) podpora konkurence a (v) podpora inovací, jsou zároveň ze strany regulátorů a odborné literatury nejčastěji uváděnými cíli současné evropské regulace platebních služeb.²¹¹

Tyto cíle regulace platebních služeb se v mnohém překrývají s obecnějšími cíli finanční regulace, mezi které jsou nejčastěji řazeny finanční stabilita, ochrana investora či spotřebitele, efektivita trhu a prevence finanční kriminality.²¹² Přesto nejsou tyto cíle zcela totožné. To je dáno především specifiky platebních služeb a vlivem technologií: nezbytnou podmínkou pro efektivní platební služby jsou dostupná technologická řešení. Regulace platebních služeb tudíž klade zvýšený důraz na podporu inovací,²¹³ což je zásadní pro rozvoj nových platebních metod, které mohou zvýšit rychlost a dostupnost plateb. Finanční regulace, která pokrývá širší spektrum činností (včetně přijímání vkladů od veřejnosti a úvěrování, pojištění a investičních služeb) a musí tudíž zohlednit různorodější soubor rizik, se více zaměřuje na stabilitu finančního systému a jeho ochranu před systémovým rizikem.²¹⁴

Další specifikum regulace platebních služeb spočívá v důrazu na bezpečnost. Dílčím cílem regulace platebních služeb je zajistit, aby data o platebních transakcích byla chráněna proti zneužití. Tento cíl nabývá na významu s ohledem na rostoucí prevalenci kybernetických útoků a potřebu zajistit bezpečnost platebních transakcí v prostředí internetu.²¹⁵ Ochrana klientských dat

²¹⁰ ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 69.

²¹¹ Viz např. EVROPSKÁ KOMISE. Payment services: revised rules to improve consumer protection and competition in electronic payments. In: *Evropská komise* [online]. 28. 6. 2023 [cit. 18.05.2024]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3544; EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU pro malé platby*, s. 4; EVROPSKÁ KOMISE. *Payment Services Directive: frequently asked questions.*; KHIAONARONG, Tanai a Terry GOH. Fintech and Payments Regulation: Analytical Framework. *IMF Working Papers* [online]. 2020, roč. 2020, č. 75, s. 6 [cit. 22.06.2024]. Dostupné z: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2020/075/article-A001-en.xml>; nebo PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Payments regulations: Understanding the global state of play* [online]. PricewaterhouseCoopers, 2020, s. 10 [cit. 22.05.2024]. Dostupné z: <https://www.pwc.in/assets/pdfs/consulting/financial-services/fintech/point-of-view/pov-downloads/payments-regulations-understanding-the-global-state-of-play.pdf>

²¹² ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 62–69.

²¹³ Viz výklad k podpoře inovací jakožto cíli regulace platebních služeb v podkapitole 3.2.5 této práce.

²¹⁴ Srov. např. ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 64–66.

²¹⁵ Srov. recitál 7 směrnice PSD2: „V posledních letech vzrostla bezpečnostní rizika související s elektronickými platbami. To je způsobeno tím, že elektronické platby jsou technicky složitější, jejich objem celosvětově nepřetržitě roste a také vznikají nové druhy platebních služeb. Bezpečné a zabezpečené platební služby jsou zásadní podmínkou pro dobře fungující trh platebních služeb. Uživatelé platebních služeb by proto měli být před

je důležitá i u jiných finančních služeb, nicméně ne všechny finanční služby představují stejná bezpečností rizika jako přesuny peněžních prostředků od plátce k příjemci.

3.2.1 Ochrana spotřebitele

Nejčastěji zmiňovaným cílem regulace platebních služeb je ochrana spotřebitele. V případě transakcí, do nichž jsou zapojeni spotřebitelé, jsou důvody pro regulaci naléhavější než u jiných účastníků finančního trhu. Spotřebitelé jsou vůči sofistikovaným subjektům poskytujícím finanční služby zpravidla v postavení slabší smluvní strany. To je způsobeno nejen informační asymetrií,²¹⁶ ale také behaviorálními faktory: regulace chrání spotřebitele před zneužíváním jejich předpokladů a nepřesných odhadů. Ochrana spotřebitele je deklarovaným cílem mnoha právních předpisů Evropské unie,²¹⁷ přičemž tento cíl je opakovaně zmiňován i ve směrnici PSD2.²¹⁸

Důležitým nástrojem ochrany spotřebitele v oblasti platebních služeb jsou informační povinnosti poskytovatelů platebních služeb vůči uživatelům. Regulace platebních služeb vyžaduje od poskytovatelů platebních služeb jasné a srozumitelné informace o poplatcích, termínech pro provedení platební transakce a dalších důležitých aspektech poskytovaných služeb.²¹⁹ Smysl těchto informačních povinností vychází z obavy, že spotřebitel bez těchto informací nebude schopen posoudit náklady spojené s příslušnou platební službou a rizika s touto službou související.²²⁰ Prostřednictvím těchto informačních povinností regulace platebních služeb alespoň částečně redukuje informační asymetrii mezi poskytovateli platebních služeb a jejich uživateli.

Mezi nástroje ochrany spotřebitele v oblasti platebních služeb lze zařadit též omezení odpovědnosti spotřebitele za neautorizované platební transakce, právo na vrácení peněz v případě chybné nebo neautorizované platební transakce, mechanismy pro mimosoudní řešení sporů mezi

takovými riziky přiměřeně chránění. Platební služby mají zásadní význam pro fungování klíčových hospodářských a společenských činností.“

²¹⁶ Problému informační asymetrie se věnuje v podkapitole 2.3.3 této práce.

²¹⁷ Jmenovat lze například (i) směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu, jejíž cílem je chránit spotřebitele před nepoctivými a zavádějícími obchodními praktikami, (ii) směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, která obsahuje pravidla chránící spotřebitele při uzavírání spotřebitelských smluv na dálku a mimo obchodní prostory, nebo (iii) směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru, která stanovuje práva a povinnosti související s poskytováním spotřebitelských úvěrů.

²¹⁸ Viz recitály 5, 6 a 7 směrnice PSD2.

²¹⁹ Viz. např. čl. 38 až 60 směrnice PSD2.

²²⁰ Srov. ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 62.

poskytovateli platebních služeb a jejich klienty a ochrana před nepřiměřenými poplatky, zejména v souvislosti s přeshraničními platebními transakcemi.

Dalším prvkem ochrany spotřebitele v kontextu platebních služeb je bezpečnost plateb. Podvody v oblasti platebního styku jsou jedním z nejvýznamnějších rizik, se kterým se regulace platebních služeb musí potýkat.²²¹ Bezpečnost je zároveň nezbytnou podmínkou pro všeobecné rozšíření jakékoliv platební služby. Jelikož jsou v rámci platebních služeb zpracovávány citlivé údaje o platbách a informace o finanční situaci uživatelů, dílčím cílem regulace platebních služeb je zajistit vysokou úroveň ochrany osobních údajů a finančních dat uživatelů proti zneužití. Tento dílčí cíl nabývá na významu s rostoucím množstvím platebních transakcí v prostředí internetu, ale též s rostoucím kybernetickým nebezpečím.²²²

3.2.2 Finanční stabilita

Zkušenosti z poslední velké finanční krize z roku 2008 zdůraznily význam regulace nejen pro jednotlivé finanční instituce, ale i pro stabilitu finančního systému jako celku.²²³ Potřeba zachování systematické stability finančního systému je v odborné literatuře nejčastěji zmiňovaným cílem regulace finančního trhu.²²⁴

Stabilní finanční trh má nezpochybnitelný pozitivní vliv na růst a rozvoj hospodářství a zprostředkovaně přispívá ke snižování rizika ekonomické krize a společenské chudoby. Obavy z narušení finanční stability a ohrožení funkčnosti tržního prostoru patří mezi fundamentální obavy nejen představitelů regulatorních orgánů a zákonodárců, ale také teoretiků makroekonomie a finančního práva.²²⁵ Důvod lze nalézt v chování jednotlivce, který je hnán stádním chováním (*herd effect, herd behaviour*) – ztráta důvěry v peníze, které jsou považovány za univerzálního zprostředkovatele transakcí a reprezentanta uchování hodnot, v důsledku multiplikačního efektu stádového chování může vyústit v celkový kolaps peněžního, finančního a hospodářského systému.²²⁶

²²¹ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 36.

²²² Srov. recitál 7 směrnice PSD2: „V posledních letech vzrostla bezpečnostní rizika související s elektronickými platbami. To je způsobeno tím, že elektronické platby jsou technicky složitější, jejich objem celosvětově nepřetržitě roste a také vznikají nové druhy platebních služeb. Bezpečné a zabezpečené platební služby jsou zásadní podmínkou pro dobře fungující trh platebních služeb. Uživatelé platebních služeb by proto měli být před takovými riziky přiměřeně chráněni. Platební služby mají zásadní význam pro fungování klíčových hospodářských a společenských činností.“

²²³ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 27.

²²⁴ KOBLOVSKÝ, Petr. *Regulace finančního a kapitálového trhu v České republice a právo Evropské unie*, s. 50.

²²⁵ Viz např. REVENDA, Zbyněk. *Peněžní ekonomie a bankovníctví*, s. 36.

²²⁶ KOBLOVSKÝ, Petr. *Regulace finančního a kapitálového trhu v České republice a právo Evropské unie*, s. 8–9.

Cílem regulace je zajistit, aby sektor platebních služeb byl odolný vůči rizikům, která by mohla vést k systémovým selháním s negativními důsledky pro celou ekonomiku. Regulatorní a dohledové orgány by měly implementovat nástroje a mechanismy, které pomáhají identifikovat, hodnotit a řídit tato rizika. K dispozici mají řadu nástrojů, zejména obezřetnostní regulaci, zahrnující mimo jiné kapitálové požadavky, požadavky na řízení rizik a dohled nad trhem platebních služeb.

Finanční stabilita jakožto cíl regulace platebních služeb je zvláště významná ve vztahu k bankám a jiným úvěrovým institucím (v tuzemsku zejména družstevním záložnám), neboť tyto subjekty hrají klíčovou roli v udržení stability finančního systému jako celku. V případě nebankovních poskytovatelů platebních služeb je riziko, že jejich selhání způsobí systémové následky, nižší.²²⁷ Nebankovní poskytovatelé platebních služeb nepřijímají vklady od veřejnosti; jejich selhání tudíž neohrožuje finanční situaci klientů v takovém rozsahu, jako je tomu u bank, které drží vklady od veřejnosti a poskytují likviditu ekonomice.

3.2.3 Prevence finanční kriminality

Prevence finanční kriminality a zejména pak povinnosti v oblasti AML/CFT se staly neodmyslitelnou součástí činnosti většiny poskytovatelů finančních služeb.²²⁸ Prevence finanční kriminality je v některých státech považována za klíčový cíl finanční regulace.²²⁹

Ačkoli regulace v oblasti AML/CFT zasahuje i do jiných oblastí finančního trhu a vztahuje se na různé subjekty, které mohou přijít do kontaktu s výnosy z trestné činnosti (včetně provozovatelů hazardních her či realitních kanceláří),²³⁰ platební služby jsou ze své podstaty zvláště náchylné k různým formám zneužití souvisejících s finanční kriminalitou. Úkolem regulace v tomto ohledu je zabránit tomu, aby platební služby byly užívány k účelům, které jsou hodnoceny jako společensky škodlivé.

Regulace platebních služeb sehrává důležitou roli v prevenci legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Poskytovatelé platebních služeb jsou povinni dodržovat přísné požadavky v oblasti AML/CFT a zavést efektivní systémy pro detekci, monitorování a prevenci finanční kriminality. Regulatorní povinnosti zahrnují zejména identifikaci klientů, monitorování podezřelých obchodů a hlášení podezřelých obchodů příslušnému orgánu veřejné správy.²³¹

²²⁷ Srov. BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 47.

²²⁸ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 201–202.

²²⁹ ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 69.

²³⁰ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 201.

²³¹ ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 69.

Regulace platebních služeb má v rámci prevence finanční kriminality rovněž za cíl zamezit provádění plateb, které slouží k nedovolenému ovlivňování rozhodování jiných subjektů (prevence úplatkářství a korupce), zabránit platbám spojeným s obchodem se zakázaným zbožím (například zbraněmi nebo ohroženými druhy zvířat) a blokovat platby ve prospěch osob, na které byly uvaleny hospodářské sankce. Dílčím cílem některých regulatorních režimů je též prevence daňových úniků.²³²

3.2.4 Podpora konkurence

Existence nedokonalé konkurence, obzvláště ve formě monopolů či oligopolů, je dalším důležitým důvodem pro regulaci platebních služeb i celého finančního trhu. Zejména v České republice a Evropě je trh platebních služeb charakterizován dominantním postavením bank, což z hlediska hospodářské soutěže představuje nežádoucí stav. Subjekty s dominantním postavením nejsou motivovány ke zlepšování své nabídky, což může vést k nízké míře inovací, nedostatečné kvalitě služeb a vysokým nákladům pro uživatele. Podpora konkurence v odvětví platebních služeb je tak jedním z pilířů evropské regulace platebních služeb.²³³

Jedním ze způsobů, jakým regulace může podpořit konkurenční prostředí, je odstranění nebo snížení bariér pro vstup na trh platebních služeb. Vstupní bariéry v kontextu platebních služeb jsou představovány zejména požadavkem na získání povolení k činnosti (licence), stanovením přísných kapitálových požadavků,²³⁴ či omezením přístupu k platebním systémům ze strany některých poskytovatelů platebních služeb.²³⁵ Přestože tyto vstupní bariéry vznikají v důsledku regulace, prostřednictvím regulatorních změn lze tyto bariéry též snížit anebo je zcela odstranit a otevřít trh platebních služeb novým hráčům, kteří budou konkurovat zavedeným bankám. To v důsledku může narušit dominantní postavení bank na trhu platebních služeb.

²³² Subjekty poskytující platební služby využívá v boji proti daňovým únikům celá řada států. Banky a další finanční instituce jsou nuceny plnit roli jakýchsi „informátorů“ a mají povinnost oznamovat daňovým orgánům informace o klientech z vybraných jurisdikcí, a to včetně jejich identity a příslušných aktiv. Tyto regulatorní povinnosti mění charakter komerčních služeb poskytovaných finančními institucemi. Na jedné straně vedou k větší transparentnosti a posilují důvěru v daňový systém, na druhé straně však kladou na banky značné administrativní nároky a vedou k nezanedbatelným nákladům na straně finančních institucí. Viz CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 201–202.

²³³ Viz např. recitál 6 směrnice PSD2 nebo EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU pro malé platby*, s. 4. Cíl podporovat konkurenci je patrný rovněž z regulace platebních služeb ve Spojených státech amerických a Spojeném království Velké Británie a Severního Irska. Viz CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 203.

²³⁴ Srov. ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 68–69.

²³⁵ Přístup nebankovních poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům je podrobně analyzován v podkapitole 5.1.2 této práce.

Regulace může podpořit konkurenci rovněž odstraněním překážek pro působení zahraničních subjektů na tuzemském trhu. Značná část evropské finanční regulace je věnována vytvoření jednotného evropského trhu, na kterém si mohou podnikatelé konkurovat napříč jednotlivými členskými státy Evropské unie, resp. Evropského hospodářského prostoru. Stěžejním nástrojem k dosažení jednotného trhu v oblasti platebních služeb je princip tzv. jednotné evropské licence. Ta umožňuje poskytovatelům platebních služeb, kteří získají povolení k poskytování platebních služeb v jednom členském státě, poskytovat své služby i v ostatních členských státech, a to bez nutnosti získávat další povolení k činnosti od dohledového orgánu hostitelského členského státu. Jednotná evropská licence tak významně zjednodušuje expanzi na nové trhy, snižuje administrativní náklady spojené s poskytováním služeb v zahraničí a podporuje konkurenční prostředí. Nutným předpokladem k zavedení principu jednotné evropské licence je ovšem harmonizace právních řádů jednotlivých členských států.²³⁶

3.2.5 Podpora inovací

V posledních letech se regulátoři začali zaměřovat na regulaci jako možný nástroj inovační politiky. Začínají se prosazovat přístupy zaměřené na optimalizaci regulatorního rámce za účelem odstranění překážek inovacím, zároveň jsou zaváděna regulatorní opatření s výslovným cílem *ex ante* podporovat inovace.²³⁷ Stále více se prosazuje názor, že by regulátor měl nejen inovace umožňovat, nýbrž je i proaktivně podporovat. To platí i pro finanční regulaci a regulaci platebních služeb.

Cíl podporovat inovace je výslovně deklarován ve strategii Evropské unie v oblasti retailových plateb z roku 2020²³⁸ a strategii Evropské unie v oblasti digitálních financí ze stejného roku,²³⁹ tento cíl je patrný rovněž ze směrnice PSD2.²⁴⁰

²³⁶ ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 68.

²³⁷ BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 3.

²³⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU pro malé platby*, s. 15–19.

²³⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU v oblasti digitálních financí* [online]. Brusel: Evropská komise, 2020, s. 4 [cit. 17.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52020DC0591>

²⁴⁰ Tento cíl je patrný hned z několika recitálů směrnice PSD2: recitál 6 zdůrazňuje potřebu zavést nová pravidla, která zaplní mezery v právních předpisech a zároveň zvýší právní jistotu a jednotné uplatňování právního rámce s cílem podpořit inovace; recitál 7 upozorňuje na rostoucí bezpečnostní rizika v oblasti elektronických plateb v důsledku technologické složitosti a rostoucího objemu transakcí, a zdůrazňuje význam bezpečných platebních služeb jako zásadní podmínky pro dobře fungující trh, který nepřímo podporuje inovace; a recitál 27 konstatuje vznik nových typů platebních služeb, které hrají roli při usnadňování online plateb a lze je považovat za nástroj podporující inovace v oblasti platebních služeb.

Regulátoři mají za účelem podpory inovací, nových produktů a obchodních modelů k dispozici tři různé, ale vzájemně se doplňující přístupy.²⁴¹ Prvním je odstranění nebo zmírnění regulatorních překážek inovací, například v podobě již zmiňovaných bariér pro vstup do odvětví či nákladů souvisejících s plněním regulatorních povinností. Druhým přístupem jsou pravidelné revize a aktualizace regulatorního rámce, aby zahrnoval nové produkty, postupy a subjekty.²⁴² Třetím přístupem jsou programy a projekty proaktivně podporující inovace, zejména pak inovační facilitátory.²⁴³

Podpora inovací se do určité míry překrývá s výše uvedeným cílem podporovat konkurenci. Regulatorní opatření, které má za cíl podporovat konkurenci na trhu platebních služeb, bude mít často pozitivní vliv i na inovace v tomto odvětví (a *vice versa*).²⁴⁴ Jak regulace přispívá k podpoře inovací a v jakých případech regulace naopak působí jako překážka pro jejich rozvoj budu zkoumat ve čtvrté kapitole této práce.

3.3 Historie regulace platebních služeb

Platební služby představují oblast, která byla v rámci evropského i českého práva dlouhou dobu opomíjena. Historicky bylo poskytování platebních služeb předmětem zejména smluvní úpravy a samoregulace, veřejnoprávní normativní regulace platebních služeb se v Evropě začala objevovat až poměrně nedávno. Tato podkapitola se zaměřuje na klíčové milníky ve vývoji regulace platebních služeb, které zásadně ovlivnily podobu současného právního rámce pro platební služby.

3.3.1 Vývoj evropské regulace platebních služeb

Až do začátku 21. století stály platební služby mimo hlavní pozornost evropských zákonodárců.²⁴⁵ To se změnilo s přijetím první směrnice o elektronických peněžích²⁴⁶ v roce 2000

²⁴¹ BOURKE, Nick et al. *How Can Regulators Promote Financial Innovation While Also Protecting Consumers?*, s. 1.

²⁴² Změny regulatorního rámce nicméně nesmí probíhat příliš často a v nepřiměřeně velkém rozsahu, aby v důsledku těchto změn nebyla ohrožena právní jistota. Nedostatek právní jistoty je spojován s negativními dopady na inovace, viz např. BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 21; nebo STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 21–22.

²⁴³ K pojmu „inovační facilitátor“ viz výklad v podkapitole 4.3.2 této práce.

²⁴⁴ Vztah konkurence a inovace je analyzován v podkapitole 4.1.3 této práce.

²⁴⁵ BRENER, Alan. Payment Service Directive II and Its Implications. In: LYNN, Theo et al., eds. *Disrupting finance: FinTech and strategy in the 21st century*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, s. 104–105.

²⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/46/ES ze dne 18. září 2000 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností.

a zahájením projektu SEPA (*Single Euro Payments Area*, česky „Jednotná oblast pro platby v eurech“) v roce 2001.²⁴⁷

První směrnice o elektronických penězích byla vůbec prvním předpisem přijatým v rámci modernizace evropské regulace platebního trhu. Směrnice stanovila právní rámec pro vydávání elektronických peněz²⁴⁸ a jejich použití. První směrnice o elektronických penězích je zároveň příkladem proaktivního přístupu k podpoře inovací *ex ante*, neboť jejím jasným cílem bylo podpořit rozvoj digitálních platebních metod.²⁴⁹ Poměrně brzy se nicméně ukázalo, že směrnice je spíše překážkou pro inovace, neboť pro vydávání elektronických peněz a poskytování služeb souvisejících s elektronickými penězi stanovila příliš přísné regulatorní překážky.²⁵⁰

Hlavním cílem projektu SEPA bylo vytvoření jednotného trhu pro platby v eurech, který by umožnil jednodušší, rychlejší a levnější platby napříč evropskými státy. Projekt SEPA měl odstranit překážky spojené s rozdílnými platebními systémy a standardizovat přeshraniční platby v Evropě. Projekt SEPA iniciovala Evropská centrální banka spolu s Evropskou komisí a zástupci bankovního sektoru. Tato iniciativa byla důležitým krokem směrem k integraci finančních trhů v Evropě a k posílení konkurenceschopnosti eurozóny na globální úrovni.²⁵¹

V roce 2007 byla přijata první směrnice o platebních službách (směrnice PSD) – právní předpis obsahující komplexní úpravu platebních služeb, přijatý s cílem restrukturalizovat a harmonizovat trh platebních služeb v Evropské unii.²⁵² Směrnice PSD otevřela trh platebních služeb nebankovním subjektům, když za účelem zvýšení konkurence na trhu platebních služeb zavedla novou kategorii poskytovatelů platebních služeb: platební instituce.²⁵³ Směrnice PSD dále přinesla vyšší transparentnost při poskytování platebních služeb a více informací pro uživatele,

²⁴⁷ Zahájení projektu SEPA je legislativně spojeno s přijetím nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2560/2001 ze dne 19. prosince 2001 o přeshraničních platbách v eurech.

²⁴⁸ Elektronické peníze jsou digitální formou peněžních prostředků, které jsou uchovávány na elektronickém zařízení nebo vzdáleném serveru a slouží k provádění platebních transakcí. Elektronické peníze jsou vydávány proti přijetí klasických peněžních prostředků a jsou akceptovány jako platební prostředek subjekty odlišnými od jejich vydavatele. Viz např. § 4 zákona o platebním styku.

²⁴⁹ BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. *Innovations in payments*, s. 37.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 210. Jedním ze základních principů projektu SEPA je, že poplatky za přeshraniční platby v eurech musí být totožné s poplatky za platby v rámci jednoho státu. To vedlo ke značnému snížení zisků bankovního sektoru z přeshraničního platebního styku. Bankovní sektor v reakci na projekt SEPA zřídil organizaci European Payments Council (v českém překladu Evropská rada pro platební styk) jakožto orgán lobující za toto odvětví v institucích Evropské unie.

²⁵² POLASIK, Michał et al. The impact of Payment Services Directive 2 on the PayTech sector development in Europe. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2020, roč. 178, s. 387.

²⁵³ ROMÁNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 7.

včetně informací o poplatcích spojených s příslušnou platební službou. Na základě směrnice PSD došlo rovněž ke snížení časových limitů pro provádění platebních transakcí a byla posílena práva uživatelů v souvislosti se zneužitím platebních prostředků.²⁵⁴

Přestože byla směrnice PSD přijata v režimu plné harmonizace,²⁵⁵ při její implementaci do národního práva nezřídka vznikaly rozdíly mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie. Odlišnosti se objevovaly zejména v oblasti výjimek z věcné působnosti regulace, které byly formulovány příliš obecně a umožňovaly různé interpretace. Docházelo tak k situacím, kdy určitá činnost v jednom státu podléhala regulaci platebních služeb, zatímco v jiném státu tato činnost byla z perimetru regulace platebních služeb vyňata. To v kombinaci s principem jednotné evropské licence vytvářelo prostor pro nežádoucí regulatorní arbitráž, spočívající v přemístění podnikatelských aktivit do států, kde příslušná podnikatelská činnost nepodléhala regulaci.²⁵⁶

Navíc se na trhu platebních služeb objevily nové služby v oblasti iniciování platebních transakcí a poskytování informací o platebním účtu.²⁵⁷ Tyto služby se nacházely mimo perimetr regulace platebních služeb vymezený směrnicí PSD, což vedlo k rozdílným přístupům k jejich regulaci v jednotlivých členských státech Evropské unie. Evropská komise se proto rozhodla směrnicí PSD přepracovat a modernizovat, a to s cílem sjednotit regulaci platebních služeb v Evropské unii a reflektovat nové produkty na trhu platebních služeb. Již v červnu 2010 byl zahájen konzultační proces v rámci revize směrnice PSD a v červenci 2013 následoval první oficiální návrh revidované směrnice o platebních službách.

Revidovaná směrnice o platebních službách, běžně označovaná jako směrnice PSD2, byla finálně schválena v listopadu 2015. Směrnice PSD2 zavedla dvě zcela nové platební služby – nepřímé dání platebního příkazu a informování o platebním účtu. Obě platební služby využívají nově zavedené povinnosti zpřístupnit informace o platebních účtech tzv. třetím stranám²⁵⁸ (poskytovatelům platebních služeb odlišným od banky či jiné instituce vedoucí platební účet). Zpřístupněním platebních účtu třetím stranám je běžně označované termínem *open banking* či „otevřené bankovníctví“. Otevřené bankovníctví vytvořilo prostor pro vznik inovativních řešení pro platby, spoření, úvěrování a další služby tradičně poskytované pouze bankami. Směrnice PSD2 dále zavedla rozsáhlé požadavky v oblasti bezpečnosti platebních služeb, zejména proces

²⁵⁴ EVROPSKÁ KOMISE. *Payment Services Directive: frequently asked questions*.

²⁵⁵ Čl. 86 směrnice PSD.

²⁵⁶ EVROPSKÁ KOMISE. *Payment Services Directive: frequently asked questions*.

²⁵⁷ Recitály 27 a 28 směrnice PSD2.

²⁵⁸ Čl. 66 a 67 směrnice PSD2.

silného ověření uživatele,²⁵⁹ povinnost informovat dohledový orgán v souvislosti s bezpečnostními incidenty²⁶⁰ či zpřísnění podmínek pro blokadu peněžních prostředků.²⁶¹

Přestože aktuálně probíhají práce na revizi směrnice a byly již dokonce představeny návrhy revidované směrnice o platebních službách (směrnice PSD3) a zcela nového evropského nařízení o platebních službách (nařízení PSR), směrnice PSD2 zatím zůstává bezpochyby nejvýznamnějším právním předpisem evropské regulace platebních služeb.

3.3.2 Vývoj tuzemské regulace platebních služeb

Česká regulace bezhotovostního platebního styku a platebních služeb do značné míry kopíruje legislativní vývoj komunitárního práva. Až do počátku 21. století byla česká právní úprava v této oblasti spíše kusá.²⁶² Některé instituty, například smlouva o běžném účtu, byly upraveny v obchodním zákoníku;²⁶³ jiné oblasti, zejména systém mezibankovního platebního styku, byly regulovány prostřednictvím zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Kde regulace ve formě právních předpisů chyběla, byla nezřídka nahrazována regulací smluvní.

Historicky prvním zákonem, který v České republice kodifikoval oblast platebního styku a platebních služeb, byl zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech. Zákon byl přijat v rámci příprav České republiky na vstup do Evropské unie²⁶⁴ a kladl důraz zejména na informační povinnosti vůči uživatelům. Zákon rovněž zakotvil lhůty pro převody peněžních prostředků, přičemž sankcí za nedodržení předepsané lhůty byla povinnost zaplatit klientovi úrok z prodlení.²⁶⁵ Mnohé oblasti dnes upravené v zákoně o platebním styku, například inkasní způsob placení, nicméně tento předpis zcela opomíjel.²⁶⁶

Ke skutečně komplexní právní úpravě platebních služeb v tuzemsku došlo až s přijetím zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, který transponoval směrnici PSD do českého právní

²⁵⁹ Čl. 97 směrnice PSD2. Silné ověření uživatele je blíže představeno v podkapitole 3.4.1 této práce.

²⁶⁰ Čl. 96 směrnice PSD2.

²⁶¹ Zejména čl. 75 směrnice PSD2.

²⁶² KOTÁB, Petr. Měna a peněžní oběh. In: BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*, s. 356.

²⁶³ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

²⁶⁴ ŽLEBKOVÁ, Michaela. Přeshraniční platební styk po vstupu do Evropské unie - Česká národní banka. In: *Česká národní banka* [online]. 2004 [cit. 01.06.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-promedia/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Preshranicni-platebni-styk-po-vstupu-do-Evropske-unie-00001>

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ POLOUČEK, Stanislav. *Bankovníctví*. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 162.

řádu.²⁶⁷ V souladu se směrnicí PSD byl zaveden zcela nový subjekt oprávněný k poskytování platebních služeb – platební instituce. Tyto subjekty jsou oprávněny poskytovat platební služby, nicméně na rozdíl od bank a družstevních záložen nemohou přijímat vklady od veřejnosti, a tudíž se na ně uplatňují mírnější obezřetnostní požadavky. Směrnice PSD rovněž umožnila členským státům Evropské unie zavést kategorii poskytovatelů platebních služeb, kteří poskytují platební služby v omezeném rozsahu, přičemž na tyto poskytovatele se neuplatní kapitálové požadavky. Česká republika této diskreční pravomoci využila a vedle platebních institucí zavedla zákonnou úpravu poskytovatelů platebních služeb malého rozsahu.²⁶⁸

Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku byl posléze v souvislosti s implementací směrnice PSD2 do českého právního řádu nahrazen „novým“ zákonem o platebním styku (zákon č. 370/2017 Sb.). Členské státy Evropské unie měly povinnost implementovat směrnici PSD2 nejpozději do 13. ledna 2018. Česká republika v tomto ohledu uspěla, když většinu požadavků směrnice PSD2 implementovala prostřednictvím zákona o platebním styku, který nabyl účinnosti v poslední den lhůty k transpozici směrnice do národního práva: 13. ledna 2018.²⁶⁹

3.4 Právní rámec současné regulace platebních služeb

Jak zmiňuji v úvodu této kapitoly, nejdůležitějším nástrojem moderní regulace platebních služeb jsou právní předpisy. Právní předpisy v oblasti platebních služeb napříč jednotlivými státy upravují především co je a co není platební službou (věcný rozsah regulace), podmínky pro udělování povolení k poskytování platebních služeb a minimální standardy poskytovaných služeb. Rovněž stanovují informační povinnosti poskytovatelů platebních služeb (jak vůči uživatelům, tak vůči orgánům dohledu), vymezují práva a povinnosti vznikající v souvislosti s poskytováním platebních služeb (včetně odpovědnosti za provedení platební transakce) a regulují oblast bezpečnosti platebních služeb.²⁷⁰

Podoba tuzemské regulace platebních služeb je výrazně ovlivněna evropskými právními předpisy. Tuzemskou regulaci platebních služeb tvoří zejména transpozice směrnice PSD2 do

²⁶⁷ § 1 zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku.

²⁶⁸ § 36 a násl. zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku. V oblasti elektronických peněz pak zákon analogicky zavedl úpravu vydavatelů elektronických peněz malého rozsahu (§ 53 a násl. zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku).

²⁶⁹ § 280 zákona o platebním styku.

²⁷⁰ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 43.

českého práva prostřednictvím zákona o platebním styku. Některé oblasti s platebními službami související navíc upravují přímo použitelná nařízení Evropské unie.²⁷¹

3.4.1 Zákon o platebním styku

Hlavní pilíř současné tuzemské regulace platebních služeb tvoří zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku. Zákon o platebním styku byl přijat v návaznosti na povinnost transponovat směrnici PSD2 do českého právního řádu, přičemž další novelizace původního zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, již nebyla s ohledem na přehlednost právní úpravy vhodná.²⁷² Kromě směrnice PSD2 zákon o platebním styku transponuje rovněž směrnici o neodvolatelnosti zúčtování, druhou směrnicí o elektronických penězích²⁷³ (zákon o platebním styku kromě regulace platebních služeb obsahuje též právní úpravu elektronických peněz) a směrnicí o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty.²⁷⁴ Zákon rovněž přizpůsobuje český právní řád přímo použitelným evropským předpisům, konkrétně nařízením SEPA,²⁷⁵ nařízením o mezibankovních poplatcích²⁷⁶ a nařízením o přeshraničních platbách.²⁷⁷

Zákon o platebním styku stanovuje podmínky, za kterých mohou subjekty poskytovat platební služby v České republice,²⁷⁸ vymezuje rozsah regulace platebních služeb,²⁷⁹ definuje základní instituty platebního styku a platebních služeb²⁸⁰ a upravuje právní vztahy mezi poskytovateli platebních služeb a uživateli.²⁸¹ Obsahuje jak veřejnoprávní normy regulující nebankovní poskytovatele platebních služeb, jejich činnost a podmínky získání povolení

²⁷¹ Viz výklad k právním předpisům v oblasti regulace platebních služeb v podkapitole 3.4.2 této práce.

²⁷² POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČESKÉ REPUBLIKY. *Vl.n.z. o platebním styku – EU - RJ*. Sněmovní tisk 1059/0, část č. 1/8, VII. volební období [online]. 2017 [cit. 01.04.2024]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/12/12/00121276.pdf>, Důvodová zpráva, s. 119.

²⁷³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/110/ES ze dne 16. září 2009 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností, o změně směrnic 2005/60/ES a 2006/48/ES a o zrušení směrnice 2000/46/ES.

²⁷⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/92/EU ze dne 23. července 2014 o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty, změně platebního účtu a přístupu k platebním účtům se základními prvky.

²⁷⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 260/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se stanoví technické a obchodní požadavky pro úhrady a inkasa v eurech a kterým se mění nařízení (ES) č. 924/2009.

²⁷⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/751 ze dne 29. dubna 2015 o mezibankovních poplatcích za karetní platební transakce.

²⁷⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1230 ze dne 14. července 2021 o přeshraničních platbách v Unii.

²⁷⁸ § 5 a násl. zákona o platebním styku.

²⁷⁹ § 3 zákona o platebním styku.

²⁸⁰ Zejména § 2 a 3 zákona o platebním styku.

²⁸¹ § 127 a násl. zákona o platebním styku.

k činnosti, tak normy soukromého práva upravující právní vztahy vznikající mezi poskytovateli platebních služeb a uživateli.²⁸²

Zákon o platebním styku obsahuje rovněž úpravu platebních systémů,²⁸³ upravuje odpovědnost za neautorizované a nesprávně provedené platební transakce²⁸⁴ (včetně procesu jejich nápravy) a reguluje možnosti blokace peněžních prostředků ze strany poskytovatele platebních služeb.²⁸⁵

Zákon rovněž stanovuje požadavky na bezpečnost plateb, což je zvláště důležité v kontextu rostoucí digitalizace platebních služeb a souvisejících bezpečnostních rizik. Poskyvatelé platebních služeb jsou povinni hlásit České národní bance závažné bezpečnostní a provozní incidenty. Kromě toho musí České národní bance každoročně předkládat zprávu o bezpečnostních a provozních rizicích a o podvodných činnostech, které v souvislosti s poskytováním platebních služeb zaznamenali. Pro platby prováděné prostřednictvím internetu a pro přístup k platebnímu účtu prostřednictvím internetu²⁸⁶ zákon stanovuje požadavek na silné ověření uživatele (*strong customer authentication*), využívající kombinaci alespoň dvou z následujících bezpečnostních prvků:

- údaje, který je znám pouze uživateli (typicky heslo),
- věci, kterou má uživatel ve své moci (například mobilní telefon), a
- biometrických údajů uživatele (nejčastěji otisk prstu či rozpoznání obličeje).²⁸⁷

Dohled nad dodržováním požadavků zákona o platebním styku vykonává Česká národní banka,²⁸⁸ která má pravomoc provádět kontroly na místě²⁸⁹ a v případě, že zjistí porušení zákona, může ukládat dohlíženým subjektům sankce.²⁹⁰

²⁸² BERAN, Jiří, Tomáš NÝDRLE a Dalibor STRNADEL. *Zákon o platebním styku. Komentář*, s. 3.

²⁸³ § 107 a násl. zákona o platebním styku.

²⁸⁴ § 181 a násl. zákona o platebním styku.

²⁸⁵ § 180 zákona o platebním styku.

²⁸⁶ Případně též pokud plátce provádí jiný úkon, který je spojen s rizikem v oblasti platebního styku, zneužitím platebního prostředku či informací o platebním účtu. Viz § 223 odst. 1 zákona o platebním styku.

²⁸⁷ § 223 zákona o platebním styku.

²⁸⁸ § 237 zákona o platebním styku.

²⁸⁹ § 241 zákona o platebním styku.

²⁹⁰ § 242 a násl. zákona o platebním styku.

3.4.2 Sektorové a jiné předpisy regulující platební služby

Jelikož banky a družstevní záložny mají na trhu platebních služeb dominantní postavení,²⁹¹ sektorová regulace bank a družstevních záložen prostřednictvím zákona o bankách a zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, je rovněž důležitou součástí regulace platebních služeb.²⁹² Tyto dva předpisy stanovují zejména licenční požadavky, které musí banky a družstevní záložny splnit za účelem získání povolení k činnosti (licence). Mezi ně patří zejména kapitálové požadavky, důvěryhodnost a odborná způsobilost žadatele o licenci, technické a organizační předpoklady pro výkon činnosti, včetně účinného řídicího a kontrolního systému.²⁹³ Sektorová regulace bank a družstevních záložen dále specifikuje podmínky pro výkon činnosti těchto subjektů, požadavky na odbornou způsobilost jejich vedení a vyžaduje plnění informačních povinností vůči dohledovému orgánu – České národní bance. Oba zákony zároveň stanoví právní rámec pro výkon dohledu nad činností bank a družstevních záložen.

Kromě zákona o platebním styku a sektorové regulace bank a družstevních záložen jsou právní vztahy vznikající v souvislosti s platebními službami regulovány také dalšími právními předpisy. Občanský zákoník obsahuje obecnou soukromoprávní úpravu smlouvy o účtu,²⁹⁴ která se v režimu subsidiarity uplatní vedle úpravy obsažené v zákoně o platebním styku.²⁹⁵ Občanský zákoník rovněž stanoví okamžik splnění peněžitého dluhu prostřednictvím poskytovatele platebních služeb, který nastává připsáním platební transakce na účet poskytovatele platebních služeb věřitele.²⁹⁶ Na tuto úpravu navazuje zákon o platebním styku, jenž upravuje odpovědnost za nesprávně provedené platební transakce.²⁹⁷

Nezanedbatelný dopad na činnost poskytovatelů platebních služeb mají též předpisy v oblasti AML/CFT, zejména pak zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (AML zákon). Bankovní i nebankovní

²⁹¹ ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *The FinTech Ecosystem in the Czech Republic*, s. 85.

²⁹² Jelikož platební služby mohou v České republice poskytovat rovněž Česká národní banka a držitelé poštovní licence jejichž poštovní licence obsahuje službu dodání peněžní částky poštovním poukazem, pro úplnost je mezi nutné mezi sektorové zákony zařadit rovněž zákon o České národní bance a zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách.

²⁹³ § 4 odst. 5 zákona o bankách, resp. § 2a odst. 4 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech.

²⁹⁴ § 2662 a násl. občanského zákoníku.

²⁹⁵ JINDŘICHOVÁ, Denisa a Tomáš HLÁDEK. *Závazky ze smlouvy o účtu, jednorázovém vkladu, akreditivu a inkasu v novém občanském zákoníku: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 7–8.

²⁹⁶ § 1957 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁹⁷ JIŘÍ BERAN. Platební styk ve světle nového občanského zákoníku. *Obchodněprávní revue*. roč. 2, č. 4, s. 53.

poskytovatelé platebních služeb jsou „povinnými osobami“ podle AML zákona²⁹⁸ a proto musí plnit řadu povinností, které jim tento zákon ukládá. Při zahájení obchodního vztahu s klientem, při provádění podezřelých platebních transakcí nebo platebních transakcí, jejichž výše převyšuje částku 1 000 eur, a při provádění některých dalších typů transakcí,²⁹⁹ musí poskytovatelé platebních služeb provést identifikaci klienta. To zahrnuje zaznamenání a ověření identifikačních údajů jako jsou jméno a příjmení, datum narození a trvalý nebo jiný pobyt klienta, resp. osoby jednající za klienta.³⁰⁰ Poskytovatelé platebních služeb provádí rovněž kontrolu klienta³⁰¹ v rozsahu potřebném k posouzení možného rizika legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a to v závislosti na typu klienta, obchodního vztahu či poskytované služby. Pokud poskytovatel platebních služeb v souvislosti se svou činností identifikuje podezřelou platební transakci, jejíž okolnosti vyvolávají podezření ze snahy o legalizaci výnosů z trestné činnosti nebo financování terorismu,³⁰² je povinen tuto skutečnost oznámit Finančnímu analytickému úřadu.³⁰³

Poskytování platebních služeb regulují také některá přímo použitelná nařízení Evropské unie, včetně již zmiňovaného nařízení o mezibankovních poplatcích. Mezibankovní poplatky si mezi sebou hradí poskytovatelé platebních služeb, kteří vydávají platební karty, a poskytovatelé *acquiringu*, kteří platební karty akceptují. Mezibankovní poplatky tvoří hlavní složku poplatků, které obchodníkům za jednotlivé karetní platební transakce účtují poskytovatelé *acquiringu*. Obchodníci následně tyto náklady zahrnují do cen zboží a služeb.³⁰⁴ Nařízení o mezibankovních poplatcích bylo přijato v reakci na značné rozdíly ve výši těchto poplatků v jednotlivých členských státech Evropské unie. V některých členských státech vedly vysoké mezibankovní poplatky k přijetí národní právní úpravy, což mělo za následek nejednotnou regulaci mezibankovních poplatků v Evropské unii.³⁰⁵ Jedním z cílů nařízení proto bylo tuto roztržičnost na vnitřním trhu eliminovat.³⁰⁶

²⁹⁸ § 2 odst. 1 písm. b) bod 5 AML zákona.

²⁹⁹ Tyto transakce jsou taxativně vymezeny v § 7 odst. 2 AML zákona.

³⁰⁰ § 7 ve spojení s § 5 AML zákona.

³⁰¹ § 9 a násl. AML zákona.

³⁰² Srov. § 6 AML zákona.

³⁰³ § 18 a násl. AML zákona.

³⁰⁴ Recitál 10 nařízení o mezibankovních poplatcích.

³⁰⁵ JINDŘICHOVÁ, Denisa. Nařízení o mezibankovních poplatcích za karetní platební transakce. *Bankovníctví*. 2015, č. 12, s. 31.

³⁰⁶ Recitál 13 nařízení o mezibankovních poplatcích.

Pro platební transakce v eurech v rámci zemí zúčastněných na projektu SEPA (tedy členských států Evropské unie, včetně České republiky, a dále Islandu, Lichtenštejnska, Norska, Švýcarska, Monaka, San Marina a dalších území) se uplatní též požadavky stanovené v nařízení SEPA, včetně jeho nedávné novelizace v podobě nařízení o okamžitých platbách v eurech³⁰⁷ zavádějící povinnost nabízet okamžité platby v eurech – a to za stejných cenových podmínek, jako v případě standardních SEPA plateb.³⁰⁸

Přeshraniční platební transakce v eurech, zejména pak poplatky s těmito platebními transakcemi spojenými a postupy při konverzi měn, reguluje nařízení o přeshraničních platbách.³⁰⁹ Toto nařízení se uplatní na přeshraniční platební transakce denominované v eurech a dále v národních měnách členských států Evropské unie, které se rozhodly rozšířit uplatňování tohoto nařízení na svou národní měnu.³¹⁰ Česká republika této možnosti doposud nevyužila; nařízení se tudíž na platby v korunách českých nevztahuje.

3.4.3 Podzákoné předpisy a *soft law*

Kromě zákonů a přímo použitelných předpisů Evropské unie jsou platební služby regulovány též prostřednictvím podzákoných předpisů, které je nutné zmínit zejména kvůli specifické normotvorné činnosti České národní banky. Jako nezávislé instituci byly České národní bance svěřeny kompetence správního úřadu,³¹¹ a tím i pravomoc vydávat podzákoné právní předpisy. Česká národní banka je zejména oprávněna vydávat na základě zákona v jeho mezích obecně závazné vyhlášky.

Jedním z nejvýznamnějších podzákoných předpisů regulující platební služby je vyhláška č. 7/2018 Sb., o některých podmínkách výkonu činnosti platební instituce, správce informací o platebním účtu, poskytovatele platebních služeb malého rozsahu, instituce elektronických peněz a vydavatele elektronických peněz malého rozsahu. Tato vyhláška podrobným způsobem upravuje

³⁰⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/886 ze dne 13. března 2024, kterým se mění nařízení (EU) č. 260/2012 a (EU) 2021/1230 a směrnice 98/26/ES a (EU) 2015/2366, pokud jde o okamžité úhrady v eurech.

³⁰⁸ Nový čl. 5b nařízení SEPA. Pro poskytovatele platebních služeb se sídlem v členském státě Evropské unie, jehož měnou není euro, se tento požadavek uplatní až od 9. ledna 2027.

³⁰⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1230 ze dne 14. července 2021 o přeshraničních platbách v Unii.

³¹⁰ Čl. 3 odst. 2 ve spojení s čl. 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1230 ze dne 14. července 2021 o přeshraničních platbách v Unii.

³¹¹ § 1 odst. 3 zákona o České národní bance.

podmínky činnosti nebankovních poskytovatelů platebních služeb³¹² a stanovuje povinnosti těchto subjektů v oblasti organizační struktury, vnitřních kontrolních systémů a řízení rizik. Vyhláška specifikuje požadavky na řídicí a kontrolní systém, požadavky na systém řízení bezpečnostních a provozních rizik a požadavky na systém vyřizování stížností a reklamací.³¹³ Cílem těchto systémů je zajistit bezpečnost a spolehlivost poskytovaných platebních služeb. Poskyvatelé platebních služeb musí mít zavedeny postupy pro identifikaci, měření, monitorování a řízení rizik (zejména rizik v oblasti informačních a komunikačních technologií a bezpečnosti), včetně pravidelných hodnocení a reportování. Důraz je kladen na ochranu informací, prevenci podvodů a zabezpečení platebních transakcí.

Informační povinnosti nebankovních poskytovatelů platebních služeb³¹⁴ vůči České národní bance jsou specifikovány ve vyhlášce č. 454/2017 Sb., o informačních povinnostech některých osob oprávněných poskytovat platební služby nebo vydávat elektronické peníze. Tato vyhláška upravuje rozsah, formu, lhůty a způsob sestavování a předkládání informací České národní bance. Nebankovní poskyvatelé platebních služeb jsou povinni pravidelně předkládat České národní bance několik typů výkazů. Tyto výkazy zahrnují čtvrtletní rozvahu, výkaz zisku a ztráty, hlášení o kapitálu, údaje o přípustných aktivech a objemu platebních transakcí, organizační strukturu, a další informace související s jejich činností. Dále musí poskyvatelé elektronicky reportovat údaje o pojistném krytí odpovědnosti a v případě, že poskytují spotřebitelské úvěry, hlásit také objemy poskytnutých a nesplacených úvěrů.³¹⁵ Tyto informace jsou předpokladem pro efektivní dohled České národní banky nad nebankovními poskytovateli platebních služeb.

V kontextu platebních služeb lze zmínit rovněž vyhlášku č. 169/2011 Sb., o stanovení pravidel tvorby čísla účtu v platebním styku. Ta stanovuje národní formát čísla účtu, přičemž

³¹² Konkrétně stanovuje pravidla pro platební instituce, správce informací o platebním účtu, poskytovatele platebních služeb malého rozsahu, instituce elektronických peněz a vydavatele elektronických peněz malého rozsahu.

³¹³ § 1 odst. a) a b) je vyhlášky č. 7/2018 Sb., o některých podmínkách výkonu činnosti platební instituce, správce informací o platebním účtu, poskytovatele platebních služeb malého rozsahu, instituce elektronických peněz a vydavatele elektronických peněz malého rozsahu.

³¹⁴ Osobní působnost této vyhlášky je omezena na platební instituce, instituce elektronických peněz (včetně zahraničních platební institucí nebo zahraničních institucí elektronických peněz se sídlem v Evropském hospodářském prostoru, které provozují činnost na území České republiky prostřednictvím své pobočky), poskytovatele platebních služeb malého rozsahu, vydavatele elektronických peněz malého rozsahu a správce informací o platebním účtu. Viz § 3 vyhlášky č. 454/2017 Sb., o informačních povinnostech některých osob oprávněných poskytovat platební služby nebo vydávat elektronické peníze.

³¹⁵ Příloha k vyhlášce č. 454/2017 Sb., o informačních povinnostech některých osob oprávněných poskytovat platební služby nebo vydávat elektronické peníze.

definuje identifikátor účtu (část před lomítkem) a kódy platebního styku (část za lomítkem),³¹⁶ vyhláška rovněž upravuje strukturu čísla účtu v souladu s mezinárodním formátem IBAN (*International Bank Account Number*).³¹⁷

Součástí tuzemské regulace platebních služeb tvoří rovněž *soft law* dohledových a regulatorních orgánů, především České národní banky a Evropského orgánu pro bankovníctví. To zahrnuje zejména úřední sdělení, pokyny, stanoviska, metodiky a odpovědi na časté dotazy.

V souvislosti s poskytováním platebních služeb hrají významnou roli především „Obecné pokyny k outsourcingu“³¹⁸ vydané Evropským orgánem pro bankovníctví. Tyto pokyny poskytují návod pro obezřetné využívání outsourcingu³¹⁹ ve všech fázích – od přípravy a realizace až po ukončení outsourcingu. Obsahují také klíčové prvky řídicího a kontrolního systému při využívání outsourcingu, jako jsou zásady pro outsourcing, řízení rizik třetích stran, vnitřní kontrola, organizační a informační předpoklady a ochrana osobních údajů. Pokyny shrnují klíčová obezřetnostní očekávání při využívání outsourcingu, včetně odpovědnosti vedoucího orgánu poskytovatele platebních služeb za řádný výkon jeho činností (která zůstává zachována i navzdory využívání outsourcingu) a práva dohledového orgánu na přístup k relevantním informacím a oprávnění vůči poskytovateli outsourcované služby. Obecné pokyny k outsourcingu jsou relevantní jak pro banky a družstevní záložny, tak pro nebankovní poskytovatele platebních služeb.³²⁰ Česká národní banka postupuje při výkonu dohledu nad poskytováním platebních služeb v souladu s těmito pokyny.³²¹

³¹⁶ § 4 vyhlášky č. 169/2011 Sb., o stanovení pravidel tvorby čísla účtu v platebním styku.

³¹⁷ § 1 vyhlášky č. 169/2011 Sb., o stanovení pravidel tvorby čísla účtu v platebním styku.

³¹⁸ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Obecné pokyny k outsourcingu* [online]. Evropský orgán pro bankovníctví, 2019 [cit. 17.05.2024]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2761380/2b525e62-d8d7-4cc0-bd02-08f87a114f8a/EBA%20revised%20Guidelines%20on%20outsourcing_CS.pdf

³¹⁹ Outsourcing je proces, při kterém poskytovatel finanční služby zadává určité procesy, služby nebo činnosti externímu poskytovateli služeb, namísto aby je vykonával interně. Tento externí poskytovatel pak provádí tyto úkoly na základě smluvního ujednání.

³²⁰ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Obecné pokyny k outsourcingu.*, body 9 a 10.

³²¹ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Sdělení ČNB o obecných pokynech EBA k outsourcingu. In: *Česká národní banka* [online]. 2019 [cit. 17.03.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/obecne-pokyny-evropskych-organu-dohledu/Sdeleni-CNB-o-obecných-pokynech-EBA-k-outsourcingu/>

3.4.4 Návrhy směrnice PSD3 a nařízení PSR

Dne 28. června 2023 zveřejnila Evropská komise soubor legislativních návrhů v oblasti financí,³²² obsahující mj. návrh v pořadí již třetí směrnice o platebních službách (směrnice PSD3)³²³ a návrh zcela nového nařízení o platebních službách (nařízení PSR).³²⁴ Tyto legislativní návrhy jsou vyústěním revize směrnice PSD2 probíhající od roku 2021.³²⁵ Hlavní motivací těchto legislativních opatření je bojovat proti podvodům v oblasti platebních služeb, zvýšit ochranu spotřebitele a srovnat podmínky pro poskytování platebních služeb nebankovními subjekty s podmínkami pro banky a jiné úvěrové instituce. Dílčími cíli návrhů směrnice PSD3 a nařízení PSR je podpořit další rozvoj otevřeného bankovníctví (*open banking*), zlepšit přístup k hotovosti prostřednictvím bankomatů a obchodníků a posílit harmonizaci pravidel pro poskytování platebních služeb napříč členskými státy Evropské unie.³²⁶

Oba legislativní návrhy vycházejí ze směrnice PSD2, přičemž dosavadní regulaci platebních služeb mění pouze v dílčích oblastech. Proto jsou označovány spíše za evoluci regulace platebních služeb než za revoluční legislativní změny.³²⁷ Návrhy směrnice PSD3 a nařízení PSR oproti směrnici PSD2 rozšiřují rozsah regulace a kladou na poskytovatele platebních služeb přísnější požadavky, a to zejména v oblasti boje proti podvodům v oblasti platebních služeb.

Návrh směrnice PSD3 unifikuje licencování a dohled nad platebními službami a elektronickými penězi do jednoho právního předpisu.³²⁸ Na úrovni evropské legislativy jsou nyní

³²² Spolu s návrhy směrnice PSD3 a nařízení PSR byl přijat rovněž návrh nařízení FiDA, jehož cílem je vytvořit právní rámec pro plynule fungující systém pro přístup k finančním údajům. Návrh nařízení FiDA usiluje o vytvoření prvního rámce, který umožní třetím stranám přístup k datům klientů ve finančním sektoru (nad rámec údajů o platebních účtech). Údaje o platebních účtech budou i nadále podléhat regulatornímu režimu pro platební služby (viz čl. 33 a násl. návrhu nařízení PSR), zatímco přístup k údajům o jiných finančních službách upravuje návrh nařízení FiDA.

³²³ Návrh směrnice Evropského parlamentu a rady o platebních službách a službách elektronických peněz na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 98/26/ES a zrušují směrnice 2015/2366/EU a 2009/110/ES. COM(2023) 366 final - 2023/0209(COD).

³²⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a rady o platebních službách na vnitřním trhu a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010. COM(2023) 367 final - 2023/0210(COD).

³²⁵ EVROPSKÁ KOMISE. *Call for advice to the European Banking Authority (EBA) regarding the review of Directive (EU) 2015/2366 (PSD2)* [online]. Brusel: Evropská komise, Generální ředitelství pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů, 2021 [cit. 17.04.2024]. Dostupné z: https://finance.ec.europa.eu/document/download/9d58f6ab-97cb-484e-a28d-f4f11951c7bd_en?filename=211018-payment-services-calls-advice-eba_en.pdf&prefLang=cs

³²⁶ ROBERT, Clément a Susan M. BARTON. How PSD3 and PSR will shape trends in EU financial services. In: *EY - Global* [online]. 2024 [cit. 18.05.2024]. Dostupné z: https://www.ey.com/en_gl/insights/financial-services/emeia/how-psd3-and-psr-will-shape-trends-in-eu-financial-services

³²⁷ EVROPSKÁ KOMISE. *Payment services: revised rules to improve consumer protection and competition in electronic payments.*

³²⁸ Čl. 3 a násl. návrhu směrnice PSD3.

platební služby a elektronické peníze upraveny dvěma různými předpisy: směrnicí PSD2 a druhou směrnicí o elektronických peněžích.³²⁹ Návrh nové směrnice o platebních službách dále obsahuje pravidla pro využívání zástupců, distributorů, poboček a outsourcingu,³³⁰ a poskytuje právní rámec dohledu nad poskytováním platebních služeb.³³¹

Hlavním účelem nařízení PSR je sjednotit regulaci platebních služeb prostřednictvím přímo aplikovatelného nařízení v těch oblastech, které zákonodárce považuje za nejpodstatnější.³³² Návrh nařízení PSR v první řadě vymezuje rozsah regulace platebních služeb: prostřednictvím taxativního výčtu definuje platební služby³³³ a upravuje výjimky z regulace platebních služeb.³³⁴ Návrh také obsahuje přísnější pravidla pro silné ověření uživatele (*strong customer authentication*),³³⁵ upravuje monitorování platebních transakcí³³⁶ a reguluje pravidelné reportování o zjištěných podvodech v oblasti platebního styku.³³⁷ Návrh nařízení PSR též ve srovnání se směrnicí PSD2 podrobněji reguluje přístup nebankovních subjektů k platebním systémům³³⁸ a zužuje pravidla, kdy mohou bankovní poskytovatelé vedoucí platební účty odmítnout nebankovnímu subjektu zřídit účet.³³⁹

Lze očekávat, že finální znění obou legislativních návrhů bude k dispozici do konce roku 2024, přičemž nařízení PSR nabude účinnosti pravděpodobně ve druhé polovině roku 2026 a konec transpoziční lhůty směrnice PSD3 by mohl nastat na začátku roku 2027.³⁴⁰ V okamžiku uzavření rukopisu této práce nicméně harmonogram legislativních změn není ani zdaleka jasný.

³²⁹ České právo nicméně obě oblasti upravuje prostřednictvím zákona o platebním styku.

³³⁰ Čl. 19 a násl. návrhu směrnice PSD3.

³³¹ Čl. 24 a násl. návrhu směrnice PSD3.

³³² EVROPSKÁ KOMISE. *Payment services: revised rules to improve consumer protection and competition in electronic payments*.

³³³ Příloha I návrhu nařízení PSR.

³³⁴ Čl. 2 odst. 2 návrhu nařízení PSR.

³³⁵ Srov. čl. 85 a násl. návrhu nařízení PSR a § 223 a násl. zákona o platebním styku. Např. u digitální peněženky, ve které je uložena virtuální platební karta (tzv. *digital passthrough wallet*), je vyžadováno silné ověření uživatele při registraci platební karty do peněženky, přičemž za tuto povinnost odpovídá poskytovatel platebních služeb, který danou virtuální kartu vydal. V případě služby informování o platebním účtu ponese nově odpovědnost za provedení silného ověření uživatele poskytovatel této platební služby. Viz EVROPSKÁ KOMISE. *Payment services: revised rules to improve consumer protection and competition in electronic payments*.

³³⁶ Čl. 83 návrhu nařízení PSR

³³⁷ Čl. 82 návrhu nařízení PSR

³³⁸ Srov. čl. 31 návrhu nařízení PSR a § 110 a násl. zákona o platebním styku. Přístup nebankovních subjektů k platebním systémům je podrobně analyzován v podkapitole 5.1.2 této práce.

³³⁹ Srov. čl. 32 návrhu nařízení PSR a § 255 zákona o platebním styku. Přístup nebankovních poskytovatelů platebních služeb k účtům u bank a jiných úvěrových institucí je podrobně analyzován v podkapitole 5.1.3 této práce.

³⁴⁰ O'BRIEN, Eimear, Virginia MONTGOMERY a Lavan THASARATHAKUMAR. PSD3: European Parliament adopts amended PSD3 and PSR texts at first reading. In: *Lexology* [online]. 2024 [cit. 31.05.2024]. Dostupné z: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2b5c222b-2c78-4b9b-a30b-1603ee1215ca>

3.5 Ostatní nástroje regulace platebních služeb

Ačkoli právní předpisy představují klíčový nástroj regulace platebních služeb, regulace (v širším významu) využívá k dosažení svých cílů i jiné nástroje. Regulace není omezena pouze na normativní pravidla stanovená zákonodárcem či jiným regulátorem, ale zahrnuje také širší spektrum mechanismů, které ovlivňují chování subjektů na trhu. Regulace tak působí nejen prostřednictvím právních norem, ale i prostřednictvím dalších forem vlivu, které formují prostředí a chování subjektů na trhu platebních služeb.

Nezpochybnitelnou součástí jakéhokoli regulatorního rámce platebních služeb je dohled nad poskytovateli platebních služeb. Dohledový orgán monitoruje trh platebních služeb, identifikuje a řeší rizika specifická pro účastníky trhu platebních služeb. Důležitou složkou dohledu v oblasti platebních služeb je pravomoc dohledového orgánu sankcionovat dohlížené subjekty za porušení regulatorních povinností. V České republice vykonává dohled nad poskytovateli platebních služeb Česká národní banka.³⁴¹ Za dohledový orgán v oblasti platebních služeb lze považovat i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který vykonává dohled nad hospodářskou soutěží na trhu platebních služeb. Trh platebních služeb v České republice se vyznačuje dominantním postavením bank a dohledová činnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže tvoří důležitou část dohledu v oblasti platebních služeb. Pro úplnost lze zmínit i dohledovou činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů a Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost v oblasti nakládání s osobními údaji, resp. kybernetické bezpečnosti poskytovatelů platebních služeb.

Pro efektivní výkon dohledu je nezbytné, aby dohledový orgán disponoval dostatečným množstvím informací o regulovaných subjektech. K těmto účelům slouží informační povinnosti poskytovatelů platebních služeb vůči dohledovému orgánu. Povinnost předkládat orgánům dohledu informace je obvykle zakotvena v sektorových zákonech či ve specifických předpisech upravujících dohled nad finančním trhem. V Českém právním řádu jsou informační povinnosti nebankovních poskytovatelů platebních služeb zakotveny v zákoně o platebním styku³⁴² a blíže specifikovány ve vyhlášce č. 454/2017 Sb., o informačních povinnostech některých osob oprávněných poskytovat platební služby nebo vydávat elektronické peníze. Informační povinnosti bank a družstevních záložen jsou upraveny zejména ve vyhlášce č. 346/2013 Sb., o předkládání výkazů bankami a pobočkami zahraničních bank České národní bance, a vyhlášce č. 426/2013 Sb.,

³⁴¹ § 237 odst. 1 zákona o platebním styku.

³⁴² Např. informační povinnosti platebních institucí jsou zakotveny v § 30 odst. 1 zákona o platebním styku.

o předkládání výkazů spořitelními a úvěrními družstvy České národní bance. Těmito předpisy je vymezen okruh skutečností, o nichž regulované subjekty dohledovému orgánu periodicky předávají informace. Orgány dohledu obvykle mají pravomoc si vyžádat i další informace, které nejsou součástí periodicky předávaných dat.³⁴³

S dohledem nad trhem platebních služeb souvisí též udělování povolení k poskytování platebních služeb. Udělování povolení k činnosti je nástrojem, které dohledové orgány využívají k regulaci vstupu nových subjektů na příslušný regulovaný trh. Tím je kontrolována kvalita a připravenost podnikatelů k výkonu regulované činnosti, což minimalizuje riziko jejich selhání.³⁴⁴ Za účelem získání povolení k činnosti musí někteří poskytovatelé platebních služeb splňovat stanovené obezřetnostní, zejména pak kapitálové požadavky. Přísné obezřetnostní požadavky musí splňovat banky a jiné úvěrové instituce,³⁴⁵ a to z důvodu jejich značného vlivu na finanční stabilitu. Z nebankovních poskytovatelů platebních služeb musí v tuzemsku splňovat obezřetnostní kapitálové požadavky pouze platební instituce,³⁴⁶ které poskytují jiné platební služby než službu nepřímého dání platebního příkazu.³⁴⁷ Na poskytovatele platebních služeb malého rozsahu a správce informací o účtu se obezřetnostní kapitálové požadavky nevztahují. Povolení k činnosti (jako bariéru pro vstup na trh platebních služeb) detailně analyzují v podkapitole 5.1.1 této práce.

Za nástroj či formu regulace platebních služeb lze považovat rovněž samoregulaci, neboť umožňuje trhu vytvářet a implementovat vlastní standardy a pravidla, a tím efektivně doplňovat veřejnoprávní regulaci. V rámci českého finančního trhu nelze nezmínit působení České bankovní asociace jakožto nejvýznamnější samoregulační organizace v bankovním sektoru. Česká bankovní asociace se podílí na mnoha projektech zaměřených na bankovní služby, podporu harmonizace platebního styku a ochranu spotřebitele. Je také iniciátorem projektu BankID, služby umožňující bezpečné přihlášení a ověření totožnosti na různých internetových portálech veřejné správy

³⁴³ PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*, s. 31.

³⁴⁴ ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 74–75.

³⁴⁵ Kapitálové požadavky na banky a úvěrové instituce jsou upraveny zejména v nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky.

³⁴⁶ § 15 a násl. zákona o platebním styku. Kapitálové požadavky musí splňovat též instituce elektronických peněz, viz § 74 a násl. zákona o platebním styku.

³⁴⁷ Kapitálové požadavky se neuplatní na platební instituci, jejíž povolení k činnosti se vztahuje na službu nepřímého dání platebního příkazu, viz § 17 odst. 1 zákona o platebním styku.

i soukromého sektoru, a to pomocí přihlašovacích údajů k internetovému bankovníctví.³⁴⁸ Na půdě České bankovní asociace vznikl taktéž Český standard pro Open banking, který stanovuje pravidla pro komunikaci v oblasti služeb nepřímého dání platebního příkazu a informování o platebním účtu. Tento standard usnadňuje integraci třetích stran na banky vedoucí platební účty, zajišťuje jednotný výklad postupů podle zákona o platebním styku a sjednocuje obsah předávaných dat a bezpečnostní prvky v komunikaci v rámci otevřeného bankovníctví.³⁴⁹

Jako samoregulační organizace v oblasti finančních služeb působí rovněž Česká fintech asociace, která si klade za cíl podporovat inovace ve finančním sektoru a spoluvytvářet regulační rámec pro jejich rozvoj. Tato asociace sdružuje subjekty působící v oblasti finančních technologií a usiluje o rozvoj a podporu sektoru fintech v České republice. Organizuje odborné pracovní skupiny, networkingové a expertní akce a funguje jako kontaktní místo pro inovátory, investory, regulátory a obchodní partnery.³⁵⁰ Česká fintech asociace se podílí na provozování inovačního facilitátoru³⁵¹ „Fintech Hub“, který nabízí řadu podpůrných služeb pro podnikatele v oblasti fintech. Fintech Hub podporuje spolupráci mezi jeho účastníky a veřejností s cílem vzdělávat a angažovat je v oblasti finančních technologií. Program zahrnuje technologickou podporu, právní pomoc, pomoc v oblasti marketingu a investiční podporu. Tyto služby jsou zaměřeny na urychlení vstupu na trh, mentoring a poskytnutí investičních příležitostí v oblasti fintech.³⁵²

V evropském kontextu lze rovněž zmínit organizaci European Payments Council (v českém překladu Evropská rada pro platební styk), která vznikla v reakci na projekt SEPA jakožto orgán zastupující evropský bankovní sektor při lobbistických aktivitách na půdě Evropské unie. Za úspěšný projekt této organizace je považováno zavedení mezinárodního formátu čísla účtu IBAN (*International Bank Account Number*) a identifikačního kódu BIC pro veškeré platby v eurozóně.³⁵³

3.6 Poskytovatelé platebních služeb

Poskytování platebních služeb v České republice je regulovanou činností, kterou mohou vykonávat především subjekty, které k tomu mají povolení od České národní banky (případně od jiného zahraničního orgánu dohledu, pokud své služby poskytují v rámci tzv. jednotné evropské

³⁴⁸ Bankovní identitu za první rok využilo 700 tisíc lidí. In: *Česká bankovní asociace* [online]. 27. 1. 2022 [cit. 02.05.2024]. Dostupné z: <https://cbaonline.cz/bankovni-identitu-za-prvni-rok-vyuzilo-700-tisic-lidi>

³⁴⁹ ČESKÁ BANKOVNÍ ASOCIACE. *Český standard pro Open banking*.

³⁵⁰ ČESKÁ FINTECH ASOCIACE. O nás - Fintech asociace. In: *Česká fintech asociace* [online] [cit. 01.05.2024]. Dostupné z: <https://czechfintech.cz/o-nas/>

³⁵¹ K pojmu „inovační facilitátor“ viz výklad v podkapitole 4.3.2 této práce.

³⁵² Program Pillars. In: *Fintech Hub* [online] [cit. 26.05.2024]. Dostupné z: <https://www.fintechhubeurope.com/czech/>

³⁵³ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 210.

licence). Subjekty oprávněné k poskytování platebních služeb v České republice lze rozdělit do následujících kategorií:

- **bankovní poskytovatelé platebních služeb** (banky a družstevní záložny),
- **nebankovní poskytovatelé platebních služeb** (platební instituce, poskytovatelé platebních služeb malého rozsahu a správci informací o platebním účtu),
- **zahraniční poskytovatelé platebních služeb** (zahraniční banky, zahraniční finanční instituce, zahraniční platební instituce, zahraniční správci informací o platebním účtu a zahraniční instituce elektronických peněz), a
- **ostatní poskytovatelé platebních služeb** (instituce elektronických peněz, vydavatelé elektronických peněz malého rozsahu, držitelé poštovní licence a Česká národní banka).³⁵⁴

3.6.1 Bankovní poskytovatelé platebních služeb

Banky jsou tradičními poskytovateli platebních služeb, neboť před implementací směrnice PSD měly na poskytování platebních služeb na tuzemském trhu monopol.³⁵⁵ Bankou se rozumí akciová společnost se sídlem v České republice, která je oprávněna přijímat vklady od veřejnosti a poskytovat úvěry.³⁵⁶ Banky musí splňovat přísné požadavky na kapitálovou přiměřenost, likviditu, řízení rizik a další aspekty bankovního podnikání. Oprávnění k poskytování platebních služeb bank se sídlem v České republice je obsaženo v tzv. bankovní licenci. Má-li banka v bankovní licenci uvedeno, že je oprávněna poskytovat „platební služby a vydávání elektronických peněz“,³⁵⁷ může tuto činnost vykonávat nad rámec své primární obchodní činnosti, která spočívá v již zmíněném přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování úvěrů.

Družstevní záložny (spořitelni a úvěrní družstva) jsou instituce, které – přestože nejsou bankami – mají oprávnění vykonávat některé činnosti běžně vyhrazené bankám. Družstevní záložny mohou od svých členů přijímat vklady a poskytovat jim úvěry. Podobně jako banky musí mít družstevní záložny pro poskytování platebních služeb tuto činnost – konkrétně činnost „platební služby a vydávání elektronických peněz pro členy a činnosti související s poskytováním platebních služeb nebo vydáváním elektronických peněz“³⁵⁸ – uvedenou v povolení k činnosti od dohledového orgánu, tedy České národní banky.

³⁵⁴ § 5 zákona o platebním styku.

³⁵⁵ SCHLOSSBERGER, Otakar. *Platební služby*, s. 11.

³⁵⁶ LIŠKA, Petr et al. *Zákon o bankách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 6.

³⁵⁷ § 1 odst. 3 písm. c) zákona o bankách.

³⁵⁸ § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech.

3.6.2 Nebankovní poskytovatelé platebních služeb

Česká právní úprava umožňuje, aby platební služby v České republice poskytovaly i nebankovní subjekty, zejména platební instituce, poskytovatelé platebních služeb malého rozsahu a správci informací o platebním účtu.

Platební institucí je právnická osoba, která je oprávněna poskytovat platební služby na základě povolení k činnosti uděleného Českou národní bankou. Rozsah činností, které jsou platební instituce oprávněny vykonávat, je ve srovnání s bankami omezenější. Platební instituce na rozdíl od bank nepřijímají „vklady od veřejnosti“; peněžní prostředky mohou přijímat pouze za účelem provádění platebních transakcí.³⁵⁹ Na platební instituce klade zákon o platebním styku řadu kvalitativních a kvantitativních požadavků. Mezi ně patří i požadavky kapitálové. Pro získání povolení k činnosti platební instituce od České národní banky musí žadatel disponovat určitou výší počátečního kapitálu, která se odvíjí od druhu poskytovaných platebních služeb.³⁶⁰ Současně zákon o platebním styku stanovuje požadavek na kapitálovou přiměřenost, což znamená, že platební instituce musí průběžně udržovat kapitál v předepsané výši.³⁶¹

Zákon o platebním styku pro platební instituce stanoví specifické požadavky na ochranu peněžních prostředků uživatelů. Tyto prostředky musí být drženy odděleně od vlastního majetku příslušné platební instituce a uloženy na samostatném (segregovaném) účtu vedeném bankou nebo družstevní záložnou, případně investovány do nízkorizikových aktiv nebo kryty pojištěním.³⁶² Platební instituce za účelem ochrany klientských peněžních prostředků v praxi využívají především první z uvedených možností a zřizují u bank účty pro ukládání peněžních prostředků uživatelů.

Poskytovatelem platebních služeb malého rozsahu je právnická či fyzická osoba, která získá povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu od České národní banky.³⁶³ Od platebních institucí se liší zejména rozsahem, v jakém mohou poskytovat platební služby. Poskytovat platební služby v režimu poskytovatele platebních služeb malého rozsahu lze pouze tehdy, pokud měsíční průměr částek platebních transakcí v České republice za posledních 12 měsíců nepřesahuje částku odpovídající 3 milionům eur.³⁶⁴ Zákon o platebním styku stanoví

³⁵⁹ § 21 zákona o platebním styku výslovně stanoví, že peněžní prostředky přijaté platební institucí k provedení platební transakce se nepovažují za vklad ve smyslu zákona o bankách.

³⁶⁰ § 15 odst. 1 zákona o platebním styku.

³⁶¹ § 16 zákona o platebním styku.

³⁶² POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČESKÉ REPUBLIKY. *Vl.n.z. o platebním styku – EU – RJ*, s. 130-134.

³⁶³ § 58 odst. 1 zákona o platebním styku.

³⁶⁴ Do tohoto limitu se započítávají i platební transakce prováděné prostřednictvím pověřených zástupců. Je-li poskytovatel platebních služeb malého rozsahu členem podnikatelského seskupení, tak se o tohoto limitu rovněž započítávají veškeré platební transakce provedené v České republice poskytovateli platebních služeb malého rozsahu, jež jsou členy téhož seskupení (viz § 58 odst. 2 zákona o platebním styku).

pro výkon činnosti poskytovatelů platebních služeb malého rozsahu ve srovnání s platebními institucemi mírnější regulační požadavky, a to zejména s ohledem na povinnosti týkající se řídicího a kontrolního systému či vedoucích osob. Poskytovatelé platebních služeb malého rozsahu zároveň nejsou povinni plnit obezřetnostní kapitálové požadavky. Oprávnění k činnosti poskytovatelů platebních služeb malého rozsahu není spojeno s principem jednotné evropské licence, tyto subjekty tedy nejsou oprávněny poskytovat platební služby v zahraničí. Poskytovatelé platebních služeb malého rozsahu také nemohou poskytovat platební služby nepřímého dání platebního příkazu a informování o účtu.³⁶⁵

Povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu vydává Česká národní banka ve správním řízení, ve kterém posuzuje především to, jakým způsobem žadatel zabezpečuje ochranu svěřených peněžních prostředků, a zda má žadatel zaveden systém řízení bezpečnostních a provozních rizik a systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření k naplnění povinností v oblasti AML/CFT.³⁶⁶

V oblasti ochrany peněžních prostředků nicméně zákon pro poskytovatele platebních služeb malého rozsahu stanoví stejné požadavky, jako je tomu v případě platebních institucí. Peněžní prostředky tudíž musí být drženy odděleně od vlastního majetku příslušného poskytovatele a buď uloženy na samostatném účtu vedeném bankou nebo družstevní záložnou, popřípadě investovány do nízkorizikových aktiv nebo kryty pojištěním.³⁶⁷

Správce informací o platebním účtu je oprávněn poskytovat výhradně službu informování o platebním účtu, jiné platební služby poskytovat nemůže.³⁶⁸ Typickou činností správce je agregování informací o platbách z platebních účtů klientů vedených různými finančními institucemi (zpravidla bankami) a jejich zpracování pro další použití uživatelem. Tato platební služba, která nespočívá v provádění platebních transakcí, vykazuje relativně nízký rizikový profil, neboť subjekty poskytující službu nemají v držení peněžní prostředky klientů.³⁶⁹ Regulační požadavky na výkon činnosti správce informací o platebním účtu jsou proto relativně mírné.

Jedním z předpokladů výkonu činnosti správců informací o platebním účtu je uzavření pojistné smlouvy, případně poskytnutí srovnatelného zajištění, prostřednictvím kterého bude

³⁶⁵ § 65 odst. 3 zákona o platebním styku.

³⁶⁶ § 59 odst. 1 zákona o platebním styku.

³⁶⁷ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČESKÉ REPUBLIKY. *VI.n.z. o platebním styku – EU – RJ*, s. 130-134.

³⁶⁸ § 49 odst. 2 zákona o platebním styku.

³⁶⁹ Srov. recitál 35 směrnice PSD2.

uživatelům a finančním institucím vedoucím platební účet nahrazena potenciální újma vzniklá v souvislosti s neoprávněným získáním nebo užitím informací o účtu. Vzhledem k tomu, že zákon o platebním styku pro správce informací o platebním účtu nestanoví žádné kapitálové požadavky, je toto pojištění stěžejním prvkem ochrany uživatelů a třetích osob.³⁷⁰ Správci informací o platebním účtu také musí zavést a udržovat řídicí a kontrolní systém,³⁷¹ který zahrnuje strategické a operativní řízení, systém řízení rizik, systém vnitřní kontroly, řízení střetů zájmů, kontrolní a bezpečnostní opatření při zpracování a evidenci informací.³⁷²

3.6.3 Zahranční poskytovatelé platebních služeb

Vedle poskytovatelů platebních služeb se sídlem v tuzemsku mohou na území České republiky poskytovat platební služby rovněž některé zahraniční subjekty. Jsou to zejména zahraniční banky sídlící v jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Zahraniční banky se sídlem v Evropském hospodářském prostoru³⁷³ mohou v České republice poskytovat platební služby na základě principu tzv. jednotné evropské licence, a to buď prostřednictvím pobočky, nebo i bez založení pobočky, pokud jejich podnikání v České republice nemá charakter trvalé hospodářské činnosti.³⁷⁴ Obdobný režim platí rovněž pro zahraniční finanční instituce³⁷⁵ se sídlem v Evropském hospodářském prostoru. Za určitých podmínek mohou poskytovat platební služby v České republice rovněž zahraniční banky se sídlem mimo Evropský hospodářský prostor, avšak výhradně prostřednictvím pobočky; bez zřízení pobočky tyto subjekty nemohou v České republice provozovat svoji činnost, a to ani v případě, že jejich podnikání na území České republiky nevykazuje charakter trvalé hospodářské činnosti.³⁷⁶

³⁷⁰ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČESKÉ REPUBLIKY. *Vl.n.z. o platebním styku – EU – RJ*, s. 137.

³⁷¹ § 47 odst. 2 zákona o platebním styku.

³⁷² § 48 zákona o platebním styku.

³⁷³ Jelikož jsou všechny členské státy Evropské unie zároveň členy Evropského hospodářského prostoru, zahraniční banky a jiné poskytovatele platebních služeb sídlící v jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, budou nadále označovány pouze jako subjekty „se sídlem v Evropském hospodářském prostoru“.

³⁷⁴ LIŠKA, Petr et al. *Zákon o bankách. Komentář*, s. 73.

³⁷⁵ Finanční instituce vymezuje čl. 4 odst. 1 bod 26 nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o omezitelných požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky, především jako subjekty, které nejsou bankou ani investičním podnikem a jejichž hlavní činností je nabytí účastí ve finančním sektoru nebo některá z bankovních činností s výjimkou přijímání vkladů od veřejnosti, poskytování bankovních informací a úschovy cenností.

³⁷⁶ § 2 odst. 6 písm. b) zákona o bankách.

Díky principu jednotné evropské licence mohou v České republice poskytovat platební služby rovněž některé nebankovní subjekty se sídlem v Evropském hospodářském prostoru. Platební instituce se sídlem v Evropském hospodářském prostoru jsou oprávněny poskytovat platební služby na území České republiky na základě povolení k činnosti, které jim bylo uděleno orgánem dohledu ve státě, ve kterém mají své sídlo. Tyto subjekty mohou poskytovat platební služby na území České republiky prostřednictvím pobočky nebo pověřeného zástupce (na základě svobody usazení), případně i bez zřízení pobočky či jmenování pověřeného zástupce v České republice, a to na základě svobody poskytování služeb. Princip jednotné evropské licence se neuplatní na platební instituce, které mají sídlo mimo Evropský hospodářský prostor. Obdobný režim jako pro zahraniční platební instituce platí též pro zahraniční instituce elektronických peněz³⁷⁷ a zahraniční správce informací o platebním účtu.³⁷⁸

3.6.4 Ostatní poskytovatelé platebních služeb

Poslední kategorií subjektů oprávněných poskytovat platební služby jsou subjekty věnující se primárně vydávání elektronických peněz – instituce elektronických peněz³⁷⁹ a vydavatelé elektronických peněz malého rozsahu.³⁸⁰ Tyto subjekty jsou vedle vydávání elektronických peněz oprávněny poskytovat platební služby, ať již se týkají elektronických peněz, či nikoliv.³⁸¹ Oprávnění institucí elektronických peněz poskytovat platební služby týkající se elektronických peněz není omezeno druhem poskytovaných platebních služeb ani objemem platebních transakcí. Oproti tomu oprávnění poskytovat platební služby, které s elektronickými penězi nesouvisí, již všeobecnou povahu nemá; instituce elektronických peněz mají v povolení k činnosti konkrétně specifikované platební služby, které jsou tímto způsobem oprávněny poskytovat. Vydavatelé elektronických peněz malého rozsahu jsou dále omezeni v poskytování platebních služeb jež nesouvisí s elektronickými penězi maximálním objemem provedených platebních transakcí. Měsíční průměr částek platebních transakcí nesouvisících s elektronickými penězi provedených v České republice za posledních 12 měsíců nesmí přesáhnout částku odpovídající 3 milionům eur.³⁸²

³⁷⁷ § 98 zákona o platebním styku.

³⁷⁸ § 57 zákona o platebním styku.

³⁷⁹ § 66 a násl. zákona o platebním styku.

³⁸⁰ § 99 a násl. zákona o platebním styku.

³⁸¹ § 67 odst. 1 písm. b) a c) a § 99 odst. 1 zákona o platebním styku.

³⁸² § 99 odst. 3 zákona o platebním styku.

Pouze pro úplnost uvádím, že poskytovat platební služby na území České republiky jsou oprávněni rovněž Česká národní banka a držitelé poštovní licence, zahrnuje-li jejich licence službu dodání peněžní částky poštovním poukazem.³⁸³ Zákon o platebním styku taktéž upravuje povolení k činnosti poskytovatele služby dynamické směny měn,³⁸⁴ toto povolení nicméně neopravňuje držitele k poskytování platebních služeb, neboť služba dynamické směny měn není platební službou.

³⁸³ § 5 písm. l) zákona o platebním styku.

³⁸⁴ § 254c zákona o platebním styku.

4 Vliv regulace na inovace

Inovace jsou zásadním prvkem ekonomického růstu a společenského rozvoje. Regulace, jako nástroj formování tržního prostředí, může mít na inovace jak podpůrný, tak i omezující vliv. Tato kapitola zkoumá komplexní vztah mezi regulací a inovacemi. Předmětem zkoumání budou nejen negativní dopady regulace na inovační aktivitu, jako jsou zvýšené náklady, vstupní bariéry nebo nedostatek právní jistoty, ale také situace, kdy regulace působí jako katalyzátor inovací, například prostřednictvím vnucených inovací či inovačních facilitátorů. Cílem tohoto zkoumání je zjistit, jak nastavit optimální regulační rámec, který nejen minimalizuje negativní dopady regulace na inovace, ale aktivně podporuje vznik a rozvoj inovací v konkurenčním prostředí. Na závěr kapitoly shrnu získané poznatky a pokusím se identifikovat základní znaky optimální regulace platebních služeb, která podporuje inovace a zároveň naplňuje ostatní cíle regulace platebních služeb.

4.1 Regulace jako faktor ovlivňující inovace

Jedním z výzkumných předpokladů této práce je, že regulace je důležitým faktorem ovlivňující inovace v oblasti platebních služeb. Dosavadní výzkum věnující se interakcím mezi regulačními opatřeními a inovacemi platnost tohoto předpokladu potvrzuje: regulace je důležitým faktorem ovlivňující inovace na úrovni jednotlivých organizací, průmyslových odvětví i celého trhu.³⁸⁵

Historicky byla regulace vnímána především jako překážka bránící inovacím.³⁸⁶ Na negativní dopady regulace na inovace upozorňovali zejména zastánci doktríny *laissez-faire*, podle kterých jsou inovace podněcovány primárně volným trhem, zatímco jakékoliv regulační zásahy tento inovační proces pouze narušují.³⁸⁷ Příliš podrobná a kazuistická regulace může omezit schopnost podnikatelů experimentovat s novými obchodními modely a technologiemi a odrazovat podnikatele od vstupu na nové trhy, kde by mohli zavádět inovativní produkty a služby.³⁸⁸

Regulace však v některých případech může aktivně podporovat vznik nových inovací a tím působit jako faktor stimulující inovační aktivitu.³⁸⁹ Zejména v posledních letech se začínají

³⁸⁵ Např. BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 1.

³⁸⁶ WAGNER, Beverly a NUSA FAIN. *Regulatory influences on innovation in the public sector*, s. 4.

³⁸⁷ Např. FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002, s. 24.

³⁸⁸ Negativním vlivům regulace na inovace se věnuji v podkapitole 4.2 této práce.

³⁸⁹ SCHINDLER, John. *FinTech and Financial Innovation*, s. 3.

prosazovat regulační politiky zaměřené na podporu inovací. Zároveň jsou zaváděna regulatorní opatření, jejichž deklarovaným cílem je podporovat inovace.³⁹⁰ Příkladem takového regulatorního opatření je i směrnice PSD2, základní pilíř současné evropské regulace platebních služeb.³⁹¹

Faktorů stimuluujících vznik inovací je nicméně více. Většinu inovací nepřináší regulace, nýbrž jiné tržní jevy. V současnosti je nejvýraznějším faktorem podporujícím inovace technologicky vývoj.³⁹² Zejména digitalizace podnítila inovační aktivity prakticky ve všech hospodářských odvětvích, finanční trh nevyjímaje. K podpoře inovací mohou přispět i makroekonomické změny a demografické proměny populace.³⁹³ Rovněž inovace samotná může podnítit vznik dalších inovací. Dochází tak k přirozené posloupnosti inovací, kdy jedna inovace umožní či zapříčiní vznik dalších inovací, které na primární inovaci navazují. Tento jev je někdy označován jako „inovační spirála“.³⁹⁴ Příkladem je inovace v podobě kreditních karet, které umožnily uživatelům platit za zboží a služby na úvěr. Tato inovace vedla ke vzniku věrnostních *cashback* programů, které poskytují uživatelům různé odměny a výhody za používání kreditních karet.

Regulace je způsobilá inovace podporovat, zároveň však může ovlivňovat jejich charakter. Regulace nezřídka vede k inovacím, jejichž primárním cílem je splnění regulatorních požadavků, nikoliv však zvýšení efektivity, snížení nákladů či zvýšení užítku pro zákazníky. Výsledkem jsou inovace, které mají nad rámec dodržování právních předpisů jen omezený užitek, a nemusí nezbytně vést k dalšímu společenskému pokroku. S takovými inovacemi se lze nezřídka setkat i na finančním trhu.

Dopady regulace na inovace tak mohou být různé. K. Blind uvádí, že oblast dopadů regulace na inovace stále není dostatečným způsobem probádána.³⁹⁵ Upozorňuje, že i konkrétní regulatorní opatření mohou ovlivňovat inovace různými způsoby, přičemž významnou roli hraje způsob implementace ze strany regulovaných subjektů. Kromě toho zdůrazňuje, že k pochopení

³⁹⁰ RADNEJAD, Amir Bahman a Oleksiy OSIYEVSKYY. Navigating imposed innovation: A decision-making framework. *Business Horizons*. 2020, roč. 63, č. 1, s. 98.

³⁹¹ Cíl aktivně podporovat inovace je patrný zejména z recitálu 6 směrnice PSD2, který zdůrazňuje potřebu zavést nová pravidla, která zaplní mezery v právních předpisech a zároveň zvýší právní jistotu a jednotné uplatňování právního rámce s cílem podpořit inovace.

³⁹² SCHINDLER, John. *FinTech and Financial Innovation*, s. 3.

³⁹³ Např. stárnutí populace vede k větší poptávce po finančních produktech zaměřených na zajištění příjmu ve stáří, což vede k inovacím v oblasti penzijního spoření.

³⁹⁴ SCHINDLER, John. *FinTech and Financial Innovation*, s. 4.

³⁹⁵ BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 2.

různorodých vlivů regulace na inovaci je nutné zkoumat i procesy uvnitř společností, které probíhají v reakci na příslušné regulatorní opatření.³⁹⁶

Empirické studie o dopadech regulace na inovaci dávají dohromady poměrně nesourodý obraz, přičemž jejich závěry se liší v závislosti na typu regulace, konkrétním zkoumaném odvětví, subjektech regulace a časovém horizontu.³⁹⁷ Studií o dopadu regulace na inovace ve finančním sektoru existuje jen malé množství;³⁹⁸ výzkum dopadů regulace na inovace v oblasti platebních služeb komplikuje rovněž omezená dostupnost empirických dat. Pro zkoumání vlivu regulace platebních služeb na inovace tudíž budu užívat závěry empirických studií prováděných v jiných tržních odvětvích, stejně tak jako různé teoretické analýzy vlivu regulace na inovace³⁹⁹ a ekonomické teorie.

4.1.1 Kategorizace regulace z hlediska vlivu na inovace

Regulatorní opatření lze z hlediska jejich vlivu na inovace rozdělit do tří skupin. První skupinu tvoří regulatorní opatření, která jsou bezprostředně určena k podpoře inovací. Těchto regulatorních opatření existuje pouze omezený počet,⁴⁰⁰ přičemž nejvýznamnějším příkladem jsou předpisy týkající se ochrany duševního a průmyslového vlastnictví, zejména pak patentů.⁴⁰¹

Druhou skupinu představují regulatorní opatření, jejichž primárním účelem není podpora inovací jako taková, ale dosažení jiných specifických cílů, například ochrany životního prostředí. Aby mohly regulované subjekty plnit (často ambiciózní) cíle v oblasti ochrany životního prostředí, jsou nezřídká nuceny své produkty a výrobní postupy inovovat.⁴⁰² K podpoře inovačních aktivit tudíž dochází nepřímo. Typickým příkladem takových regulatorních opatření jsou předpisy v oblasti ESG.⁴⁰³ Inovace vznikající v důsledku takových regulatorních opatření bývají někdy

³⁹⁶ Ibid., s. 1.

³⁹⁷ ROMÁNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 4.

³⁹⁸ JACKSON, Howell E. Variation in the Intensity of Financial Regulation: Preliminary Evidence and Potential Implications. *Yale Journal on Regulation*. 2007, roč. 24, č. 2, s. 256–257.

³⁹⁹ Klíčovým zdrojem poznání jsou v tomto ohledu zejména práce K. Blinda, L. A. Stewarta a P. Aghiona.

⁴⁰⁰ BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 3.

⁴⁰¹ PELKMANS, Jacques a Andrea RENDA. *How Can EU Legislation Enable and/or Disable Innovation?*, s. 51.

⁴⁰² BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 3.

⁴⁰³ Zkratka ESG (z anglického *Environmental, Social, and Governance*) odkazuje na požadavky v oblasti společenské odpovědnosti a ekologické udržitelnosti organizací. Příkladem právního předpisu v oblasti ESG je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 ze dne 17. dubna 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO₂ pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla.

označovány jako „vnucené inovace“.⁴⁰⁴ Fenoménu vnucených inovací se věnují v podkapitole 4.3.1 této práce.

Třetí a poslední skupina zahrnuje všechna ostatní regulatorní opatření. Ta sice ovlivňují činnost subjektů regulace, nikoliv však (v pozitivním smyslu) jejich inovační aktivity. Pro tuto kategorii regulatorních opatření jsou z pohledu inovace relevantní zejména náklady regulace (*compliance costs*) a regulatorní zátěž (*compliance burden*), které obecně vedou k nižší míře inovace.⁴⁰⁵ V některých případech nicméně tato regulatorní opatření mohou vyvolávat nezamýšlené důsledky a podněcovat inovace obcházející regulaci. Tomuto jevu se věnují v následující podkapitole.

4.1.2 Inovace obcházející regulaci

Dopad regulace na inovace je do značné míry ovlivněn tím, jakým způsobem je vymezen rozsah regulovaných činností a subjektů, na které se příslušné regulatorní požadavky uplatňují. Zejména vymezení věcné působnosti regulace (tedy předmětu regulace) je klíčové pro veškeré právní předpisy v oblasti finančního trhu, včetně předpisů v oblasti platebních služeb.

Je-li věcná působnost regulace vymezena dostatečně široce, regulace se zpravidla bude vztahovat i na většinu nových, inovativních produktů nebo služeb, které vzniknou v období po přijetí příslušného regulatorního opatření. Inovativní produkt nebo služba tak bude muset splňovat příslušné regulatorní požadavky. L. A. Stewart označuje inovační proces, při kterém jsou nové produkty či služby uváděny na trh tak, aby splňovaly příslušné regulatorní požadavky, jako inovaci v souladu s regulací (*compliance innovation*).⁴⁰⁶

Pokud je naopak věcný rozsah regulace vymezen užším, méně flexibilním či dokonce kazuistickým způsobem, vzniká prostor pro inovace v oblastech mimo věcnou působnost regulace. Jakákoliv regulace totiž může vyvolávat snahu o obcházení stanovených pravidel: jsou-li pro určitou podnikatelskou činnost stanoveny přísné regulatorní požadavky, podnikatelé mají tendenci inovovat své produkty nebo služby tak, aby se dostaly mimo perimetr regulace. Nové produkty a služby jsou nezdědky navrženy tak, aby obcházely definice regulovaných činností a neuplatnily

⁴⁰⁴ Anglicky *imposed innovation*.

⁴⁰⁵ BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 3.

⁴⁰⁶ STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 2.

se na ně regulatorní povinnosti. Tento jev je někdy označován jako inovace obcházející regulaci (*circumventive innovation*).⁴⁰⁷

S inovacemi obcházejícími regulaci se můžeme často setkat v oblasti finančních služeb,⁴⁰⁸ jejichž poskytování je spojeno s přísnými regulatorními požadavky. Významná část finančních inovací je připisována právě inovaci obcházející regulaci.⁴⁰⁹ Příkladem takové inovace jsou kryptoaktiva, zejména pak primární nabídky kryptoaktiv (*initial coin offerings*, zkráceně *ICOs*), které poskytují nové způsoby financování, ale zároveň umožňují obcházet regulaci kapitálových trhů. Primární nabídky kryptoaktiv, které mohou být využity k získání kapitálu bez regulatorních povinností spojených s veřejným nabízením cenných papírů, vyvolaly značné obavy ohledně ochrany investorů.⁴¹⁰

Přestože inovace obcházející regulaci vedou ke zvýšení inovační aktivity, výsledné inovace nemusí vždy přinášet společenský užitek. To platí zejména v případech, kdy jediným cílem inovační aktivity je vyhnout se regulatorním povinnostem. Obcházení regulace navíc může vytvářet rizika pro spotřebitele, finanční stabilitu a další zájmy chráněné regulací. V důsledku inovací obcházející regulaci nicméně vznikla i řada společensky prospěšných inovací, včetně již zmiňovaných crowdfundingových platforem.⁴¹¹

4.1.3 Konkurence a inovace

Pro posouzení vlivu příslušného regulatorního opatření na inovace je vedle jeho věcné působnosti nutné posoudit i dopad tohoto regulatorního opatření na konkurenční prostředí příslušného trhu. Konkurence a inovace jsou úzce propojené jevy. Autoři odborných textů zabývajících se vlivem regulace na inovace často vycházejí z premisy, že zvýšená konkurence na trhu automaticky vede k vyšší míře inovace mezi tržními subjekty.⁴¹² Přestože se tento závěr může

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ Tuto skutečnost lze demonstrovat na příkladu crowdfundingu. Crowdfundingové platformy umožňují uživatelům financovat projekty přímo od veřejnosti bez tradičních finančních zprostředkovatelů. V mnoha případech tyto platformy poskytují alternativu k tradičním metodám kolektivního investování, které jsou předmětem přísnější regulace.

⁴⁰⁹ Např. SILBER, William L. The Process of Financial Innovation. *The American Economic Review*. American Economic Association, 1983, roč. 73, č. 2, s. 93–94.

⁴¹⁰ Mimo jiné i tyto obavy vyvolaly regulatorní reakci v podobě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1114 ze dne 31. května 2023 o trzích kryptoaktiv, které vytvářejí jednotný regulatorní rámec pro emitenty kryptoaktiv a poskytovatele služeb v oblasti kryptoaktiv v celé Evropské unii.

⁴¹¹ Viz poznámku pod čarou č. 408.

⁴¹² Např. VAN DER GEEST, Leo a Lars HEUTS. Barriers to innovation. In: NOOTEBOOM, Bart a Erik STAM, eds. *Micro-Foundations for Innovation Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, s. 174; nebo BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 1.

jevit jako intuitivní, platnost tohoto předpokladu je nutné ověřit – a to nejen v obecné rovně, nýbrž i v kontextu specifického trhu platebních služeb.⁴¹³

Premisa, že zvýšená konkurence na trhu přináší vyšší míru inovace, je ve skutečnosti příliš zjednodušující. Vztah mezi konkurencí a inovací je komplexnější a závisí na konkrétních podmínkách příslušného tržního odvětví. Přestože konkurence obecně podporuje inovace, vztah mezi množstvím inovací a mírou konkurence na trhu není lineární. Pokud je na příslušném trhu míra konkurence nízká, má zvýšení konkurence pozitivní dopad na inovační aktivity. V silně konkurenčním prostředí ale existuje bod zlomu, po jehož překročení už další zvýšení konkurence nevede k růstu inovačních aktivit.⁴¹⁴ Příliš vysoká konkurence může dokonce vést ke snížení množství inovací na příslušném trhu.⁴¹⁵

Navíc předpoklad, že vyšší míra konkurence vede k většímu množství inovací, platí bezvýhradně pouze na trzích, kde mohou inovující soutěžitelé ekonomicky těžit z konkurenční výhody, kterou inovace poskytuje.⁴¹⁶ Ekonomická analýza, zda jsou poskytovatelé platebních služeb schopni monetizovat konkurenční výhody získané díky inovacím, přesahuje rámec této teoretické práce. Inovace v oblasti platebních služeb nicméně mají potenciál snížit náklady na straně poskytovatelů platebních služeb; inovující poskytovatelé platebních služeb tudíž přinejmenším mohou těžit z úspor na straně nákladů. Například pokud by v důsledku inovací poskytovatelé platebních služeb odstranili nebo snížili svoji závislost na technické infrastruktuře asociací platebních karet, úspory na straně nákladů by byly značné.

I. Románova dochází k závěru, že na finančním trhu, pro který je charakteristické dominantní postavení bank, má zvýšená konkurence ze strany nebankovních poskytovatelů finančních služeb pozitivní vliv na inovační aktivitu. Zvýšená konkurence podněcuje inovace jak

⁴¹³ Trh platebních služeb má některé specifické charakteristiky, které představují překážku pro dosažení efektivní hospodářské soutěže. Podstata platebních služeb spočívá v přenosu informací. Stejně jako u jiných služeb tohoto druhu lze na trhu platebních služeb dosáhnout úspor z rozsahu. Kromě toho se na trhu platebních služeb projevuje i síťový efekt: že hodnota zboží nebo služby roste s počtem jejichž uživatelů. Úspory z rozsahu a síťový efekt mohou zefektivnit a snížit cenu plateb pro poskytovatele platebních služeb s velkým objemem platebních transakcí, ale zároveň mohou ztížit vstup nových subjektů na trh. To má tendenci omezovat inovace a může vést k dominanci několika málo hráčů či dokonce k monopolizaci trhu. Viz SVERIGES RIKSBANK. *Payments Report*, s. 40.

⁴¹⁴ ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *Competition and Innovation: A Theoretical Perspective* [online]. OECD, 2023, s. 11 [cit. 04.05.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-innovation-a-theoretical-perspective-2023.pdf>

⁴¹⁵ AGHION, Philippe et al. Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship. *The Quarterly Journal of Economics*. 2005, roč. 120, č. 2, s. 720–721.

⁴¹⁶ ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *Competition and Innovation: A Theoretical Perspective*, s. 13.

na straně nebankovních poskytovatelů, tak na straně tradičních bank.⁴¹⁷ Aby si zachovaly konkurenceschopnost, banky jsou nuceny se zaměřit na spokojenost klientů a kvalitu služeb, zavádět nové produkty a služby nebo spolupracovat s technologickými společnostmi – tedy inovovat. Tento závěr se bezpochyby uplatní i na sektor platebních služeb, kterému stejně jako finančnímu trhu dominují banky.⁴¹⁸

Navzdory výše popsané komplexní povaze vztahu mezi konkurencí a inovacemi lze tudíž s mírnou dávkou zjednodušení dojít k závěru, že zvýšená konkurence na trhu platebních služeb skutečně působí jako faktor stimulující inovace. Regulační opatření podporující konkurenci na trhu platebních služeb budou mít zpravidla pozitivní dopad i na inovace v tomto sektoru.

4.2 Negativní vlivy regulace na inovace

Regulace je dnes neodmyslitelnou součástí finančního trhu a důležitým nástrojem pro zajištění finanční stability, ochrany spotřebitele, prevence finanční kriminality a plnění dalších cílů v oblasti finančního trhu. Přestože dopady regulace na inovace se odlišují v závislosti na konkrétním tržním odvětví a příslušném regulačním opatření, regulace finančního trhu mnohdy brání inovačním aktivitám regulovaných subjektů a představuje překážku pro inovace.⁴¹⁹ Regulace finančního trhu je totiž přísnější a invazivnější než regulace jiných odvětví,⁴²⁰ což může omezit schopnost podnikatelů experimentovat s novými obchodními modely a technologiemi. V důsledku finanční regulace navíc vznikají regulovaným subjektům na finančním trhu nezanedbatelné náklady. Rovněž nedostatek právní jistoty má zpravidla negativní dopad na inovační potenciál trhu. Zásadní překážku pro konkurenci a inovace pak představuje regulace vstupu na finanční trh. V předkládané podkapitole budou jednotlivé regulační překážky pro inovace detailně rozebrány a analyzovány.

⁴¹⁷ ROMĀNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 6–7. Viz též AGHION, Philippe et al. *The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity. The Review of Economics and Statistics*. 2009, roč. 91, č. 1, s. 31.

⁴¹⁸ ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *The FinTech Ecosystem in the Czech Republic*, s. 85.

⁴¹⁹ Srov. JENÍK, Ivo a Schan DUFF. *How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers* [online]. Washington, D.C.: World Bank Group, 2020, s. 7 [cit. 30.03.2024]. Dostupné z: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/126281625136122935/pdf/How-to-Build-a-Regulatory-Sandbox-A-Practical-Guide-for-Policy-Makers.pdf>

⁴²⁰ JÍLEK, Josef. *Finanční trhy a investování*, s. 138.

4.2.1 Náklady regulace

Přestože regulace finančního trhu přináší nesporná pozitiva, jsou s ní spojeny i náklady, které regulované subjekty nesou v souvislosti s plněním regulatorních povinností a implementací nezbytných technologických řešení.⁴²¹ Regulace může vést k výraznému zvýšení provozních nákladů regulovaných subjektů, což může mít dopad na jejich ziskovost a schopnost investovat do vědy a výzkumu.

Jedním z nejvýznamnějších nákladů regulace jsou náklady na dodržování předpisů (*compliance costs*), zahrnující náklady na interní systémy, procesy a personál potřebný k dodržování regulatorních požadavků. Za náklady regulace lze považovat rovněž výdaje na právní a poradenské služby, školení zaměstnanců a implementaci regulatorních požadavků na úrovni subjektů regulace. Nezanedbatelné jsou rovněž náklady, které regulované subjekty musí nést v důsledku plnění informačních povinností vůči dohledovým orgánům. Tyto náklady nezahrnují pouze práci spojenou se zpracováním a zveřejňováním reportů, ale také náklady na manažerský dohled a koordinaci zaměstnanců odpovědných za jejich zpracování.⁴²²

Dalším specifickým (byť *ad hoc*) nákladem jsou výdaje na získání povolení k činnosti (licence). Subjekty poskytující finanční služby obvykle potřebují získat povolení k činnosti od příslušného dohledového orgánu.⁴²³ Náklady na získání povolení k činnosti zahrnují poplatky za podání žádosti, právní a poradenské poplatky, a náklady na přípravu nezbytné dokumentace. Mezi náklady regulace lze zařadit rovněž náklady na dodržování požadavků kapitálové přiměřenosti, které musí některé regulované subjekty splňovat. Porušení regulatorních požadavků může mít za následek udělení finanční sankce od dohledového orgánu, což na straně regulovaných subjektů představuje další náklad regulace.

Tyto náklady regulace vytvářejí překážky pro inovaci, neboť podnikatelé jsou nuceni alokovat více finančních a lidských zdrojů na splnění regulatorních požadavků, které by jinak mohli vynaložit na výzkum a vývoj nových technologií a služeb.⁴²⁴ Tento negativní vliv regulace na inovace je patrný zejména v krátkodobém horizontu. Z dlouhodobého hlediska má vhodně strukturovaná regulace potenciál zvyšovat důvěryhodnost trhu a podporovat bezpečnější

⁴²¹ ROMÁNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 14.

⁴²² KOBLOVSKÝ, Petr. *Regulace finančního a kapitálového trhu v České republice a právo Evropské unie*, s. 103.

⁴²³ Vstupním bariérám jakožto překážce pro inovace se věnují v podkapitole 4.2.3 této práce.

⁴²⁴ STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 2.

a stabilnější prostředí pro investice,⁴²⁵ čímž v omezené míře vyvažuje svůj negativní vliv v podobě nákladů regulace.

4.2.2 „Přeregulovanost“ trhu

Regulace finančního trhu je přísnější a invazivnější než regulace jiných odvětví.⁴²⁶ Poskytovatelé finančních služeb jsou zatíženi striktními regulatorními požadavky, které je mohou odrazovat od inovací a zavádění nových finančních produktů. Nadměrně podrobná a striktní regulace omezuje schopnost podnikatelů experimentovat s novými obchodními modely a technologiemi. Přeregulovanost finančního trhu může navíc snižovat schopnost podnikatelů adaptovat se na měnící se podmínky na trhu a potřeby klientů.

Dohledové orgány navíc požadují od poskytovatelů finančních služeb stále větší množství podrobných informací. Přestože informace umožňují pochopit systémová rizika a odhalit tak rizika pro finanční stabilitu celého trhu,⁴²⁷ na straně poskytovatelů finančních služeb je plnění těchto informačních povinností spojeno s nezanedbatelnými finančními náklady a požadavky na personální zdroje, které podnikatelé nemohou alokovat na vývoj nových produktů a služeb.

Taktéž příliš rozsáhlé informační povinnosti vůči klientům, zejména spotřebitelům, představují pro poskytovatele finančních služeb značnou regulatorní zátěž. Zároveň mohou bránit inovacím,⁴²⁸ zejména pak v oblasti uživatelské zkušenosti.⁴²⁹

Komplexnost finanční regulace a přeregulovanost finančního trhu představují významnou překážku zejména pro nově vznikající subjekty v sektoru fintech, které často nemají dostatečné personální kapacity, aby se v množství předpisů regulujících finanční služby zorientovaly.⁴³⁰ V důsledku přeregulování finančního trhu může navíc docházet k nežádoucí regulatorní arbitráži, kdy se podnikatelé rozhodnou přesunout své podnikání do státu, kde je regulatorní úprava mírnější. Tímto způsobem může docházet k odlivu inovativních podnikatelů v oblasti finančních služeb do zahraničí.

⁴²⁵ BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 6.

⁴²⁶ JÍLEK, Josef. *Finanční trhy a investování*, s. 138.

⁴²⁷ TRELEAVEN, Philip. Financial Regulation of Fintech. *Journal of Financial Perspectives*. 2015, roč. 3, č. 3, s. 5.

⁴²⁸ STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 19–20.

⁴²⁹ Uživatelská zkušenost (anglicky *user experience*, často zkracováno jako UX) označuje souhrn veškerých aspektů interakce uživatele s produktem či službou. Tato zkušenost zahrnuje nejen samotnou použitelnost a funkčnost daného produktu či služby, ale také estetické a emoční aspekty, které ovlivňují, jak je uživatel s daným produktem nebo službou spokojen.

⁴³⁰ TRELEAVEN, Philip. *Financial Regulation of Fintech*, s. 5.

Z důvodu komplexnosti finanční regulace a přeregulovanosti finančního trhu jsou kladeny vysoké nároky na regulátora, který je nucen rozsáhlou masu regulatorních opatření pravidelně revidovat a aktualizovat.⁴³¹ Regulace, která není dostatečně flexibilní či pravidelně aktualizována v souladu s technologickým pokrokem, může rychle zastarat a v konečném důsledku rovněž představovat překážku pro inovace. Nové regulatorní požadavky přibývají jako vrstva za vrstvou. Na základě každé z těchto vrstev regulované subjekty zavedou interní pravidla a postupy, které se na sebe postupem času začnou nabalovat. Vzniká tak masa či změt' postupů, procesů a politik, ve kterých může být někdy obtížné rozpoznat samotnou podstatu základních povinností při poskytování finančních služeb. Komplexita regulace může vést k situaci, kdy regulované subjekty začnou vytvářet a implementovat interní postupy a procesy určené toliko ke splnění jednotlivých regulatorních povinností, a to na úkor individuálního přístupu k jednotlivým případům a na úkor základních principů finanční regulace.

4.2.3 Vstupní bariéry

Regulace vstupu do odvětví je tradičním prvkem finanční regulace.⁴³² Vstupní bariéry ovlivňují schopnost (budoucích) účastníků finančního trhu vykonávat činnost, která je předmětem regulace. Bariéry pro vstup na finanční trh jsou představovány především požadavkem na získání povolení k činnosti (licence). Bez získání příslušného povolení nelze vykonávat převážnou většinu finančních služeb. Nejinak je tomu i v případě platebních služeb. Teprve po získání povolení může subjekt zahájit podnikatelskou činnost, k níž jej povolení opravňuje.⁴³³ V mnoha státech je provozování regulované podnikatelské činnosti bez potřebného povolení trestným činem.

Pro získání povolení k činnosti je nutné, aby žadatel splnil předepsané licenční požadavky, které stanovují minimální standardy a předpoklady pro výkon regulované činnosti. Prostřednictvím licenčních požadavků se regulátor snaží zajistit, aby subjekty působící na finančním trhu měly potřebnou kvalifikaci, odbornost a schopnosti pro řádné poskytování finančních služeb.

⁴³¹ HAYNE, Kenneth M. *Royal Commission into Misconduct in the Banking, Superannuation and Financial Services Industry. Interim Report, Volume 1* [online]. Canberra: Royal Commission into Misconduct in the Banking, Superannuation and Financial Services Industry, 2018, s. 291 [cit. 15.04.2024]. Dostupné z: <https://www.royalcommission.gov.au/system/files/2020-09/volume-1.pdf>

⁴³² PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*, s. 20.

⁴³³ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 46.

Vlivem regulace vstupu do odvětví na inovace se ve svých odborných pracích zabývá mimo jiné P. Aghion. Podle P. Aghiona vstup nových a technologicky vyspělých subjektů na trh v technologicky pokročilých sektorech pozitivně koreluje s růstem produktivity a inovací u společností, které již na příslušném trhu působí.⁴³⁴ Hrozba vstupu nových subjektů na trh nutí zavedené společnosti inovovat, aby dokázaly konkurovat nastupujícím technologickým společnostem. Finanční trh, a zejména pak sektor platebních služeb, lze považovat za technologicky vyspělé odvětví. Zároveň existuje reálná hrozba vstupu technologicky vyspělých subjektů na tento trh, ať už jde o nastupující společnosti z fintech sektoru nebo velké technologické korporace.⁴³⁵ Výše uvedený závěr P. Aghiona lze tudíž vztáhnout i na trh platebních služeb.

Vstupní bariéry snižují konkurenční tlak na stávající soutěžitele,⁴³⁶ kteří v důsledku nejsou motivováni k inovaci svých produktů a služeb. Čím menší je konkurence na určitém trhu, tím více vstupní překážky negativně ovlivňují množství inovací na tomto trhu. Argumentem *a contrario* lze dovést, že čím nižší bariéry pro vstup na trh platebních služeb regulátor stanoví, tím větší míru inovace lze v oblasti platebních služeb očekávat.

Překážkou pro inovace je především časová náročnost a finanční náklady spojené se získáním povolení k činnosti. Pro subjekty, které se teprve chystají zahájit podnikání na finančním trhu, představuje zejména délka licenčního řízení významnou regulatorní bariéru. Tyto subjekty musí získat povolení k činnosti dříve, než mohou svůj (inovativní) produkt vůbec otestovat v reálném tržním prostředí.

Za bariéru pro vstup na trh platebních služeb lze považovat i omezený přístup k platebním systémům. V mnoha státech nebankovní poskytovatelé platebních služeb nemohou být účastníky platebních systémů s neodvolatelností zúčtování. Nebankovní subjekty tudíž musí spoléhat na nepřímý přístup k platebním systémům s neodvolatelností zúčtování prostřednictvím bank či jiných úvěrových institucí.⁴³⁷ Tato skutečnost vytváří strukturální závislost nebankovních poskytovatelů platebních služeb na bankovním sektoru, potlačuje konkurenci a snižuje inovační potenciál trhu.

⁴³⁴ AGHION, Philippe et al. *The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity*, s. 31.

⁴³⁵ Zejména společnosti Apple, Alphabet, Amazon a Meta, které představily nebo i poskytují svá vlastní platební řešení.

⁴³⁶ LEV ARETZ, Yafit a Katherine J. STRANDBURG. Regulation and Innovation: Approaching Market Failure from Both Sides. *Yale Journal on Regulation*. 2020, roč. 38, č. 1, s. 3–4.

⁴³⁷ To platí i v případě České republiky. Podle zákona o platebním styku nemohou být nebankovní poskytovatelé platebních služeb účastníky platebního systému s neodvolatelností zúčtování, viz § 111 odst. 1 zákona o platebním styku.

Mezi vstupní bariéru omezující možnost nebankovních subjektů podnikat na trhu platebních služeb lze zařadit též obtíže, s nimiž se nebankovní poskytovatelé platebních služeb nezdídky potýkají při zřizování účtů u bank či jiných úvěrových institucí. Nebankovní poskytovatelé platebních služeb si k výkonu své činnosti zpravidla musí zřídit účet u banky⁴³⁸ – ať již k zajištění přístupu k platebnímu systému s neodvolatelností zúčtování či ke splnění povinnosti ukládat peněžní prostředky klientů na samostatný účet vedený u banky či jiné úvěrové instituce. To staví nebankovní poskytovatele platebních služeb do znevýhodněného postavení vůči bankám a představuje překážku pro konkurenci a rozvoj inovací na trhu platebních služeb.

4.2.4 Nedostatek právní jistoty

Právní jistota je důležitým předpokladem efektivní regulace jakéhokoliv tržního odvětví, a zároveň faktorem podporujícím inovace.⁴³⁹ Nedostatek právní jistoty má podle ekonomické teorie za následek, že podnikatelé odkládají svá investiční rozhodnutí, včetně investic do vědy a výzkumu. Empirická data platnost této teorie potvrzují: zvyšující se míra právní jistoty pozitivně koreluje s množstvím investic do rozvoje inovací.⁴⁴⁰ V důsledku právní nejistoty mají podnikatelé naopak tendence odkládat investice do rozvoje nových produktů a inovativních řešení.⁴⁴¹

Právní nejistota má negativní dopad i na možnosti financování inovačních aktivit. Finanční inovace jsou mnohdy závislé na investicích, přičemž tyto investice stále častěji pocházejí z oblasti rizikového kapitálu (*venture capital*). Nedostatek právní jistoty způsobuje, že inovativní subjekty na finančním trhu a podnikatelé v sektoru fintech mají obtížnější přístup k financování od investorů a dosahují nižších ocenění. Právní nejistota nutí investory zohledňovat rizika, která nelze uspokojivě kvantifikovat, což nezdídky vede k výraznému poklesu tržního ocenění. Data z různých odvětví trhu naznačují, že právní nejistota snižuje tržní ocenění zájemců o financování

⁴³⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu* [online]. Brusel: Evropská komise, 2023, s. 11 [cit. 11.04.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0365>

⁴³⁹ STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 21–22. Tento závěr nicméně neplatí univerzálně. Mírná regulatorní nejistota může v případech, kdy příslušná regulace má potenciál vyvolat inovace „v souladu s regulací“, působit naopak jako pomyslný katalyzátor inovačních aktivit. Viz BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 21.

⁴⁴⁰ BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 21.

⁴⁴¹ PELKMANS, Jacques a Andrea RENDA. *How Can EU Legislation Enable and/or Disable Innovation?*, s. 57.

prostřednictvím rizikového kapitálu přibližně o 15 %.⁴⁴² Jen stěží lze pak odhadnout množství podnikatelů, kteří v důsledku právní nejistoty nedosáhnou na financování vůbec.

V kontextu evropské finanční regulace může právní nejistota vyplývat z rozdílů vznikajících v rámci transpozice evropských směrnic do národního práva.⁴⁴³ Rozdíly v implementaci směrnic jednotlivými členskými státy Evropské unie představují nejen překážku pro jednotný evropský trh, ale též prostor pro různé interpretace evropských předpisů napříč jednotlivými členskými státy Evropské unie a oslabení právní jistoty.⁴⁴⁴ Vznikající právní nejistota snižuje motivaci podnikatelů uvádět na trh nové produkty, zvláště pak ty, které jsou určeny k distribuci ve více členských státech Evropské unie.⁴⁴⁵

Empirická data⁴⁴⁶ jasně ukazují, že právní jistota je nezbytným předpokladem pro rozvoj inovativních technologií a růst tržních odvětví. Nedostatečná právní jistota však vytváří bariéry, které snižují motivaci podnikatelů a investorů vstupovat do rizikovějších projektů, což v konečném důsledku omezuje potenciál trhu a inovace. Cílem regulátorů by tudíž mělo být zajištění stabilního a předvídatelného právního prostředí, které bude podporovat dlouhodobý ekonomický růst a inovace.⁴⁴⁷

4.3 Regulace podporující inovace

V předchozí podkapitole jsem popsal některé negativní vlivy regulace na inovaci. Regulátoři se během posledních let začali systematicky zabývat zmírňováním těchto negativních vlivů a přistupovat k regulaci jako k nástroji inovační politiky.⁴⁴⁸ V současnosti se stále více prosazuje názor, že by regulatorní orgány měly nejen inovaci „umožňovat“, nýbrž i regulace proaktivně podporovat. Regulatorní orgány se snaží odstraňovat překážky, které omezují konkurenceschopnost a brání inovacím, a optimalizovat regulační rámce s cílem vytvořit příznivé

⁴⁴² FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. *Regulatory sandbox* [online]. Londýn: Financial Conduct Authority, 2015, s. 5 [cit. 13.03.2024]. Dostupné z: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>

⁴⁴³ BLIND, Knut et al. *New products and services*, s. 208.

⁴⁴⁴ Zejména v důsledku požadavku na eurokonformní výklad národního práva transponujícího evropské směrnice.

⁴⁴⁵ BLIND, Knut et al. *New products and services*, s. 208.

⁴⁴⁶ Např. PELKMANS, Jacques a Andrea RENDA. *How Can EU Legislation Enable and/or Disable Innovation?*, s. 57.; STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 21–22.

⁴⁴⁷ STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 21.

⁴⁴⁸ WORKING GROUP ON INNOVATIONS IN RETAIL PAYMENTS. *Innovations in retail payments*, s. 37.

prostředí pro inovace. Zároveň nezřídka zavádějí regulační opatření, jejichž deklarovaným cílem je *ex ante* podpora inovací.⁴⁴⁹

Existuje však jen omezený počet studií, které zkoumají, jakým způsobem může regulace pozitivně ovlivnit množství a intenzitu inovací na trhu.⁴⁵⁰ Kromě toho stále chybí jednoznačná shoda na tom, jaké charakteristiky by měla regulace mít, aby co nejučinněji podporovala inovace.⁴⁵¹

Zohledníme-li negativní dopady regulace na inovace, analyzované v předchozí podkapitole, může regulace inovace podpořit už tím, že se regulátorům podaří tyto negativní vlivy úspěšně eliminovat. Regulace tudíž bude vytvářet prostředí podporující inovace, pokud regulátor usnadní vstup nových subjektů na trh zkrácením doby potřebné k získání povolení k činnosti a snížením bariér pro vstup na regulovaný trh. Rigidní a přespříliš komplexní regulace může být nahrazena flexibilnějšími předpisy. Regulační rámec by měl být pokud možno technologicky neutrální a neměl by upřednostňovat jeden obchodní model nebo technologii před jinými.⁴⁵²

Regulátoři by měli usilovat o vytváření technologicky neutrálních pravidel, aby zajistili jejich dlouhodobou relevanci a předešli zastarávání regulace.⁴⁵³ Regulační rámec, který upřednostňuje jednu konkrétní technologii nebo jeden obchodní model před jinými, má potenciál narušit přirozené tržní procesy a potlačovat inovační potenciál trhu. Pouze technologicky neutrální regulace umožňuje regulovaným subjektům experimentovat s inovativními řešeními.⁴⁵⁴ Dlouhodobě udržitelná regulace se zaměřuje na stanovení pravidel pro určité jednání či chování, namísto upravování konkrétních procesů nebo technologií. Tento regulační přístup je obzvláště důležitý v odvětvích, která jsou silně závislá na technologiích.⁴⁵⁵ To platí bezpochyby i pro oblast platebních služeb.

Automatizace některých informačních povinností může snížit zátěž spojenou s dodržováním předpisů a uvolnit zdroje pro inovace.⁴⁵⁶ Dále jasné a srozumitelné právní předpisy

⁴⁴⁹ BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 3.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, s. 2.

⁴⁵¹ WAGNER, Beverly a NUSA FAIN. *Regulatory influences on innovation in the public sector*, s. 10.

⁴⁵² BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 43.

⁴⁵³ Požadavek na technologickou neutralitu může nicméně omezovat standardizační funkci regulace, což je faktor pozitivně ovlivňující inovace; celkový vliv neutrality regulace tak není zcela jednoznačný.

⁴⁵⁴ PELKMANS, Jacques a ANDREA RENDA. *How Can EU Legislation Enable and/or Disable Innovation?*, s. 22.

⁴⁵⁵ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 43–44.

⁴⁵⁶ TRELEAVEN, Philip. *Financial Regulation of Fintech*, s. 5.

s dostatkem výkladových materiálů mohou zvýšit právní jistotu a vytvořit předvídatelné právní prostředí, které podporuje inovace.

Regulace může také stimulovat inovační aktivity tím, že podpoří konkurenci na trhu⁴⁵⁷ prostřednictvím nastavení rovných podmínek pro všechny soutěžitele. V oblasti platebních služeb může regulace podpořit konkurenci stanovením pravidel, která umožní nebankovním poskytovatelům finančních služeb konkurovat zavedeným finančním institucím, zejména bankám. Jasná pravidla pro všechny účastníky mohou navíc zabránit bankám zneužívat své dominantní postavení a podpořit rozvoj nebankovních poskytovatelů platebních služeb. Tato pravidla zahrnují zejména právo nebankovních subjektů na otevření a vedení platebních účtů⁴⁵⁸ u komerčních bank (případně u centrální banky) a právo na přístup těchto subjektů k platebním systémům.

Regulace podporuje inovace rovněž zavedením jednotných pravidel a norem. Díky standardizaci se sníží překážky pro nové účastníky trhu, kteří se budou moci snadněji integrovat do stávajících technických řešení. Standardizace má velký potenciál zejména v oblasti přeshraničních plateb, které jsou limitovány řadou lokálních specifik, ať už se jedná o metody identifikace platebního účtu či kompatibilitu platebních systémů. Standardizační efekt regulace může tato lokální specifika, která brání inovacím, zmírnit či zcela odstranit.

4.3.1 Vnucené inovace

Zdrojem inovací je v současnosti zejména technologicky vývoj⁴⁵⁹ a digitalizace, nicméně zdrojem inovací může být i regulace. Součástí regulace jsou i regulatorní opatření, jejichž deklarovaným cílem je podpora inovací. Tato regulatorní opatření vytvářejí prostředí podporující inovace, případně stanovují regulatorní požadavky, kterými nutí subjekty regulace k inovacím, aby stanoveným požadavkům vyhověly. Inovace vznikající v důsledku takových regulatorních opatření či tlaku regulátora (tj. vlivem vnějších mimotržních vlivů) bývají někdy pejorativně označovány jako „vnucené inovace“.⁴⁶⁰ V rámci tohoto inovačního procesu podnikatelé inovují

⁴⁵⁷ Vztah konkurence a inovace je analyzován v podkapitole 4.1.3 této práce.

⁴⁵⁸ S vedením platebních účtů je zpravidla spojeno přijímání vkladů od veřejnosti, k čemuž jsou ve většině zemí rozvinutého světa oprávněny pouze banky či úvěrové instituce (např. v České republice družstevní záložny). Povolení k činnosti nebankovních poskytovatelů platebních služeb zpravidla neopravňuje jejich držitele k přijímání vkladů od veřejnosti.

⁴⁵⁹ SCHINDLER, John. *FinTech and Financial Innovation*, s. 3.

⁴⁶⁰ Anglicky *imposed innovation*, viz např. GUILHON, Matilde. Limitations to open banking regulations in Europe. In: *The Banker* [online]. 2022 [cit. 03.03.2024]. Dostupné z: <https://www.thebanker.com/Limitations-to-open-banking-regulations-in-Europe-1661845724>; RADNEJAD, Amir Bahman, Oleksiy OSIYEVSKYY a Olivia SCHEIBEL. *Learning from the Failure of the EU Payment Services Directive (PSD2)*, s. 80.

své produkty či služby tak, aby splnili požadavky kladené ze strany regulátora. Tímto způsobem dochází k inovacím v souladu s regulací, které L. A. Stewart označuje jako *compliance innovations*.⁴⁶¹

Vnucené inovace jsou nezanedbatelnou hnací silou hospodářského rozvoje v Evropské unii. Mezi příklady regulatorních opatření podněcujících vznik vnucených inovací patří emisní normy EURO,⁴⁶² které automobilový průmysl za účelem snížení znečištění ovzduší přiměly k vývoji pokročilých katalyzátorů, hybridních a elektrických vozidel a účinnějších palivových technologií. Dalším příkladem jsou regulatorní opatření vyžadující implementaci technologií pro zachycování a ukládání uhlíku v průmyslových odvětvích. V důsledku těchto opatření – tedy pod tlakem mimotržních vlivů – regulované subjekty realizují inovace navzdory tomu, že zpravidla nemají pozitivní dopad na jejich ekonomickou situaci.⁴⁶³

V oblasti platebních služeb lze fenomén vnucených inovací demonstrovat na směrnici PSD2, která byla přijata s cílem podpořit růst a konkurenceschopnost finančního sektoru Evropské unie. Za tímto účelem byly na základě směrnice PSD2 zavedeny principy otevřeného bankovníctví (*open banking*), které zahrnují požadavek na zpřístupnění platebních účtů (obvykle vedených bankami) nebankovním subjektům a zjednodušení sdílení údajů o platební transakcích mezi bankami a nebankovními subjekty, včetně startupů z oblasti fintech.⁴⁶⁴ Tento regulatorní zásah se nepřekvapivě dočkal vlažného přijetí a negativních reakcí ze strany bank, které směrnici PSD2 vnímaly především optikou zvýšených nákladů a možného ohrožení jejich dominantního postavení na finančním trhu.⁴⁶⁵

Ze studií o vnucených inovacích nicméně vyplývá, že není neobvyklé, aby tržní subjekty s dominantním postavením (tedy i banky) byly nuceny realizovat inovační projekty, které pro ně nemají ekonomický přínos (ať již ve smyslu zvýšení zisku či stimulace dlouhodobého růstu). Tyto inovace jsou často vynuceny mimotržními subjekty, jako jsou regulatorní orgány.⁴⁶⁶

⁴⁶¹ Inovacím v souladu s regulací a inovacím obcházejícím regulaci se věnuji v podkapitole 4.1.2 této práce.

⁴⁶² Příkladem emisní normy EURO je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1257 ze dne 24. dubna 2024 o schvalování typu motorových vozidel a motorů, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska jejich emisí a životnosti baterie (Euro 7).

⁴⁶³ RADNEJAD, Amir Bahman a Oleksiy OSIYEVSKYY. *Navigating imposed innovation*, s. 99.

⁴⁶⁴ Směrnici PSD2 jakožto příkladu regulatorního zásahu vnucujícího inovace a otevřenému bankovníctví se blíže věnuji v podkapitole 5.4.1 této práce.

⁴⁶⁵ RADNEJAD, Amir Bahman, Oleksiy OSIYEVSKYY a Olivia SCHEIBEL. *Learning from the Failure of the EU Payment Services Directive (PSD2)*, s. 79.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, s. 80.

Kritici vnucených inovací mohou namítat, že s přijetím příslušné regulace nutící regulované subjekty k inovacím mohou současně vznikat také nezamýšlené důsledky narušující trh, které je nezřídka nutné řešit další regulací.⁴⁶⁷ Navíc vnucená inovace má své limity. Bez spolupráce a řádné implementace ze strany regulovaných subjektů nelze inovace tržnímu odvětví úspěšně „vnutit“.⁴⁶⁸ To lze demonstrovat na již zmiňovaných emisních normách EURO. Zavedení přísnějších emisních norem mělo přimět výrobce automobilů k inovacím v oblasti ekologických technologií. Někteří výrobci automobilů⁴⁶⁹ nicméně na tuto regulaci reagovali podvody v oblasti měření emisí výfukových plynů a vybavili automobily softwarem, který rozpoznával, že motor pracuje v režimu odpovídajícím požadavkům laboratorních testů a upravoval nastavení motoru tak, aby dočasně snižoval množství výfukových plynů a vůz splnil předepsané emisní limity.⁴⁷⁰ Při běžném provozu byly emise výfukových plynů podstatně vyšší. Tento skandál, v médiích běžně označovaný jako Dieselgate, vedl nejen k soudním sporům a pokutám pro výrobce automobilů a odpovědné členy managementu, ale též k přijetí nových regulačních opatření.⁴⁷¹

Na případu Dieselgate lze demonstrovat, že regulační opatření zaměřená na podporu inovací mohou vést nejen k pozitivním dopadům na inovační aktivitu na trhu, ale též ke snaze regulovaných subjektů obejít vnucené regulační požadavky způsobem, který nenese žádný společenský užitek. Navzdory tomu se vnucená inovace stala jedním z nástrojů inovační politiky Evropské unie. Vzhledem k riziku negativních dopadů na tržní prostředí je ovšem vhodné s tímto nástrojem zacházet obezřetně a potenciální přínos příslušných regulačních opatření poměřovat s riziky, která tato opatření přináší.

4.3.2 Inovační facilitátory

Proaktivní podpora inovací ze strany regulátorů nemusí mít nutně podobu formálních normativních pravidel. Regulační a dohledové orgány mají k řízení inovací k dispozici rovněž

⁴⁶⁷ To lze demonstrovat na nařízení GDPR, v důsledku jehož přijetí byly organizace nuceny inovovat své systémy pro správu a ochranu osobních údajů. Mnohé z nich musely investovat do nových technologií a procesů bez přímého ekonomického přínosu. Nezamýšleným důsledkem bylo přetížení správců osobních údajů množstvím žádostí o souhlas se zpracováním osobních údajů a složitostí informací o zpracování osobních údajů. To vedlo k nutnosti přijetí dalších regulačních pokynů a tvorbě výkladových materiálů.

⁴⁶⁸ RADNEJAD, Amir Bahman, Oleksiy OSIYEVSKYY a Olivia SCHEIBEL. *Learning from the Failure of the EU Payment Services Directive (PSD2)*, s. 91.

⁴⁶⁹ Kromě skupiny Volkswagen se jednalo např. o výrobce automobilů Jeep, Opel a Mercedes-Benz.

⁴⁷⁰ EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Reakce EU na skandál „dieselgate“* [online]. Lucemburk: Evropský účetní dvůr, 2019, s. 12 [cit. 08.04.2024]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Vehicle_emissions/BRP_Vehicle_emissions_CS.pdf

⁴⁷¹ *Ibid.*, s. 16.

experimentální a neformální nástroje, mezi které patří tzv. inovační facilitátory, zejména pak inovační centra a regulatorní sandboxy. Tyto nástroje pro *ex ante* podporu inovací se na finančním trhu začaly objevovat až poměrně nedávno: první regulatorní sandbox vznikl v roce 2015,⁴⁷² historicky první inovační centrum bylo zřízeno nizozemským regulátorem finančního trhu Autoriteit Financiële Markten v roce 2007.⁴⁷³ Hlavním cílem inovačních facilitátorů je zlepšení komunikace mezi dohledovými orgány a podnikateli působícími v určitém regulovaném odvětví, typicky na finančním trhu. Inovační facilitátory na jedné straně usnadňují proces zavádění inovací v příslušném tržním odvětví, neboť pomáhají inovativním podnikatelům lépe porozumět regulatorním povinnostem; na druhé straně poskytují dohledovým a regulatorním orgánům zpětnou vazbu od regulovaných subjektů a přispívají tak k informovanějšímu dohledu, případně i k tvorbě lepší regulace.⁴⁷⁴

Inovační facilitátory působící v oblasti finančních služeb lze rozdělit do dvou hlavních kategorií: inovační centra a regulatorní sandboxy.⁴⁷⁵ Inovační centra jsou specializovaná kontaktní místa, prostřednictvím kterých mohou poskytovatelé finančních služeb vznášet dotazy na dohledové orgány a žádat o nezávazné konzultace k posouzení souladu jejich produktů či služeb s regulatorními požadavky. Regulatorní sandboxy pak představují projekty, které podnikatelům umožňují testovat inovativní finanční produkty, finanční služby nebo obchodní modely podle konkrétního plánu testování schváleného a monitorovaného příslušným dohledovým orgánem.⁴⁷⁶

4.3.2.1 Inovační centra

Inovační centra (někdy též inovační huby) představují platformu pro dialog a výměnu informací mezi dohledovými orgány a subjekty finančního trhu. Přestože se jejich koncepce a způsob fungování napříč jednotlivými státy liší, slouží především k zodpovídání dotazů,

⁴⁷² FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 93.

⁴⁷³ BIJKERK, Werner. *Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs, and Other Regulatory Innovation Tools in Latin America and the Caribbean* [online]. Inter-American Development Bank, 2021, s. 19 [cit. 08.05.2024]. Dostupné z: <https://publications.iadb.org/es/node/29984>

⁴⁷⁴ EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *FinTech: Regulatory sandboxes and innovation hubs* [online]. Evropský orgán pro bankovníctví, Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy, 2018, s. 5 [cit. 21.09.2023]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc_2018_74_joint_report_on_regulatory_sandboxes_and_innovation_hubs.pdf

⁴⁷⁵ PARENTI, Radostina. *Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech: impact on innovation, financial stability and supervisory convergence* [online]. Lucemburk: Evropský parlament, Tematická sekce Hospodářská politika a politika v oblasti vědy a kvality života, 2020, s. 19 [cit. 21.07.2023]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/14538>

⁴⁷⁶ EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *FinTech: Regulatory sandboxes and innovation hubs*, s. 5.

poskytování poradenství a podpory v oblasti finanční regulace.⁴⁷⁷ Během dialogu s dohledovým orgánem se podnikatel seznámí s příslušnými právními předpisy a regulačními požadavky na příslušný finanční produkt či službu a zjistí, zda (či do jaké míry) je jeho inovativní řešení realizovatelné v rámci regulace finančního trhu. Pokud příslušná podnikatelská činnost vyžaduje povolení k činnosti, dohledový orgán podnikateli poskytne poradenství ohledně licenčního řízení a požadavků, které žadatel o povolení k činnosti musí splňovat.⁴⁷⁸

Přestože dohledové orgány zpravidla přijímají odborné dotazy v oblasti finančního trhu i jinými formalizovanými způsoby,⁴⁷⁹ inovační centra umožňují pokládání dotazů a získávání informací jednodušším a méně formálním způsobem, například prostřednictvím zveřejnění často kladených otázek a odpovědí dohledového orgánu. To podnikatelům usnadňuje orientaci v právních předpisech regulujících příslušné finanční služby a napomáhá jim přizpůsobit se povinnostem, které jim tyto předpisy ukládají. Zejména pro menší podnikatele s omezenými zkušenostmi s regulací finančního trhu představují inovační centra snadno dostupný a přívětivý komunikační kanál s dohledovým orgánem, ale také zdroj relevantních informací.

Inovační centra představují základní stupeň institucionalizace inovační politiky, neboť k jejich zavedení dohledový orgán zpravidla nepotřebuje zákonný mandát.⁴⁸⁰ Dohledový orgán za účelem provozování inovačního centra obvykle zřizuje specializovaný organizační útvar, který nejen koordinuje komunikaci s tazateli, ale též sám vyřizuje agendu související s finančními inovacemi.⁴⁸¹ Úředníci tohoto útvaru by nad rámec znalostí a zkušeností s finanční regulací měli rovněž mít přehled o aktuálních finančních inovacích a jejich technologických aspektech.⁴⁸² Inovační centra mohou využívat jak regulovaní poskytovatelé finančních služeb (tedy například i banky), tak subjekty, na které se regulace finančního trhu nevztahuje, případně které vstup na

⁴⁷⁷ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *The EBA's Fintech Roadmap: Conclusions from the Consultation on the EBA's Approach to Financial Technology (Fintech)* [online]. Londýn: Evropský orgán pro bankovníctví, 2018, s. 4 [cit. 21.07.2023]. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1919160/79d2cbc6-ce28-482a-9291-34cfba8e0c02/EBA%20FinTech%20Roadmap.pdf?retry=1>

⁴⁷⁸ BIJKERK, Werner. *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe*, s. 44.

⁴⁷⁹ Např. Česká národní banka poskytuje účastníkům finančního trhu odpovědi na odborné dotazy z oblasti finanční regulace (tzv. kvalifikované dotazy).

⁴⁸⁰ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. 1.

⁴⁸¹ BIJKERK, Werner. *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe*, s. 44.

⁴⁸² ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Finanční inovace*.

finanční trh pouze zvažují.⁴⁸³ Inovační centra mohou rovněž sloužit jako příprava pro vstup do regulatorního sandboxu.⁴⁸⁴

4.3.2.2 Regulatorní sandboxy

Komplexnější formou inovačních facilitátorů jsou regulatorní sandboxy, někdy označovány též jako regulační pískoviště.⁴⁸⁵ Regulatorní sandbox je nástroj inovační politiky, který umožňuje testovat inovativní technologie, produkty či služby v určitém regulovaném odvětví, nejčastěji v oblasti finančních služeb. Poskytuje monitorované prostředí, v němž mohou podnikatelé testovat svá inovativní řešení bez nutnosti splňovat veškeré regulatorní požadavky, které by na ně za standardních podmínek byly kladené, zejména požadavek na získání příslušného povolení k činnosti. Testování probíhá zpravidla v reálném tržním prostředí, avšak pod intenzivním dohledem jednoho či více dohledových orgánů,⁴⁸⁶ které účastníkům regulatorního sandboxu poskytují pokyny a odborné poradenství.⁴⁸⁷ O účast v regulatorním sandboxu mohou, stejně jako v případě inovačních center, žádat jak regulované subjekty, tak i ty, na které se regulace nevztahuje.⁴⁸⁸ Podmínkou účasti v některých regulatorních sandboxech je nicméně získání povolení či licence k účasti na regulatorním sandboxu, se kterými jsou spojena různá omezení s cílem minimalizovat rizika vznikající při testování inovativních produktů.⁴⁸⁹

Od roku 2015, kdy regulatorní orgán Spojeného království Financial Conduct Authority zřídil historicky první regulatorní sandbox pro nově vznikající technologie v oblasti fintech,⁴⁹⁰ po celém světě vzniklo již přes sto regulatorních sandboxů.⁴⁹¹ Jen v Evropském hospodářském

⁴⁸³ FÁYKISS, Péter et al. Regulatory Tools to Encourage FinTech Innovations: The Innovation Hub and Regulatory Sandbox in International Practice. *Financial and Economic Review*. 2018, roč. 17, č. 2, s. 53.

⁴⁸⁴ BIJKERK, Werner. *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe*, s. 44.

⁴⁸⁵ Termín „regulatorní sandbox“ byl poprvé oficiálně použit regulátorem Spojeného království, Financial Conduct Authority, v rámci v souvislosti s iniciativou „Project Innovate“.

⁴⁸⁶ EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes* [online]. Evropský orgán pro bankovníctví, Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy, 2023, s. 2 [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-12/ESA_2023_27_Joint_ESAs_Report_on_Innovation_Facilitators_2023.pdf

⁴⁸⁷ Ibid., s. 36.

⁴⁸⁸ BIJKERK, Werner. *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe*, s. 34.

⁴⁸⁹ Ibid., s. 35.

⁴⁹⁰ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 93.

⁴⁹¹ ZARABA, Mohamed Kamal. Regulatory Sandboxes: Fostering Innovation. In: *Infomineo* [online]. 26. 10. 2023 [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: <https://infomineo.com/technology-telecommunication/regulatory-sandboxes-fostering-innovation/>

prostoru bylo v roce 2023 evidováno 14 regulatorních sandboxů se zaměřením na finanční služby.⁴⁹²

Přestože hlavní myšlenka regulatorních sandboxů – tedy poskytnutí monitorovaného prostředí, v němž mohou podnikatelé testovat svá inovativní řešení bez nutnosti splňovat veškeré regulatorní požadavky – je společná všem regulatorním sandboxům, způsob jejich fungování se v jednotlivých státech i tržních odvětvích liší.⁴⁹³ Rozdíl se projevují zejména v povaze úlev vůči účastníkům regulatorního sandboxu z regulatorních povinností, které by se na ně za standardních okolností vztahovaly, a ve způsobu jejich uplatňování. Tyto úlevy mohou spočívat v neaplikování určitých regulatorních požadavků na účastníky regulatorního sandboxu, případně v uplatňování těchto požadavků flexibilním způsobem. V některých státech dohledové orgány předem zveřejňují seznamy požadavků, ze kterých lze v rámci účasti v regulatorním sandboxu udělit výjimku, v jiných státech zase dohledové orgány vydávají metodické pokyny k uplatňování svých diskrečních pravomocí. Při uplatňování diskrečních pravomocí dohledové orgány často využívají princip proporcionality, který jim umožňuje zohlednit faktory jako je rizikový profil finanční služby, velikost účastníka regulatorního sandboxu či složitost příslušného finančního produktu.⁴⁹⁴ S ohledem na tyto faktory mohou dohledové orgány v souladu s principem proporcionality vyžadovat plnění některých regulatorních požadavků pouze přiměřeným způsobem nebo v rozsahu přiměřeně odpovídajícím těmto faktorům. Například startupům v rané fázi může být udělena výjimka z některých informačních povinností vůči dohledovému orgánu, dokud nedosáhnou určitého objemu klientů či transakcí.⁴⁹⁵

V rámci provozování regulatorního sandboxu dohledové orgány nezřídka využívají různá omezení ke zmírnění rizik. Tato omezení spočívají zejména v maximálním množství nebo typu klientů (například testovaný finanční produkt může být poskytován pouze podnikatelům), nebo v maximální výši peněžních prostředků, se kterými může testovaný subjekt disponovat.⁴⁹⁶ Tato omezení jsou často doplněna o povinnost informovat klienty účastníka sandboxu, že používají

⁴⁹² EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 3.

⁴⁹³ FÁYKISS, Péter et al. *Regulatory Tools to Encourage FinTech Innovations*, s. 54.

⁴⁹⁴ STUPKOVÁ, Michala. *Regulatorní sandboxy ve finančních službách*. Diplomová práce, vedoucí práce Kohajda, Michael. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra finančního práva a finanční vědy, 2022, s. 23 [cit. 05.05.2024]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/177676/120424830.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁹⁵ PARENTI, Radostina. *Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech*, s. 35.

⁴⁹⁶ JENÍK, Ivo a Schan DUFF. *How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers*, s. 12–13.

produkt v testovací fázi, a garanční systém zřízený ke krytí odpovědnosti za škodu způsobenou v rámci testování,⁴⁹⁷ či jiná opatření na ochranu peněžních prostředků spotřebitelů.⁴⁹⁸

Účast v regulatorním sandboxu lze rozdělit do čtyř fází. První fází je podání žádosti, ve které podnikatel popíše svůj inovativní (finanční) produkt a žádá o účast v regulatorním sandboxu. Žádost je posuzována podle předem stanovených kritérií a dohledový orgán (nebo jiný provozovatel) rozhoduje o účasti žadatele v regulatorním sandboxu. Je-li žádosti o účast v regulatorním sandboxu vyhověno, následuje přípravná fáze, během které se podnikatel a dohledový orgán dohodnou na testovaných parametrech a provozních pravidlech. Třetí fází je samotné testování, kdy podnikatel testuje svůj produkt v reálném prostředí, ale pod intenzivní supervizi dohledového orgánu. Poslední fází je hodnocení, kde jsou výsledky testování analyzovány a zhodnoceny.⁴⁹⁹ Dohledový orgán pak může publikovat zprávu o získaných poznacích a zkušenostech.⁵⁰⁰

Vedle hodnocení úspěšnosti projektu je rovněž důležité, jakým způsobem účastníci opouštějí regulatorní sandbox. Přístup jednotlivých regulatorních sandboxů k účastníkům po ukončení testovací fáze se liší. V některých případech účastníci po úspěšném absolvování testovací fáze automaticky získají plnohodnotné povolení k činnosti, neboť již během testování dohledovému orgánu osvědčili svoji způsobilost k vykonávání příslušné regulované činnosti. V jiných modelech pouze přestanou platit omezení spojená s povolením či licenci, kterou museli účastníci regulatorního sandboxu získat v souvislosti se svou účastí na regulatorním sandboxu. Některé dohledové orgány pak nabízejí účastníkům sandboxu zjednodušené licenční řízení, protože již během testování nashromáždily o účastníkovi a jeho inovativním produktu dostatek informací a mohly posoudit jeho způsobilost poskytovat finanční služby. V jiných případech naopak ukončení testování nemá pro účastníky regulatorního sandboxu žádné další právní následky.⁵⁰¹ Pokud tedy účastník hodlá poskytovat příslušnou regulovanou činnost i po ukončení jeho účasti v regulatorním sandboxu, musí projít standardním licenčním řízením.

⁴⁹⁷ EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 37.

⁴⁹⁸ BOURKE, Nick et al. *How Can Regulators Promote Financial Innovation While Also Protecting Consumers?*, s. 14.

⁴⁹⁹ EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 31–40.

⁵⁰⁰ BIJKERK, Werner. *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe*, s. 40.

⁵⁰¹ STUPKOVÁ, Michala. *Regulatorní sandboxy ve finančních službách*, s. 12.

Regulatorní sandboxy vytvářejí prostor pro inovace tím, že poskytují podnikatelům dočasné výjimky z regulatorních požadavků, které by jinak bránily experimentování s novými produkty. Taktéž vytvářejí prostředí pro bezpečné testování inovativních produktů, což umožňuje dohledovým orgánům sledovat a aktivně ovlivňovat implementaci inovativních produktů na trhu. Regulatorní sandboxy umožňují identifikovat možné přínosy inovace a zároveň minimalizovat rizika pro spotřebitele a finanční stabilitu.⁵⁰² Usnadňují shromažďování údajů a informací v počáteční fázi vývoje inovací, což pomáhá analyzovat jejich potenciální rizika a předcházet jejich materializaci. Jedná se o nástroj, který může dosáhnout rovnováhy mezi cílem podporovat inovace a řízením jejich rizik.⁵⁰³

Velkou výhodou regulatorních sandboxů je úzké propojení mezi dohledovým orgánem a podnikateli na finančním trhu. Díky intenzivnímu dialogu s podnikatelem a sledování testovaných produktů při interakci s klienty se dohledový orgán může s příslušnou inovací důkladně seznámit a zvolit optimální regulatorní odpověď.⁵⁰⁴ Zároveň dohledový orgán získává hlubší vhled do provozní reality poskytovatelů finančních služeb, může efektivněji monitorovat trh finančních služeb a zlepšit výkon dohledu. Podle některých dohledových orgánů intenzivní spolupráce s účastníkem regulatorního sandboxu během přípravné a testovací fáze může rovněž urychlit proces získání povolení k činnosti.⁵⁰⁵ Znalosti a zkušenosti získané během testování finančních produktů mohou být zároveň použity jako zpětná vazba pro tvorbu regulace finančního trhu. V neposlední řadě mohou regulatorní sandboxy poskytovat přímou podporu inovátorům, například formou bezplatného právního poradenství.⁵⁰⁶

Regulatorní sandboxy s sebou ovšem nesou i některé negativní aspekty a rizika. Jedním z nich je riziko neregulovaného experimentování, kdy inovace testované v regulatorním sandboxu, pokud nejsou řádně monitorovány a regulovány, mohou představovat nebezpečí pro finanční systém nebo spotřebitele.⁵⁰⁷ Dalším rizikem spojeným s regulatorními sandboxy je potenciál vytvoření nerovných podmínek na trhu. Vzhledem k tomu, že činnost v regulatorním sandboxu

⁵⁰² EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 26.

⁵⁰³ BROMBERG, Lev, Andrew GODWIN a Ian RAMSAY. *Fintech Sandboxes: Achieving a Balance between Regulation and Innovation*. *Journal of Banking and Finance Law and Practice*. 2017, roč. 28, č. 4, s. 15.

⁵⁰⁴ BIJKERK, Werner. *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe*, s. 30–31.

⁵⁰⁵ EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 39.

⁵⁰⁶ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 93.

⁵⁰⁷ PARENTI, Radostina. *Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech*, s. 25.

není zcela regulována, může absence povolení k poskytování regulované finanční služby účastníkovi způsobit problém v podobě menší ochoty klientů a obchodních partnerů vstupovat s ním do právních vztahů.⁵⁰⁸ Kvůli omezené kapacitě mohou regulatorní sandboxy umožnit účast pouze omezenému počtu subjektů, které tak získávají výhodu díky intenzivnímu kontaktu s dohledovým orgánem. To může vést k nerovnému zacházení s účastníky oproti těm, kteří do regulatorního sandboxu nejsou zapojeni.⁵⁰⁹ Účastníci sandboxu mohou mít také možnost uvést své produkty na trh rychleji a s menšími náklady než účastníci standardního licenčního řízení. Provoz regulatorního sandboxu je rovněž spojen s nemalými náklady a vyžaduje dostatek lidských zdrojů na straně dohledového orgánu.⁵¹⁰

Ačkoli o optimální podobě a právní úpravě regulatorního sandboxu se stále vedou debaty, regulatorní sandboxy umožňující řízené a bezpečné experimentování s inovativními produkty jsou v literatuře opakovaně zmiňovány jako vhodný regulatorní nástroj podpory inovace.⁵¹¹

4.3.2.3 Jiné formy inovačních facilitátorů

Vedle inovačních center a regulatorních sandboxů existují ještě další, méně institucionalizované formy inovačních facilitátorů, kterými dohledové či regulatorní orgány mohou proaktivně podporovat inovace. Jedná se zejména o akcelerátory a kulaté stoly s dohledovým orgánem.

Akcelerátory jsou časově omezené programy pro začínající podnikatele (startupy), jejichž cílem je urychlit jejich růst a rozvoj prostřednictvím intenzivní odborné podpory. Tato podpora zahrnuje mentorství, různá školení a odborné přednášky, networking s potenciálními investory či obchodními partnery a často též zprostředkování investic. Program akcelérátoru obvykle trvá několik měsíců. Účastníci akcelérátoru mají možnost prezentovat své projekty před investory a dalšími potenciálními obchodními partnery na závěrečné akci, často označované jako *demo day*.⁵¹² Akcelerátory jsou obvykle provozovány soukromými subjekty a financovány ze strany investorů a podnikatelů působících na příslušném tržním odvětví, v některých případech též

⁵⁰⁸ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. 45.

⁵⁰⁹ STUPKOVÁ, Michala. *Regulatorní sandboxy ve finančních službách*, s. 16.

⁵¹⁰ PARENTI, Radostina. *Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech*, s. 25.

⁵¹¹ WORLD ECONOMIC FORUM. *Balancing Financial Stability, Innovation, and Economic Growth*, s. 9.

⁵¹² BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Sound practices: implications of fintech developments for banks and bank supervisors* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2018, s. 41 [cit. 14.05.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf>

státními subjekty. Přestože dohledové orgány či regulátoři se na provozu akceleratorů podílí jen zřídka, existují výjimky. Například singapurský regulátor Monetary Authority of Singapore provozuje akcelerator „Digital Acceleration Grant“, v rámci kterého podporuje projekty v oblasti fintech.⁵¹³

Kulaté stoly slouží jako platforma, kde mohou podnikatelé na finančním trhu vést strukturované a otevřené diskuse s dohledovým orgánem. Tyto platformy spojují podnikatele v oblasti finančních služeb s odborníky dohledového orgánu a dalšími zainteresovanými stranami, například odborníky z akademické sféry či investory. Kulaté stoly se mohou soustředit na obecná témata, jako je vytváření národního strategického plánu pro rozvoj finančního sektoru, ale také na konkrétní témata, například rozvoj specifických tržních odvětví⁵¹⁴ nebo praktické otázky týkající se konkrétních služeb či finančního produktu.⁵¹⁵

Pro podnikatele přináší kulatý stůl podporu ze strany dohledového orgánu a potenciálně i zvýšení právní jistoty prostřednictvím vyjasnění některých problematických aspektů regulace finančního trhu. Zároveň je kulatý stůl přínosem i pro dohledové orgány, které mohou získat cenné poznatky o vývoji trhu a identifikovat nově vznikající rizika spojená s novými technologiemi a obchodními modely.⁵¹⁶

Jedním z největších přínosů inovačních facilitátorů je zlepšení porozumění inovativním technologiím ze strany dohledového orgánu a vztahu mezi dohledovým orgánem a dohlíženými subjekty. Zřízení inovačních facilitátorů může rovněž vést k dalším krokům dohledových či regulatorních orgánů v podpoře inovací, například k přípravě výkladových stanovisek k aplikaci některých právních předpisů nebo ke zřízení automatizovaného systému pro získávání povinně zveřejňovaných informací od účastníků finančního trhu. Přestože je na závěry zatím brzy a empirických studií o dopadech inovačních facilitátorů na inovace není mnoho, dosavadní akademické práce na toto téma naznačují, že tyto experimentální nástroje regulace mají na inovace pozitivní vliv.⁵¹⁷ Zároveň vysílají soukromému sektoru signál, že regulatorní či dohledové orgány mají zájem usnadnit rozvoj inovací na trhu.

⁵¹³ BIJKERK, Werner. *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe*, s. 46.

⁵¹⁴ Např. trhu platebních služeb.

⁵¹⁵ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Digitalisation of finance* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2024, s. 33 [cit. 05.06.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d575.pdf>

⁵¹⁶ BIJKERK, Werner. *Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe*, s. 47.

⁵¹⁷ *Ibid.*, s. 28.

4.4 Regulační přístupy k inovacím

Technologický pokrok ve finančním sektoru klade na regulační orgány stále vyšší nároky. S rostoucím tempem inovační aktivity se regulační orgány musí vypořádat s dilematem, jak přistoupit k řízení inovací, aby nezbrzdily jejich rozvoj, a zároveň aby inovace neohrozily stabilitu trhu a práva spotřebitelů. Zásahy regulátorů přitom musejí být nejen účinné, ale také dostatečně flexibilní, aby mohly reagovat na rychle se měnící tržní podmínky.

Zvýšená inovační aktivita v posledních letech způsobuje, že regulace často nedrží krok s vývojem na finančním trhu a zaostává za nejnovějšími technologickými inovacemi.⁵¹⁸ Regulační orgány se neustále snaží dohánět důsledky nejnovějších inovací a řídit či zmírňovat rizika, která z těchto inovací vyplývají. Stávající systém regulace finančního trhu vznikl v důsledku potřeby reagovat na výzvy minulosti, nicméně v důsledku zvýšené inovační aktivity přestává být způsobilý řídit nová rizika a řešit nové problémy, která se na trhu objevují v souvislosti s novými, inovativními produkty, službami či obchodními modely.

Regulace je z povahy věci vždy v závěsu za inovacemi. S postupujícím technologickým vývojem regulace postupně zastarává a přestává být způsobilá řídit nová rizika, která s sebou tento technologický pokrok přináší.⁵¹⁹ Neefektivní řízení rizik může vést k tržním selháním, finančním škodám a negativním dopadům na ekonomiku. Regulační orgány často reagují na inovaci příliš pozdě na to, aby mohly příslušnou inovaci efektivním způsobem regulovat. Regulační orgán se nejdříve s příslušnou inovací musí seznámit, analyzovat rizika, která tato inovace přináší, a teprve poté k ní zaujmout určitý postoj.⁵²⁰ V okamžiku, kdy je regulační orgán připraven k regulačnímu zásahu, může být inovace již natolik rozšířená, že příslušný regulační zásah již nemůže zabránit vzniku škod, a regulace v lepším případě pouze snižuje jejich rozsah.

Tuto skutečnost lze demonstrovat na příkladu kryptoaktiv. V počátečních fázích jejich rozvoje byla regulace kryptoaktiv minimální nebo zcela chyběla, což vedlo k rychlému růstu trhu, ale také ke vzniku značných rizik spojených například s podvody, praním špinavých peněz či extrémní volatilitou cen. V době, kdy regulační orgány začaly přijímat konkrétní opatření, bylo na trhu mnoho subjektů a investorů vystaveno těmto rizikům, a zavedení příslušných regulačních

⁵¹⁸ JOHN, Casanova a Savoie MAX. *Payment Services: Law and Practice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022, s. 5.

⁵¹⁹ HAYNE, Kenneth M. *Royal Commission into Misconduct in the Banking, Superannuation and Financial Services Industry. Interim Report, Volume 1*, s. 291.

⁵²⁰ BECK, Thorsten, Elena CARLETTI a Itai GOLDSTEIN. *Financial Regulation in Europe: Foundations and Challenges*, s. 498.

opatření už nemohlo plně ochránit všechny účastníky trhu s kryptoaktivy a eliminovat systémová rizika, která se na trhu již projevila.

Regulace inovací je tak pro regulatorní orgány neustálou výzvou. Regulatorní orgán stojí v první řadě před rozhodnutím, zda konkrétní inovaci regulovat již v rané fázi, ještě před jejím rozšířením na trhu. Alternativně může regulatorní orgán ponechat prostor k rozvoji příslušné inovace a teprve poté – pokud vyhodnotí, že to je nutné – přijmout příslušné regulatorní opatření.⁵²¹ Oba regulační přístupy mají své výhody i nevýhody.

První z výše uvedených přístupů zajišťuje stabilitu trhu a chrání spotřebitele a další účastníky trhu před potenciálními riziky spojenými s inovacemi. Na druhou stranu však tento preventivní přístup vede k inflaci regulace a přeregulovanosti trhu,⁵²² což představuje významnou překážku inovacím.⁵²³ Pro regulatorní orgány je navíc obtížné předvídat budoucí tržní důsledky regulatorních opatření, která přijímají. Regulace založená na preventivním principu nejenže klade značné nároky na činnost regulátora a vyžaduje pravidelné aktualizace právních předpisů, ale též významným způsobem potlačuje inovace.⁵²⁴ Druhý, vyčkávací přístup tak představuje pro inovace menší překážku. Na druhou stranu existuje riziko, že se příslušná inovace rozšíří v takové míře, že v okamžiku přijetí příslušného regulatorního opatření již nebude možné zabránit vzniku škod a negativních externalit.

Z pohledu inovací se jako vhodnější ukazuje být druhý přístup, založený na možnosti regulátora nejprve inovaci analyzovat a pochopit její potenciál, a teprve poté případně přijmout adekvátní regulatorní opatření. Tento regulační přístup umožňuje rozvoj inovací a vznik nových produktů, distribučních modelů či celých tržních segmentů. Následná regulatorní odpověď pak pouze řídí či zmírňuje rizika, která s sebou příslušná inovace přináší.

Regulátoři tudíž inovace zcela nekontrolují, spíše se snaží řídit jejich průběh. Řízení inovací přitom jde nad rámec tvorby pravidel, kontroly jejich dodržování a trestání jejich nedodržování sankcemi. Regulátoři mají k dispozici rovněž některé neformální nástroje, zejména inovační facilitátory.

⁵²¹ FENWICK, Mark, Wulf A. KAAL a Erik P. M. VERMEULEN. Regulation Tomorrow: What Happens When Technology is Faster than the Law? *American University Business Law Review*. 2017, roč. 6, č. 3, s. 571–573.

⁵²² HAYNE, Kenneth M. *Royal Commission into Misconduct in the Banking, Superannuation and Financial Services Industry. Interim Report, Volume 1*, s. 291.

⁵²³ Viz analýzu regulatorních překážek inovacím v podkapitole 4.2.2 této práce.

⁵²⁴ BUCKLEY, Ross, Douglas ARNER a Janos BARBERIS. *The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm?*, s. 12.

Moderní literatura o řízení inovací prostřednictvím regulace má počátek v 70. letech 20. století.⁵²⁵ Počáteční debaty se vedly mezi zastánci *laissez-faire* doktríny a preventivního přístupu. Zastánci *laissez-faire* přístupu tvrdili, že volný trh „vybírá“ nejefektivnější a nejhodnotnější inovace. Jakékoliv regulatorní zásahy tento výběr pouze narušují – regulace je překážkou pro experimentování s novými obchodními modely a technologiemi a snižuje ochotu podnikatelů vstupovat na nové trhy, kde by mohli zavádět inovativní produkty či služby.⁵²⁶ Regulace by tudíž měla být omezena na minimum nutné k udržení spravedlivého, konkurenčního trhu a k ochraně před závažnými škodami. Regulatorní orgány by proto měly umožnit rozvoj a šíření inovací, dokud se neukážou být škodlivé.

Vůči doktríně *laissez-faire* se vymezil myšlenkový směr vycházející ze zásady, že pokud inovace může být potenciálně škodlivá a vědecké poznání o její škodlivosti není dostatečné, regulatorní orgány by měly zavést dostatečné regulatorní restriktce, dokud nebude potenciální škodlivost této inovace důkladně prošetřena.⁵²⁷

Od počátku nového tisíciletí regulatorní orgány experimentují s novými formami řízení inovací, přičemž oba dosavadní přístupy (na jedné straně spektra doktrína *laissez-faire*, na straně druhé preventivní přístup) se ukazují být příliš extrémními,⁵²⁸ a vyvinuly se proto nové přístupy, založené na využívání flexibility, správného uvážení a experimentálního přístupu. Současná nauka rozlišuje čtyři různé přístupy k regulačnímu řízení inovací v oblasti financí.

První regulační přístup k inovacím spočívá v tom, že odpověď regulátora na inovaci v souladu s doktrínou *laissez-faire* vůbec nepřijde. Inovace tak zůstane mimo věcný rozsah regulace, případně se může stát předmětem samoregulace⁵²⁹ příslušného tržního odvětví. Významným představitelem tohoto volného přístupu k inovacím v oblasti finančních služeb byla až do roku 2015 Čína, než přistoupila k tvorbě komplexní regulace finančního sektoru. Před rokem 2015 umožňovala absence regulace v Číně⁵³⁰ tržním subjektům testovat finanční inovace bez

⁵²⁵ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 21.

⁵²⁶ VAN DER GEEST, Leo a Lars HEUTS. *Barriers to innovation*, s. 173–175.

⁵²⁷ BROWNSWORD, Roger, Eloise SCOTFORD a Karen YEUNG. Law, Regulation, and Technology: The Field, Frame, and Focal Questions. In: BROWNSWORD, Roger, Eloise SCOTFORD a Karen YEUNG, eds. *The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 38.

⁵²⁸ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 22.

⁵²⁹ Pro výklad k pojmu samoregulace viz podkapitulu 2.3.2 této práce.

⁵³⁰ TANG, Tjun, Yue ZHANG a David HE. *The Rise of Digital Finance in China: New Drivers, New Game, New Strategy* [online]. Boston Consulting Group, 2014, s. 16 [cit. 15.04.2024]. Dostupné z: https://web-assets.bcg.com/img-src/BCG_The_Rise_of_Digital_Finance_in_China_Oct_2014_tcm9-129223.pdf

hrozby postihu ze strany dohledového orgánu.⁵³¹ Z pohledu inovací se tento regulační přístup na první pohled jeví jako nejpřívětivější. Jeho hlavní výhodou je vytvoření příznivého prostředí pro rozvoj inovací, a to díky intenzivní konkurenci mezi účastníky (do značné míry) neregulovaného trhu.⁵³² Na druhou stranu je nedostatek některých záruk a pravidel v určitých případech nežádoucí, protože ne každá inovace v takto otevřeném tržním prostředí je prospěšná pro společnost.⁵³³ S tímto volným regulačním přístupem k inovacím jsou zároveň spojena značná rizika, zejména v oblasti ochrany spotřebitele a finanční stability. Pasivita regulátora ve vztahu k inovacím taktéž může mít za následek, že inovativní produkty a služby budou muset splňovat požadavky stávající finanční regulace, což může vést k příliš restriktivním podmínkám a bránit rozvoji inovací.⁵³⁴

Protipólem volného přístupu k finančním inovacím je formální přístup založený na tvorbě detailní a specifické regulace pro inovativní produkty a služby.⁵³⁵ Tento přístup lze považovat za aktuálně vůbec nejrozšířenější způsob řízení inovací.⁵³⁶ Základním principem tohoto regulačního přístupu je postupné rozšiřování rozsahu regulace, a to s cílem postihnout veškeré nové služby, produkty a inovativní obchodní modely, jež se na trhu objeví. Regulační orgány se snaží eliminovat nejistotu spojenou s novými technologiemi a obchodními modely tím, že pro ně nastaví specifická pravidla. Tato pravidla nicméně přichází až po určité době od objevení příslušné inovace na trhu. Regulační orgány se nejdříve s příslušnou inovací musí seznámit, analyzovat související rizika a teprve poté přijmout příslušné regulační opatření.⁵³⁷ V důsledku tohoto regulačního přístupu k inovacím dochází ke značnému bobtnání legislativního rámce⁵³⁸ a přeregulování finančního trhu,⁵³⁹ což představuje překážku pro inovace.

⁵³¹ Ibid., s. 6.

⁵³² ZETZSCHE, Dirk et al. *From FinTech to TechFin: The Regulatory Challenges of Data-Driven Finance* [online]. Frankfurt am Main: European Banking Institute, 2017, s. 34–36 [cit. 20.05.2024]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/317999278_From_FinTech_to_TechFin_The_Regulatory_Challenges_of_Data-Driven_Finance

⁵³³ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. 41.

⁵³⁴ ZETZSCHE, Dirk et al. *Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation*. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*. 2017, roč. 23, č. 1, s. 44.

⁵³⁵ Ibid., s. 46.

⁵³⁶ FINANCIAL STABILITY BOARD. *Financial Stability Implications from FinTech: Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention* [online]. Financial Stability Board, 2017, s. 24 [cit. 20.05.2024]. Dostupné z: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>

⁵³⁷ BECK, Thorsten, Elena CARLETTI a Itai GOLDSTEIN. *Financial Regulation in Europe: Foundations and Challenges*, s. 498.

⁵³⁸ HAYNE, Kenneth M. *Royal Commission into Misconduct in the Banking, Superannuation and Financial Services Industry. Interim Report, Volume 1*, s. 291.

⁵³⁹ Tématu přeregulování trhu se blíže věnuji v podkapitole 4.2.2 této práce.

Třetí přístup je založen na možnosti regulátora nebo dohledového orgánu uplatňovat jistou míru flexibility a diskrece při aplikaci již stávající finančněprávní regulace na základě *ad hoc* přístupu k jednotlivým finančním inovacím. Vychází z názoru, že regulátor by neměl vůči inovacím zasahovat prostřednictvím další normotvorby potenciálně potlačující inovaci a hospodářskou soutěž příliš detailními a specifickými pravidly, ale spíše hledat způsoby, jak se stávající regulace může vypořádat s novými inovativními produkty.⁵⁴⁰ Tento přístup využívá například možnost udělení omezené licence k poskytování finančních služeb⁵⁴¹ nebo výjimky z jinak aplikovatelné regulace.⁵⁴² Tím dochází k vytvoření prostoru k zavedení nebo vyzkoušení nové technologie při poskytování finančních služeb, zatímco regulátor získá informace a zkušenosti, jak příslušná technologie a související služba v praxi funguje. Byť má tento regulační přístup založený na flexibilitě své hranice, při jejichž překročení se na podnikatele využívajícího příslušnou finanční inovaci uplatní regulace v celém svém rozsahu, ve srovnání s formálním přístupem založeným na detailní specifické regulaci je pro inovace daleko přívětivější. Jelikož je ale tento regulační přístup k inovacím do značné míry založen na *ad hoc* regulaci, může na druhou stranu vytvářet rozdílné podmínky pro regulované subjekty a působit diskriminačně.⁵⁴³

Posledním přístupem k regulačnímu řízení inovací je přístup experimentální. Tento přístup spočívá v testování inovací v reálném tržním prostředí, a to v úzké spolupráci s dohledovými či regulatorními orgány. Základním nástrojem tohoto regulačního přístupu je regulatorní sandbox. Vzhledem k tomu, že fungování regulatorního sandboxu a jiných inovačních facilitátorů již bylo podrobně popsáno výše, nebudu toto téma již znovu rozebírat a zaměřím se nyní toliko na výhody a nevýhody experimentálního přístupu k řízení inovací. Předpokladem k úspěšné implementaci tohoto regulačního přístupu je proaktivní přístup regulatorních či dohledových orgánů a jejich dostatečné personální kapacity.⁵⁴⁴ Je tudíž vhodný zejména pro státy, které mají dostatečně velké

⁵⁴⁰ ROMĀNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 18.

⁵⁴¹ Tuto možnost využívá i tuzemská regulace bankovníctví. Podle § 1 odst. 8 zákona o bankách bankovní licence: „(...) může obsahovat vymezení rozsahu povolené činnosti, nikoliv však ve smyslu omezení počtu jednotlivých obchodních případů, a dále může obsahovat stanovení podmínek, které musí banka nebo pobočka banky z jiného než členského státu splnit před zahájením kterékoliv povolené činnosti, popřípadě je dodržovat při výkonu kterékoliv povolené činnosti.“

⁵⁴² Regulatorní orgán může např. dočasně snížit minimální kapitálové požadavky pro začínající podnikatele (startupy) ve finančním sektoru, aby podpořil vznik nových inovativních produktů a služeb. Tato výjimka se uplatní pro příslušnou finanční službu až do dosažení určitého objemu transakcí nebo počtu klientů. Poté by se aplikovaly kapitálové požadavky v plném rozsahu.

⁵⁴³ Srov. SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. 36.

⁵⁴⁴ PARENTI, Radostina. *Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech*, s. 25.

aparát pro dohledovou činnosti. Experimentální regulační přístup je vstřícný vůči inovátorům a podporuje vznik nových produktů, řešení a obchodních modelů. Výhodou tohoto přístupu je úzké propojení mezi dohledovými a regulatorními orgány a podnikateli na finančním trhu. Díky intenzivnímu dialogu s podnikateli na finančním trhu a sledování testovaných produktů při interakci s klienty dohledové orgány získávají přehled o každodenním fungování podnikatelů na finančním trhu, mohou efektivněji monitorovat trh finančních služeb a zlepšit výkon dohledu. Zkušenosti získané během této spolupráce s podnikateli mohou být zároveň použity jako zpětná vazba pro regulatorní orgány za účelem tvorby efektivní regulace finančního trhu. Jelikož je však tento regulační přístup rovněž založen na *ad hoc* regulačních opatřeních, může vytvářet rozdílné podmínky pro podnikatele na finančním trhu⁵⁴⁵ a působit diskriminačně vůči zavedeným poskytovatelům finančních služeb, které k experimentálním nástrojům regulačního řízení inovací nemusí mít přístup.⁵⁴⁶ Absence komplexního regulatorního rámce má rovněž za následek, že se v rámci experimentálního přístupu neuplatní standardizační efekt regulace a s tím související snižování nákladů.⁵⁴⁷ Zároveň má tento regulační přístup omezené využití pro přeshraniční poskytování finančních služeb.

Pokud bychom tyto čtyři regulační přístupy – tedy volný přístup, formální přístup založený na specifické a detailní regulaci, přístup spočívající v uplatňování flexibility a diskrece a přístup experimentální – zhodnotili optikou jejich vlivu na inovace a pokusili bychom se vybrat optimální přístup podporující vznik inovací a zároveň naplňující další cíle finanční regulace, došli bychom k závěru, že ani jeden regulační přístup sám o sobě nelze označit za optimální.

Volný přístup představuje nejmenší překážku pro rozvoj inovací, nicméně přináší s sebou rizika pro finanční stabilitu a ochranu spotřebitele. Upuštění od regulace finančních služeb v duchu doktríny *laissez-faire* nelze považovat za úspěšnou inovační politiku, byť tento regulační přístup představuje nejmenší překážku pro inovace. Formální přístup založený na specifické a detailní regulaci naopak zajišťuje vysokou úroveň ochrany spotřebitele, finanční stability a dalších zákonem chráněných zájmů, může však výrazným způsobem omezovat inovativní potenciál tržního prostředí. Experimentální přístup a přístup spočívající v uplatňování flexibility a diskrece se zdají být vhodnými kompromisy, které podporují inovace a zároveň plní další cíle finanční regulace, včetně ochrany spotřebitele a zajištění finanční stability. I tyto regulační přístupy

⁵⁴⁵ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. 36.

⁵⁴⁶ Srov. STUPKOVÁ, Michala. *Regulatorní sandboxy ve finančních službách*, s. 16.

⁵⁴⁷ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. 45.

nicméně mají své limity, a v některých případech mohou vytvářet nežádoucí nerovnost na trhu finančních služeb.

Výše uvedené regulační přístupy k řízení inovací lze spolu nicméně kombinovat. Zejména experimentální nástroje regulace jako jsou regulatorní sandboxy a jiné inovační facilitátory jsou vhodným doplňkem k formálnímu přístupu založenému na specifické a detailní regulaci, kdy *ad hoc* přístup regulatorních či dohledových orgánů a experimentální nástroje inovační politiky mohou vhodným způsobem mitigovat negativní dopady formálního přístupu v oblasti inovací. Právě kombinaci těchto dvou regulačních přístupů k řízení inovací tak lze označit jako optimální regulační politiku podporující vznik inovací a zároveň naplňující další cíle finanční regulace.

4.5 Optimální regulace podporující vznik inovací

Regulace představuje klíčový nástroj inovační politiky. Pokud je správně koncipována a aplikována v praxi, může být účinným nástrojem pro vytváření pobídek ke zvýšení inovační aktivity a konkurence na trhu. Pokud tomu tak není, může regulace vytvářet překážky pro inovace, uzavírat příležitosti pro rozvoj trhu a omezovat konkurenci.⁵⁴⁸

Regulační řízení inovací v oblasti platebních služeb je nicméně velmi náročný úkol. Platební služby jsou abstraktní, technicky složité a dynamicky se vyvíjejí.⁵⁴⁹ Jedním z klíčových problémů, s nimiž se regulatorní orgány potýkají, je potřeba zvládnout někdy protichůdné cíle regulace platebních služeb, jako je podpora inovací a konkurence, ochrana spotřebitele a bezpečnost platebního styku a stabilita finančního systému.⁵⁵⁰ Ačkoli inovace v oblasti platebních služeb s sebou přinášejí nezpochybnitelné výhody, nelze inovace podporovat na úkor ostatních cílů regulace platebních služeb.⁵⁵¹

Cíl podporovat inovace může být v rozporu s cílem zajistit dostatečnou úroveň ochrany spotřebitele. Inovativní platební služby využívají nové technologie a postupy, které mohou spotřebitele vystavit novým druhům rizik, například kybernetickým útokům, ztrátě dat nebo nedostatečné transparentnosti ve způsobu, jakým jsou jejich osobní a údaje a finanční data zpracovávány. Podpora inovací může být rovněž v rozporu s cílem zachování finanční stability. Inovativní technologie a nové služby v sektoru platebních služeb mohou mít za následek vyšší míru rizika, zejména pokud jde o jejich integraci do stávajícího finančního systému. Neznámá

⁵⁴⁸ ROMÁNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 20.

⁵⁴⁹ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 27.

⁵⁵⁰ BOURKE, Nick et al. *How Can Regulators Promote Financial Innovation While Also Protecting Consumers?*, s. 2.

⁵⁵¹ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Sound practices: implications of fintech developments for banks and bank supervisors*, s. 24.

rizika, která mohou nové technologie přinést, mohou ovlivnit stabilitu celého systému. Podpora inovací může rovněž vést k tomu, že se na trh dostanou noví hráči, kteří nemají dostatečné kapitálové zajištění nebo nejsou schopni plně řídit systémová rizika spojená s poskytováním platebních služeb. Pokud nejsou tyto nové subjekty podrobeny dostatečnému dohledu a obezřetnostní regulaci, hrozí, že v případě jejich selhání dojde k dominovému efektu, který by mohl zasáhnout nejen jejich uživatele, ale i tradiční finanční instituce. Selhání velkého poskytovatele platebních služeb by mohlo narušit důvěru v poskytovatele platebních služeb a vést ke krizím likvidity na finančním trhu, což by v konečném důsledku ohrozilo širší finanční stabilitu. Regulační orgány se musí vyrovnat rovněž s tím, že inovativní řešení, která urychlují platební transakce, snižují náklady a zvyšují uživatelskou přívětivost, mohou zároveň otevírat nové cesty pro finanční kriminalitu.

Regulační orgány proto musí najít rovnováhu mezi podporou inovací a dalšími cíli regulace platebních služeb a zaujmout vyvážený postoj – podporovat inovace, ale nikoliv na úkor finanční stability, bezpečnosti platebního styku, ochrany spotřebitele a dalších veřejných zájmů.⁵⁵² Regulační orgány by při snaze o dosažení tohoto nesnadného cíle měly zvážit celý regulační rámec pro platební služby a zajistit, aby jednotlivé cíle regulace přispívaly k co největší efektivitě regulace platebních služeb, aniž by si tyto cíle navzájem odporovaly. Zároveň způsob, jakým regulační orgány k řízení inovací přistoupí, může mít značný dopad na finanční blahobyt společnosti.⁵⁵³

Za úspěšné regulační řízení inovací lze označit regulační přístup, který účinně řídí rizika bez zbytečného potlačování inovací, či který přímo či nepřímo podporuje inovace. Problémem však je, že tyto dva cíle regulační politiky – řízení rizik a podpora inovací – jsou nežádka ve vzájemném konfliktu.⁵⁵⁴ To činí z regulačního řízení inovací, zvláště pak v regulovaném tržním odvětví platebních služeb, nesnadný úkol.

Na základě syntézy poznatků o pozitivních i negativních dopadech regulace na inovace, představených v této kapitole, včetně poznatků o jednotlivých regulačních přístupech k inovacím, poznatků o vzájemném vztahu mezi konkurencí a inovacemi a poznatků o fenoménu inovace obcházející regulaci, lze dojít k závěru, že optimální regulace platebních služeb podporující inovace a úspěšné regulační řízení inovací v oblasti platebních služeb se vyznačuje následujícími znaky:

⁵⁵² CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 195.

⁵⁵³ BOURKE, Nick et al. *How Can Regulators Promote Financial Innovation While Also Protecting Consumers?*, s. 1.

⁵⁵⁴ TREBILCOCK, Michael J. a Edward IACOBUCCI. *Designing Competition Law Institutions. World Competition*. 2002, roč. 25, č. 3, s. 368.

(i) *Vhodně nastavené vstupní bariéry*

Regulace by v první řadě neměla omezovat konkurenci na trhu platebních služeb a inovační potenciál trhu stanovením příliš vysokých vstupních bariér. Pro trh platebních služeb (ale i jiných finančních služeb) je typickou vstupní bariérou požadavek na získání povolení k činnosti od dohledového orgánu.⁵⁵⁵ Bez povolení k činnosti zpravidla nelze regulované platební služby poskytovat.

Se získáním povolení k poskytování platebních služeb by neměly být spojovány nepřiměřené regulační požadavky, jako například nadměrně vysoké kapitálové požadavky, nadměrně vysoké kvalifikační nároky na management, které nejsou přiměřené povaze podnikání, či příliš detailní požadavky na informační systémy a technologickou infrastrukturu, které menší podnikatelé nejsou schopni finančně ani technicky splnit. Zároveň by licenční řízení před dohledovým orgánem mělo být omezeno krátkou lhůtou. Nepřiměřeně dlouhá licenční řízení mohou odradit podnikatele od vstupu na trh platebních služeb, což v konečném důsledku potlačuje inovační potenciál trhu.

Některé státy umožňují poskytovat platební služby koncovým klientům pouze bankám (případně vyžadují, aby nebankovní subjekty poskytovaly platební služby ve spolupráci s bankou),⁵⁵⁶ čímž na trhu platebních služeb vytvářejí nežádoucí oligopolní prostředí. Oprávnění poskytovat platební služby by neměly mít pouze banky a tradiční finanční instituce, ale též nebankovní subjekty. To povede ke konkurenčnímu prostředí podněcující vznik a rozvoj inovací v oblasti platebních služeb.

Za optimální lze považovat licenční režim, v němž musí obezřetnostní kapitálové požadavky splňovat pouze ti poskytovatelé platebních služeb, kteří zároveň přijímají vklady od veřejnosti, případně kteří poskytují úvěry. Zároveň existuje dobrý argument pro upuštění od obezřetnostních kapitálových požadavků u poskytovatelů platebních služeb, kteří vykonávají svou činnost pouze v omezeném rozsahu, ať už z hlediska celkového počtu klientů či objemu peněžních prostředků v držení během určitého kalendářního období. U těchto poskytovatelů platebních služeb je nutné především zajistit, aby peněžní prostředky klientů byly odděleny na

⁵⁵⁵ Viz např. EHRENTAUD, Johannes et al. *Fintech and payments: regulating digital payment services and e-money* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2021, s. 13 [cit. 14.05.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights33.pdf>

⁵⁵⁶ COMMITTEE ON PAYMENTS AND MARKET INFRASTRUCTURES. *Non-banks in retail payments* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2014, s. 17 [cit. 17.05.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d118.pdf>

samostatném účtu od prostředků poskytovatele platebních služeb. U ostatních poskytovatelů platebních služeb by se měly uplatnit obezřetnostní požadavky, a to v rozsahu závislejícím na míře rizika spojeného s poskytovanými platebními službami.⁵⁵⁷

Za bariéru pro vstup na trh platebních služeb lze považovat i omezený přístup k platebním systémům. Regulace by měla zajistit přímý přístup nebankovních subjektů k platebním systémům, včetně platebních systémů s neodvolatelností zúčtování, a dále právní nárok na zřízení platebního účtu u centrální banky nebo u komerčních bank.

(ii) *Vhodně zvolený rozsah a neutralita regulace*

Regulace by měla být dostatečně flexibilní, aby byla schopna reagovat na vznikající inovace na trhu. Věcný rozsah regulace by měl být vymezen obecným způsobem, aby se vztahoval na širokou škálu současných i budoucích produktů a obchodních modelů, aniž by bylo nutné regulatorní rámec v souvislosti se vznikem nových technologií příliš často aktualizovat. Regulace, která není dostatečně flexibilní či pravidelně aktualizována v souladu s technologickým pokrokem, může rychle zastarat a v konečném důsledku představovat překážku pro inovace. Zejména s ohledem na dynamický technologický vývoj v posledních letech je proto nutné regulatorní rámec platebních služeb v pravidelných intervalech sledovat a posuzovat, zda je pro trh stále relevantní a aktuální.⁵⁵⁸

Přílišné množství regulatorních opatření a právních předpisů může poskytovatele platebních služeb svázat v jejich rozvoji, což potlačuje inovační potenciál trhu. Tato situace nastává zvláště když jsou právní předpisy příliš podrobné či složité.⁵⁵⁹ Regulatorní orgány by proto měly usilovat o přiměřený rozsah regulace, která na jedné straně plní stanovené cíle, ale zároveň nepředstavuje překážku pro inovace. Především příliš rozsáhlé informační povinnosti vůči klientům představují pro poskytovatele finančních služeb značnou regulatorní zátěž a mohou bránit inovacím,⁵⁶⁰ zejména v oblasti uživatelské zkušenosti.⁵⁶¹

⁵⁵⁷ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 48.

⁵⁵⁸ WORKING GROUP ON INNOVATIONS IN RETAIL PAYMENTS. *Innovations in retail payments*, s. 37–38.

⁵⁵⁹ PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*, s. 22–23.

⁵⁶⁰ STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 19–20.

⁵⁶¹ Uživatelská zkušenost (anglicky *user experience*, často zkracováno jako UX) označuje souhrn veškerých aspektů interakce uživatele s produktem či službou. Tato zkušenost zahrnuje nejen samotnou použitelnost a funkčnost daného produktu či služby, ale také estetické a emoční aspekty, které ovlivňují, jak je uživatel daným produktem nebo službou spokojen.

Je proto vhodné, aby přeregulovaný trh byl deregulován a příliš svazující či složitá regulatorní opatření byla racionalizována. V této souvislosti je důležité, aby regulatorní opatření, zejména právní předpisy, nebyly příliš podrobné tam, kde to není nezbytně nutné.⁵⁶²

Regulace platebních služeb by zároveň měla být co nejvíce neutrální a neměla by upřednostňovat jednu technologii nebo obchodní model před jinými.⁵⁶³ Pouze technologicky neutrální regulace umožňuje regulovaným subjektům experimentovat s inovativními řešeními.⁵⁶⁴ Regulatorní rámec, který upřednostňuje jednu konkrétní technologii nebo jeden obchodní model před jinými, může narušit přirozené tržní procesy a potlačovat inovační potenciál trhu.

Neutralita regulace má také zásadní význam z hlediska spravedlivé hospodářské soutěže. Regulace, která poskytuje rovné podmínky pro všechny účastníky trhu, podporuje vznik a rozvoj nových tržních subjektů a technologií, které mohou přinést významné inovace. Technologicky neutrální přístup je tedy důležitý rovněž pro zdravé konkurenční prostředí, které je předpokladem pro rozvoj inovací.

Regulátoři by měli usilovat o vytváření technologicky neutrálních pravidel, aby zajistili jejich dlouhodobou relevanci a předešli zastarávání regulace. Technologicky neutrální regulace je schopná reagovat na vývoj nových technologií a přizpůsobit se změnám na trhu, aniž by vyžadovala neustálé legislativní změny. Tím je zajištěno, že regulace zůstane aktuální a nebude bránit adopci inovací, které mohou teprve vzniknout. Dlouhodobě udržitelná regulace se namísto upravování konkrétních procesů nebo technologií zaměřuje na stanovení obecných pravidel pro určité jednání či chování. Tento regulační přístup je obzvláště důležitý v odvětvích, která jsou silně závislá na technologiích,⁵⁶⁵ tedy i v oblasti platebních služeb.

(iii) Právní jistota

Nedostatek právní jistoty je spojován s negativními dopady na inovace.⁵⁶⁶ Regulace by měla poskytovat podnikatelům jasný, srozumitelný a předvídatelný soubor norem regulujících jejich podnikání.⁵⁶⁷ Je nutné odstranit nejistotu, s níž se podnikatelé potýkají při uvádění nových produktů na trh. Nedostatek právní jistoty může pro inovace představovat větší překážku, než špatně zvolený regulační přístup či nevhodně strukturovaná regulace.

⁵⁶² PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*, s. 22–23.

⁵⁶³ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 43.

⁵⁶⁴ PELKMANS, Jacques a Andrea RENDA. *How Can EU Legislation Enable and/or Disable Innovation?*, s. 22.

⁵⁶⁵ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 43–44.

⁵⁶⁶ Viz např. BLIND, Knut. *The Impact of Regulation on Innovation*, s. 21; nebo STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, s. 21–22.

⁵⁶⁷ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 24.

Jasná a srozumitelná regulace s četnými výkladovými stanovisky je minimálním základem, který je nutný pro vytvoření prostředí podporujícího inovace a pro přilákání inovativních subjektů. Regulační orgány by zároveň měly při tvorbě regulace využívat jednoduchý a srozumitelný jazyk.

Za účelem zvýšení právní jistoty by regulační orgány měly poskytovat výkladová stanoviska k právním předpisům a jasné pokyny k aplikaci regulačních požadavků, aby podnikatelé mohli lépe porozumět svým právům a povinnostem. Podpořit právní jistotu a odstranit některé interpretační problémy při aplikaci práva může též zveřejnění často kladených dotazů a pořádání kulatých stolů a seminářů. Regulační orgány by rovněž měli nová regulační opatření s podnikateli, odborníky a dalšími zainteresovanými stranami pravidelně konzultovat. Tyto konzultace mohou pomoci identifikovat potenciální dopady regulace a přizpůsobit regulační opatření tak, aby efektivně plnily svůj účel a současně minimalizovaly právní nejistotu.

Regulační orgány by měli usilovat o stabilní regulační prostředí, ve kterém nedochází k častým a nepředvídatelným změnám pravidel. To umožní podnikatelům plánovat a realizovat investice do inovačních projektů a jiné dlouhodobé investice. Stabilita regulačního prostředí zároveň přispívá k vytvoření vhodného prostředí pro investice, což v konečném důsledku může podpořit inovační aktivitu v příslušném tržním odvětví.⁵⁶⁸ Pokud je však nutné či vhodné přistoupit ke změně regulačního prostředí, měly by regulační orgány poskytnout dostatek času a informací o plánovaných regulačních změnách, aby se podnikatelé mohli na tyto změny lépe připravit, analyzovat jejich dopady na podnikatelské aktivity a obchodní model, a v posledním kroku se těmto novým regulačním požadavkům přizpůsobit.

Překážkou pro inovace je rovněž roztržštěnost regulačních požadavků do různých právních předpisů a jejich vzájemná nekonzistence. Například ve Spojených státech amerických je regulační rámec platebních služeb roztržštěný mezi různé federální a státní předpisy,⁵⁶⁹ což podnikatelům komplikuje orientaci v jejich povinnostech při poskytování platebních služeb a zároveň vytváří překážky pro poskytování platebních služeb napříč jednotlivými státy federace. Nežádoucí bariéry pro inovace mohou vznikat i v důsledku rozdílné implementace právních předpisů Evropské unie do národního práva, zejména pak při transpozici evropských směrnic. Směrnice tvoří značnou část evropské regulace platebních služeb a rozdíly při jejich transpozici

⁵⁶⁸ Srov. FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. *Regulatory sandbox*, s. 5.

⁵⁶⁹ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 9.

snižují inovační potenciál evropského trhu platebních služeb. Pro podporu inovací je třeba sjednotit a harmonizovat regulaci platebních služeb v jednotlivých státech a regionech, což sníží náklady regulace (*compliance costs*) a zvětší trh, na kterém poskytovatelé platebních služeb mohou působit,⁵⁷⁰ jakož i potenciální výnosy, kterých poskytovatelé platebních služeb mohou dosáhnout.⁵⁷¹

(iv) *Proaktivní podpora inovací*

Regulatorní orgány by neměly pouze umožňovat inovace tím, že nebudou vytvářet zbytečné překážky, ale měly by se také aktivně podílet na tvorbě prostředí podporujícího inovace a svými regulatorními zásahy jejich vznik proaktivně podporovat.⁵⁷² Regulatorní orgány za tímto účelem mají k dispozici hned několik nástrojů.

Jedním z nich jsou regulatorní zásahy, jejichž hlavním cílem je *ex ante* podpora inovací. Jedná se o regulační přístup, kdy regulátor (zpravidla zákonodárce) aktivně vytváří podmínky pro rozvoj nových technologií a služeb ještě předtím, než se tyto inovace plně projeví na trhu.

Co se týče regulační politiky v oblasti inovací, k proaktivní podpoře inovací je vhodný zejména flexibilní regulační přístup založený na *ad hoc* regulaci v rané fázi vývoje nových řešení a technologií.⁵⁷³ Protože ale značná část rozvinutých států využívá formální přístup založený na tvorbě detailní a specifické regulace, za účelem podpory inovací je vhodné tento regulační přístup doplnit o experimentální nástroje regulace v podobě inovačních facilitátorů, ať již ve formě inovačních center, regulatorních sandboxů či některých méně institucionalizovaných forem. Experimentální nástroje inovační politiky mohou vhodným způsobem mitigoval negativní dopady formálního přístupu v oblasti inovací. Zejména regulatorní sandboxy, které umožňují podnikatelům testovat inovativní produkty v úzké spolupráci s dohledovým orgánem, vykazují značný potenciál pro podporu inovací.⁵⁷⁴

⁵⁷⁰ VALLANCE, Patrick. *Pro-innovation Regulation of Technologies Review: Digital Technologies* [online]. Londýn: HM Government, 2023, s. 3 [cit. 17.04.2024]. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64118f0f8fa8f555779ab001/Pro-innovation_Regulation_of_Technologies_Review_-_Digital_Technologies_report.pdf

⁵⁷¹ BLIND, Knut et al. *New products and services*, s. 208.

⁵⁷² WORKING GROUP ON INNOVATIONS IN RETAIL PAYMENTS. *Innovations in retail payments*, s. 37.

⁵⁷³ VALLANCE, Patrick. *Pro-innovation Regulation of Technologies Review: Digital Technologies*, s. 3.

⁵⁷⁴ POLASIK, Michał et al. *The impact of Payment Services Directive 2 on the PayTech sector development in Europe*, s. 397.

Inovační potenciál trhu platebních služeb mohou regulační orgány nicméně podpořit i poskytováním specializovaného poradenství v oblasti finanční regulace,⁵⁷⁵ což pomůže odstranit regulační nejistotu, odstranit informační asymetrii na trhu platebních služeb⁵⁷⁶ a může pomoci podnikatelům v rané fázi jejich podnikání.

Tyto znaky – vhodně nastavené vstupní bariéry, vhodně zvolený rozsah a neutralita regulace, právní jistota a proaktivní podpora inovací – charakterizují regulaci platebních služeb, která účinně podporuje inovace, efektivně řídí rizika spojená s poskytováním platebních služeb a zároveň naplňuje i ostatní cíle regulace. Tento výčet charakteristických znaků „optimální“ regulace platebních služeb není vyčerpávající – představit vyčerpávající přehled takových znaků ostatně ani není cílem této práce. Kromě výše uvedených znaků lze za charakteristiku dobré regulace platebních služeb považovat harmonizaci regulace napříč státy a regiony a zavedení jednotných standardů pro provádění platebních transakcí. Důležitým faktorem vytvářejícím prostředí podporující vznik inovací je rovněž celková přívětivost podnikatelského prostředí.⁵⁷⁷ To zahrnuje nejen snadné a časově nenáročné založení obchodních korporací, ale také jednoduché daňové předpisy s dostatečným množstvím instrukcí pro daňové poplatníky a možnost efektivní komunikace s orgány veřejné správy a vstřícnost těchto orgánů vůči podnikatelům.

⁵⁷⁵ FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation*, s. 24–25.

⁵⁷⁶ Bankovní poskytovatelé platebních služeb mají zpravidla k dispozici lepší informace a disponují lepší znalostí finanční regulace než nebankovní poskytovatelé platebních služeb a startupy.

⁵⁷⁷ POLASIK, Michał et al. *The impact of Payment Services Directive 2 on the PayTech sector development in Europe*, s. 388.

5 Analýza tuzemské regulace platebních služeb

V předchozí kapitole jsem analyzoval dopady regulace na inovace, a to jak v obecné rovině, tak v oblasti platebních služeb. Zároveň jsem představil jednotlivé přístupy k regulačnímu řízení inovací. Na základě získaných poznatků jsem identifikoval nejdůležitější znaky optimální regulace platebních služeb, která podporuje inovace, ale zároveň dokáže efektivně řídit rizika vznikající v souvislosti s poskytováním platebních služeb a naplňovat též ostatní cíle regulace platebních služeb.

V této poslední a stěžejní kapitole se optikou těchto charakteristických znaků optimální regulace analyzuji současnou tuzemskou regulaci platebních služeb a v omezeném rozsahu též návrhy připravované evropské legislativy v oblasti platebních služeb, zejména návrh nařízení PSR a návrh směrnice PSD3. Zároveň se pokusím zodpovědět otázku, do jaké míry lze tuzemskou regulaci platebních služeb považovat za optimální z pohledu podpory inovací a naplňování ostatních cílů regulace platebních služeb. Na základě této analýzy též navrhu konkrétní změny *de lege ferenda*, které by měly zajistit, aby tuzemská regulace platebních služeb vytvářela prostředí podporující inovace a zároveň naplňovala další klíčové cíle regulace.

S ohledem na identifikované nejdůležitější znaky optimální regulace platebních služeb provedu analýzu v následujících oblastech, které považuji za klíčové z pohledu (potenciálního) vlivu regulace platebních služeb na inovace: vstupní bariéry, rozsah a neutralita regulace, právní jistota a proaktivní podpora inovací.

5.1 Vstupní bariéry

V první části analýzy tuzemské regulace platebních služeb se zaměřím na klíčové bariéry, které komplikují vstup nových subjektů na trh platebních služeb a snižují inovační potenciál trhu. Předmětem zkoumání budou vstupní bariéry v podobě povinnosti získat povolení k činnosti a související licenční požadavky, dále omezený přístup některých poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům s neodvolatelností zúčtování a také obtíže, s nimiž se nebankovní poskytovatelé platebních služeb potýkají při zřizování účtů u bank.

5.1.1 Povolení k činnosti

Většina států vyžaduje, aby subjekty poskytující platební služby získaly před zahájením činnosti povolení (licenci)⁵⁷⁸ k poskytování platebních služeb – ať již se jedná o bankovní licenci,

⁵⁷⁸ Viz např. EHRENTAUD, Johannes et al. *Fintech and payments: regulating digital payment services and e-money*, s. 13.

nebo povolení k činnosti nebankovního poskytovatele platebních služeb. Požadavek na získání povolení k činnosti je pro oblast finančních služeb běžný, totéž platí i pro odvětví platebních služeb. Jeho primárním účelem je zajistit stabilitu a bezpečnost trhu platebních služeb, ochranu uživatelů a důvěru v poskytovatele platebních služeb a trh platebních služeb jako celek.

Obecně platí, že pravomoc udělit povolení k poskytování platebních služeb je svěřena orgánu vykonávajícímu dohled nad trhem platebních služeb. Dohledový orgán po přijetí žádosti o povolení k poskytování platebních služeb, včetně všech předepsaných příloh, nejprve provede posouzení způsobilosti a bezúhonnosti žadatele o povolení. Podmínkou udělení povolení k činnosti je splnění předepsaných licenčních požadavků a následné dodržování stanovených regulatorních pravidel, přičemž sankcí za jejich porušení může být v nejzávažnějších případech i odnětí povolení k činnosti.

Podmínky pro udělení povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb obvykle zahrnují obezřetnostní požadavky přiměřené provozním a finančním rizikům, kterým jsou tyto subjekty při své činnosti vystaveny. Určitá omezení či podmínky mohou být stanoveny rovněž ve vztahu k osobám ve vedoucím postavení žadatele nebo osobám vykonávajícím kontrolu nad žadatelem o povolení k činnosti. Cílem těchto licenčních podmínek je zejména vyloučit z poskytování platebních služeb osoby, které se v minulosti dopustily podvodného jednání nebo jiného závažného porušení finančněprávních předpisů.⁵⁷⁹

Z důvodu značné různorodosti subjektů působících v oblasti platebních služeb existuje ve většině právních ráďů více než jeden druh povolení opravňující poskytovat platební služby. Nejpřísnější licenční režim, zahrnující rozsáhlé obezřetnostní požadavky, se uplatní pro subjekty, které nad rámec poskytování platebních služeb přijímají vklady od veřejnosti – bez ohledu na to, zda se jedná o banky v pravém slova smyslu, či nikoliv.⁵⁸⁰ Cílem obezřetnostních požadavků je minimalizovat riziko selhání poskytovatelů platebních služeb, jejichž úpadek by mohl mít významný dopad na jejich klienty, případně i na ekonomiku jako celek.

Poskytovatelé platebních služeb, kteří vklady od veřejnosti nepřijímají, podléhají obvykle mírnějšímu regulatornímu režimu. Tento diferenciovaný přístup odráží skutečnost, že nebankovní poskytovatelé platebních služeb ve srovnání s bankami vykonávají specializovanější a omezenější

⁵⁷⁹ ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*, s. 74–75.

⁵⁸⁰ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 47. V kontextu českého práva se poměrně rozsáhlé obezřetnostní požadavky (ve srovnání s obezřetnostními požadavky na nebankovní poskytovatele platebních služeb) uplatní též na družstevní záložny.

činnosti, a proto jsou vystaveni méně rozsáhlým a snáze monitorovatelným a kontrolovatelným rizikům.⁵⁸¹ Regulační režim pro tyto nebankovní subjekty obvykle zahrnuje požadavky na způsobilost a bezúhonnost, základní kapitálové požadavky, systémy odškodňování za neautorizované nebo nesprávně provedené platební transakce, řešení sporů a průběžný dohled ze strany dohledového orgánu, který má v případě porušení regulačních požadavků pravomoc udělovat sankce, včetně pravomoci odejmout povolení k činnosti.⁵⁸² Pro nebankovní poskytovatele platebních služeb je zejména vhodné stanovit takové požadavky na počáteční kapitál a kapitálovou přiměřenost, které budou přiměřené jejich činnosti a nebudou pro ně představovat nadměrnou zátěž.⁵⁸³

Nejnižší vstupní bariéru představuje registrační režim pro poskytovatele platebních služeb s velmi nízkým rizikovým profilem. Tyto subjekty jsou povinny se zaregistrovat u dohledového orgánu, avšak nemusí prokazovat způsobilost k poskytování platebních služeb či splňovat jiné vstupní požadavky. Na rozdíl od povolení k činnosti bankovního či nebankovního poskytovatele platebních služeb zpravidla mají zájemci na registraci právní nárok. Registrace poskytuje dohledovému orgánu základní informace o subjektech působících na trhu platebních služeb a zároveň nabízí nástroj, jak je v případě problémů z trhu platebních služeb vyloučit, například zrušením registrace v důsledku opodstatněných stížností ze strany klientů.⁵⁸⁴

Licenční požadavky jsou na jednu stranu klíčovým nástrojem pro ochranu spotřebitele a stability finančního systému, na druhou stranu představují bariéry pro vstup na trh platebních služeb a negativním způsobem ovlivňují inovace. Získání povolení může být zdlouhavý (a mnohdy i finančně nákladný) proces, který ztěžuje vstup nových subjektů na trh. Nutnost získat povolení k činnosti může některé subjekty od vstupu na trh odradit, v některých případech vstup dokonce znemožnit – to může nastat v případě příliš vysokých požadavků na počáteční kapitál pro poskytovatele platebních služeb.

Přestože vstupní bariéry v podobě požadavku na získání povolení k poskytování platebních služeb nepochybně představují určitou překážku inovacím, s ohledem na ostatní cíle regulace platebních služeb⁵⁸⁵ jsou tyto regulační překážky pro inovace ospravedlnitelné. Z hlediska podpory inovací je pozitivní, že platební služby nejsou v České republice vyhrazeny pouze bankám, ale mohou je poskytovat i nebankovní subjekty – zejména platební instituce, poskytovatelé platebních služeb malého rozsahu a správci informací o platebním účtu,

⁵⁸¹ Recitál 34 směrnice PSD2.

⁵⁸² BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 46.

⁵⁸³ Srov. recitál 34 směrnice PSD2.

⁵⁸⁴ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 46–47.

⁵⁸⁵ Cílem regulace platebních služeb se věnuji v podkapitole 3.2 této práce.

v omezeném rozsahu též instituce elektronických peněz a vydavatelé elektronických peněz malého rozsahu. Kompletní přehled subjektů oprávněných k poskytování platebních služeb v České republice uvádím v podkapitole 3.6 této práce.

Zrušení monopolu bank na poskytování platebních služeb otevírá cestu na trh platebních služeb začínajícím podnikatelům v oblasti fintech a technologickým společnostem – často inovativním a experimentujícím subjektům zavádějícím nové produkty a řešení. Oddělení regulace platebních služeb od bankovní regulace má pozitivní vliv na rozvoj konkurence v oblasti platebních služeb a v konečném důsledku podporuje inovace.⁵⁸⁶ Inovační aktivity totiž přichází od tradičních bank především v situaci, kdy jsou vystaveny konkurenci v podobě nebankovních, technologicky pokročilých subjektů.⁵⁸⁷

Přestože platební instituce a poskytovatelé platebních služeb malého rozsahu mohou v České republice poskytovat platební služby již od roku 2009,⁵⁸⁸ na tuzemském trhu platebních služeb banky hrají stále dominantní roli.⁵⁸⁹ Tuto skutečnost ovšem nepovažují za problém právní regulace, neboť tuzemské právní předpisy poskytování platebních služeb ze strany nebankovních subjektů nejen umožňují, nýbrž dokonce podporují, a to stanovením mírnějších regulatorních požadavků pro nebankovní subjekty, než je tomu u bank.⁵⁹⁰

Kladně hodnotím také modulární přístup zákonodárce k systému licencování poskytovatelů platebních služeb, kdy zákon o platebním styku vedle bankovní licence nabízí více druhů povolení k poskytování platebních služeb. V tomto kontextu je rovněž třeba ocenit, že Česká republika využila své diskreční pravomoci na základě čl. 32 směrnice PSD2, a umožnila zavést licenční režim pro „malé“ platební instituce – povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu. Na základě tohoto povolení může poskytovatel platebních služeb malého rozsahu poskytovat platební služby, pokud průměrný měsíční objem provedených platebních transakcí v České republice za poslední rok nepřesáhne částku 3 miliony eur.⁵⁹¹ Na poskytovatele platebních

⁵⁸⁶ CHIU, Iris H.-Y. *A new era in fintech payment innovations?*, s. 211–212.

⁵⁸⁷ Závislosti inovace na konkurenci tradičních bankovních poskytovatelů platebních služeb v podobě nebankovních subjektů je analyzována v podkapitole 4.1.3 této práce.

⁵⁸⁸ Regulatorní režim pro platební instituce a poskytovatele platebních služeb malého rozsahu byl zaveden do českého právního řádu na základě předchůdce dnešního zákona o platebním styku – zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, který nabyl účinnosti 1. listopadu 2009.

⁵⁸⁹ ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *The FinTech Ecosystem in the Czech Republic*, s. 85.

⁵⁹⁰ Snížení dominance bank na českém finančním trhu by nicméně mohlo pomoci zkrácení řízení o udělení povolení k činnosti nebankovních poskytovatelů platebních služeb. Déle těchto licenčních řízení se detailně věnuji níže v této podkapitole.

⁵⁹¹ § 58 odst. 2 zákona o platebním styku.

služeb malého rozsahu se ve srovnání s platebními institucemi uplatní mírnější regulační požadavky; tyto subjekty zejména nemusí splňovat kapitálové požadavky. V rámci nedávné revize směrnice PSD2 nebyly identifikovány významné negativní jevy spojené s tímto mírnějším regulačním režimem,⁵⁹² zavedení povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu lze tudíž hodnotit pozitivně. S obdobnou diskreční pravomocí členských států Evropské unie počítá i návrh směrnice PSD3, v legislativním návrhu je zachován i stejný limit maximálního měsíčního objemu transakcí.⁵⁹³ Lze tudíž předpokládat, že institut poskytovatele platebních služeb malého rozsahu bude v českém právním řádu zachován i nadále.

Z hlediska podpory inovací je pozitivní, že se získáním povolení k činnosti nebankovního poskytovatele platebních služeb nejsou spojeny vysoké správní poplatky. Například správní poplatek za podání žádosti o povolení k činnosti platební instituce činí 50.000 Kč,⁵⁹⁴ zatímco pro poskytovatele platebních služeb malého rozsahu je výše správního poplatku stanovena částkou 10.000 Kč.⁵⁹⁵ V porovnání s ostatními náklady, které žadatel o povolení k činnosti musí vynaložit na technologická řešení, právní poradenství a marketing, lze tyto licenční poplatky považovat za poměrně nízké.

Překážkou pro inovaci sektoru platebních služeb naopak představují notoricky dlouhá licenční řízení vedená u České národní banky. Podle zprávy Evropského orgánu pro bankovníctví z roku 2023⁵⁹⁶ průměrná doba, kterou platební instituce a instituce elektronických peněz potřebují k získání povolení k činnosti od České národní banky, činí 13 až 15 měsíců – což je téměř dvojnásobek průměru členských států Evropské unie.⁵⁹⁷

Do okamžiku pravomocného rozhodnutí o udělení povolení k činnosti nemůže žadatel o povolení k činnosti platební služby poskytovat. Zároveň po celou dobu probíhajícího licenčního řízení žadatel nese nezanedbatelné náklady, zejména mzdové náklady a náklady na technické vybavení, čímž se zvyšují finanční bariéry pro vstup na trh platebních služeb. Dlouhá doba licenčního řízení tak představuje další dodatečnou bariéru pro vstup na trh platebních služeb.

⁵⁹² EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 12.

⁵⁹³ Čl. 34 návrhu směrnice PSD3.

⁵⁹⁴ Příloha „Sazebník“ položka 65 bod 2 písm. o) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

⁵⁹⁵ Příloha „Sazebník“ položka 65 bod 2 písm. q) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

⁵⁹⁶ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Report on the Peer Review on Authorisation Under PSD2*, s. 12.

⁵⁹⁷ Průměr všech států Evropské unie činí 7 až 9 měsíců.

Z výše citované zprávy Evropského orgánu pro bankovníctví nicméně vyplývá, že celková doba licenčního řízení není determinována právní úpravou. Český zákon o platebním styku v souladu se směrnicí PSD2⁵⁹⁸ stanoví, že Česká národní banka musí o žádosti o udělení povolení k činnosti platební instituce rozhodnout do tří měsíců⁵⁹⁹ od obdržení všech údajů, jež jsou k rozhodnutí požadovány.⁶⁰⁰ Stejná lhůta platí i v ostatních státech Evropské unie (viz například § 64 odst. 5 slovenského zákona č. 492/2009 Z. z., o platobných službách; § 49 odst. 3 a 4 maďarského zákona č. CXXXIX z roku 2013, o Maďarské národní bance (2013. évi CXXXIX. Törvény a Magyar Nemzeti Bankról); část 2 čl. 26 odst. 1 rumunského zákona č. 209/2019, o platebních službách a o změně dalších zákonů (*Legea nr. 209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative*)); v mnohých z těchto států nicméně licenční řízení trvá výrazně kratší dobu.⁶⁰¹

Jak je patrné z výše zmiňované zprávy Evropského orgánu pro bankovníctví, problém délky licenčního řízení nezávisí ani na lidských zdrojích národních regulátorů. Navzdory zdlouhavému licenčnímu procesu v České republice je počet zaměstnanců, kteří se licenčními řízeními v České národní bance zabývají, čtvrtý nejvyšší v Evropské unii. Ve sledovaném období let 2020 a 2021 na jednoho zaměstnance České národní banky připadala v průměru méně než jedna žádost o udělení povolení k činnosti, zatímco například úředník estonského dohledového orgánu Finantsinspektsioon vyřizoval ve stejném období hned 13 žádostí.⁶⁰² Průměrná doba licenčního řízení je však v Estonsku významně kratší než v České republice.

Problém s dlouhými licenčními řízeními může spočívat v příliš striktním přístupu českého dohledového orgánu ke splnění všech formálních náležitostí žádosti o povolení k činnosti. Přestože z pohledu ochrany spotřebitele může být pozitivní, že Česká národní banka udělí povolení k poskytování platebních služeb pouze sofistikovaným subjektům, které dokáží zpracovat žádost o povolení dostatečně kvalitním způsobem, nadměrná délka licenčního řízení může představovat zbytečnou bariéru pro inovace. Navíc skutečnost, že Česká národní banka žádosti o povolení

⁵⁹⁸ Čl. 12 směrnice PSD2.

⁵⁹⁹ Celé licenční řízení nicméně trvá podstatně déle než výše uvedené tři měsíce, neboť Česká národní banka (stejně tak jako jiné dohledové orgány) v naprosté většině případů požaduje doplnění žádosti o udělení povolení k činnosti, a to zpravidla opakovaně.

⁶⁰⁰ § 10 odst. 2 zákona o platebním styku. Není bez zajímavosti, že maximální doba, do kdy musí Česká národní banka rozhodnout o žádosti o udělení povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu, není v zákoně o platebním styku omezena. V praxi se délka řízení o udělení povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu příliš neliší od řízení o udělení povolení k činnosti platební instituce.

⁶⁰¹ Podle výše citované zprávy Evropského orgánu pro bankovníctví průměrná doba, kterou potřebují platební instituce a instituce elektronických peněz k získání povolení od příslušného regulátora, činí v případě Slovenska 4 až 6 měsíců, v případě Maďarska a v případě Rumunska pak v průměru 7 až 9 měsíců.

⁶⁰² EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Report on the Peer Review on Authorisation Under PSD2*, s. 10.

k činnosti žadatelům (zpravidla opakovaně) vrací k dopracování, má pravděpodobně jen minimální vliv na ochranu spotřebitele před nezpůsobilými poskytovateli platebních služeb.

Dlouhá licenční řízení vedená u České národní banky v kombinaci s principem jednotné evropské licence zároveň může vytvářet prostor pro regulatorní arbitráž, kdy podnikatelé mohou za účelem získání povolení k poskytování platebních služeb přesouvat sídla svých společností do členských států, kde licenční řízení trvají kratší dobu. Po získání povolení v příslušném členském státě pak mohou začít poskytovat služby v České republice přeshraničním způsobem. Tento vývoj by mohl mít za následek odliv kvalifikovaných zaměstnanců z České republiky. Ačkoliv dopad tohoto jevu na inovace na českém trhu platebních služeb lze odhadovat jen stěží, může tento vývoj představovat významné riziko pro domácí ekonomiku.

Bohužel nelze očekávat, že by připravovaná legislativa v podobě nařízení PSR a směrnice PSD3 v tomto ohledu situaci nějakým způsobem změnila – úprava licenčního řízení ponechána ve směrnici PSD3⁶⁰³ a od dosavadní právní úpravy se liší jen v podrobnostech. Překážku inovace v podobě dlouhých licenčních řízení by – alespoň částečně – mohlo pomoci překonat zřízení regulatorního sandboxu. Této problematice se věnuji v podkapitole 5.4.3 této práce.

5.1.2 Přístup k platebním systémům

Většinu platebních služeb nelze poskytovat bez platebního systému, tedy infrastruktury, která zpracovává a vypořádává platební transakce.⁶⁰⁴ Za bariéru pro vstup na trh platebních služeb lze tudíž považovat i omezení přístupu některých poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům. Platební systémy, včetně platebních systémů s neodvolatelností zúčtování, jsou blíže představeny v podkapitole 2.1.3 této práce.

Podle směrnice PSD2 musí členské státy Evropské unie zajistit, aby provozovatelé platebních systémů nebránili nebankovním poskytovatelům platebních služeb v přístupu nepřiměřenými omezeními, a aby všichni poskytovatelé platebních služeb, včetně nebankovních subjektů, měli přístup k platebním systémům. Účelem tohoto požadavku je zabránit bankám získat monopolní postavení v rámci platebních systémů a zajistit prostor pro konkurenci v podobě nebankovních poskytovatelů platebních služeb, včetně fintech společností a dalších inovativních podnikatelů.

Problémem je, že se tento požadavek nevztahuje na platební systémy vymezené ve směrnici o neodvolatelnosti zúčtování, tedy například platební systém CERTIS provozovaný

⁶⁰³ Čl. 13 a 14 návrhu směrnice PSD3.

⁶⁰⁴ EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 11.

Českou národní bankou či platební systém TARGET2, který slouží k vypořádání retailových platebních transakcí v eurech. Směrnice o neodvolatelnosti zúčtování zároveň až donedávna bránila nebankovním poskytovatelům platebních služeb v přímém přístupu k platebním infrastrukturám tím, že je nezařadila mezi možné účastníky platebního systému s neodvolatelností zúčtování.⁶⁰⁵ K datu uzavření rukopisu této práce ani český zákon o platebním styku neumožňuje nebankovním poskytovatelům platebních služeb přímý přístup k platebním systémům s neodvolatelností zúčtování.⁶⁰⁶

V praxi jsou nebankovní poskytovatelé platebních služeb nuceni sjednat si přístup k platebnímu systému s neodvolatelností zúčtování prostřednictvím jeho účastníka, tj. stát se klientem takového účastníka, aby vůbec mohli poskytovat své služby. To znamená, že nebankovní poskytovatelé platebních služeb musí spolupracovat s bankami či jinými úvěrovými institucemi nejen za účelem ochrany klientských peněžních prostředků,⁶⁰⁷ ale i v souvislosti s prováděním platebních transakcí. Tato strukturální závislost na bankách vytváří nerovné podmínky, které omezují konkurenci a zároveň snižují inovační potenciál trhu platebních služeb.⁶⁰⁸

Z hlediska optimální regulace podporující inovace lze přivítat, že by se tato situace v budoucnu měla změnit. Návrh nařízení PSR totiž počítá se zavedením přímého přístupu nebankovních poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům, a to včetně platebních systémů s neodvolatelností zúčtování. To by nahradilo současný nepřímý přístup nebankovních subjektů prostřednictvím účtů vedených u bank či jiných úvěrových institucí, které jsou účastníky příslušného platebního systému. Výjimku z povinnosti zajistit nediskriminační přístup k platebním systémům budou mít pouze ty platební systémy, jejichž účastníky jsou výlučně poskytovatelé platebních služeb ze stejného podnikatelského seskupení.⁶⁰⁹

⁶⁰⁵ Na základě čl. 4 odst. 1 nařízení o okamžitých platbách v eurech došlo ke změně směrnice o neodvolatelnosti zúčtování, která nově umožňuje, aby někteří nebankovní poskytovatelé platebních služeb, konkrétně platební instituce a vydavatelé elektronických peněz, byli přímými účastníky platebního systému s neodvolatelností zúčtování. Tato legislativní změna k uzavření rukopisu této práce doposud nebyla transponována do českého práva – členské státy Evropské unie mají povinnost tak učinit nejpozději do 9. dubna 2025 (viz čl. 5 nařízení o okamžitých platbách v eurech).

⁶⁰⁶ § 111 odst. 1 zákona o platebním styku.

⁶⁰⁷ Nebankovní poskytovatelé platebních služeb jsou povinni uložit peněžní prostředky klientů, které mají v držení, na samostatný účet vedený u banky či jiné úvěrové instituce. Viz např. § 22 odst. 1 zákona o platebním styku ve vztahu k platebním institucím.

⁶⁰⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 11.

⁶⁰⁹ Čl. 31 odst. 4 návrhu nařízení PSR.

Provozovatelé platebních systémů budou nově povinni zavést objektivní, nediskriminační a transparentní pravidla pro přístup poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům. Omezení přístupu k platebním systémům bude možné pouze v rozsahu nezbytném k ochraně před specifickými riziky, jako jsou riziko vypořádání, operační riziko, úvěrové riziko a riziko likvidity, případně k ochraně finanční a provozní stability platebního systému.⁶¹⁰ Odmítnutí žádosti o účast na platebním systému bude možné pouze na základě takto úzce vymezených důvodů.⁶¹¹

Připravované legislativní změny v oblasti přístupu nebankovních poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům představují významný krok směrem k větší konkurenci na trhu platebních služeb. Přímý přístup nebankovních subjektů k platebním systémům, včetně platebních systémů s neodvolatelností zúčtování, může odstranit či alespoň snížit současnou strukturální závislost nebankovních poskytovatelů platebních služeb na bankách a vytvořit rovnější podmínky pro všechny účastníky trhu platebních služeb. Tento krok rovněž může podpořit rozvoj společností z oblasti fintech a vznik a implementaci inovativních řešení v oblasti platebních služeb. Je tedy žádoucí, aby byly tyto legislativní změny přijaty a implementovány do národního práva co nejdříve.

5.1.3 Přístup nebankovních poskytovatelů platebních služeb k účtům u bank

Pro činnost poskytovatelů platebních služeb je rovněž zásadní, aby měli přístup k platebním účtům. Pro banky a jiné úvěrové instituce přístup k účtům nepředstavuje problém, neboť svým klientům zpravidla vedou běžné účty. U nebankovních poskytovatelů platebních služeb je ovšem situace komplikovanější.

Přestože v souvislosti s poskytováním platebních služeb nebankovní subjekty v omezeném rozsahu uživatelům účty vést mohou, musí se jednat o účty určené výhradně k provádění platebních transakcí a nebankovní poskytovatel může od klientů přijímat peněžní prostředky toliko za účelem provádění platebních transakcí.⁶¹² Navíc mají povinnost ukládat peněžní prostředky klientů, které mají v držení, na samostatný účet vedený u banky či jiné úvěrové instituce.⁶¹³

⁶¹⁰ Čl. 31 odst. 1 návrhu nařízení PSR.

⁶¹¹ Čl. 31 odst. 3 návrhu nařízení PSR.

⁶¹² EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. Ability of a payment account operated by a payment institution to hold a credit balance in readiness for future payment transactions. In: *Evropský orgán pro bankovníctví* [online]. 2021 [cit. 23.05.2024]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2018_4221

⁶¹³ Viz např. § 22 odst. 1 zákona o platebním styku ve vztahu k platebním institucím. Povinnost uložit peněžní prostředky klientů, které má nebankovní poskytovatel platebních služeb v držení, lze nahradit pojištěním či

Nebankovní poskytovatelé platebních služeb si tudíž k výkonu své činnosti zpravidla musí zřídit účet u banky nebo jiné úvěrové instituce.⁶¹⁴ To vytváří nežádoucí závislost nebankovních poskytovatelů platebních služeb na bankovním sektoru. Zvláště v situaci, kdy nebankovní poskytovatelé platebních služeb nemohou být účastníky platebních systémů s neodvolatelností zúčtování a nemají k těmto platebním systémům přímý přístup, je naprosto stěžejní, aby banky či jiné úvěrové instituce umožňovaly nebankovním subjektům zřízení a vedení účtu pro uložení klientských peněžních prostředků.⁶¹⁵

Překážkou pro konkurenci a inovace na trhu platebních služeb je skutečnost, že nebankovní poskytovatelé platebních služeb čelí často problémům s otevřením či vedením účtů u bank nebo jiných úvěrových institucí.⁶¹⁶ Zákon o platebním styku sice ukládá bankám a jiným úvěrovým institucím povinnost uzavřít na žádost nebankovního poskytovatele platebních služeb smlouvu o vedení účtu,⁶¹⁷ nicméně pokud tak neučiní, jejich jedinou povinností je tuto skutečnost spolu s odůvodněním oznámit příslušnému nebankovnímu poskytovateli platebních služeb a České národní bance.⁶¹⁸

Nebankovní poskytovatelé platebních služeb se nezřídka setkávají s tím, že banky odmítají uzavřít smlouvu o vedení účtu.⁶¹⁹ Někteří nebankovní poskytovatelé platebních služeb, zejména ze sektoru fintech, mohou být bankami považováni za rizikové a banky jim tudíž odmítnou zřídit účet. Banky tuto skutečnost oznámí České národní bance, která nicméně není povinna zasáhnout a nařídit, aby s nebankovním poskytovatelem platebních služeb banka uzavřela smlouvu o účtu. Banky často v souvislosti s odmítnutím zřízení a vedení účtu poskytují pouze obecná, *pro forma* odůvodnění, případně nebankovnímu subjektu účet otevrou, ale následně jej hned zruší, neboť v takovém případě nemají povinnost své rozhodnutí odůvodnit.⁶²⁰ V takové situaci nezbyvá

srovnatelným zajištěním, na jejichž základě mají uživatelé právo na plnění ve výši odpovídající právu na vydání peněžních prostředků svěřených k provedení platební transakce (§ 22 odst. 2 zákona o platebním styku).

⁶¹⁴ EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 11.

⁶¹⁵ SVERIGES RIKSBANK. *Payments Report*, s. 40.

⁶¹⁶ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'* [online]. Paříž: Evropský orgán pro bankovníctví, 2022, s. 4 [cit. 22.04.2024]. Dostupné z: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20\(EBA-Op-2022-01\)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20(EBA-Op-2022-01)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf)

⁶¹⁷ § 255 odst. 1 zákona o platebním styku.

⁶¹⁸ § 255 odst. 2 zákona o platebním styku.

⁶¹⁹ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'*, s. 4.

⁶²⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 11.

nebankovnímu poskytovateli platebních služeb než požádat o vedení účtu jinou banku nebo úvěrovou instituci. To představuje podstatnou překážku pro vstup na trh platebních služeb, potlačuje konkurenci a v konečném důsledku může představovat překážku pro rozvoj inovací.

Tuto regulatorní překážku pro inovace na trhu platebních služeb by alespoň částečným způsobem mohly odstranit připravované legislativní změny v evropské regulaci platebních služeb. Připravovaná legislativa zpřísní požadavky kladené na banky a úvěrové instituce v souvislosti s vedením účtů nebankovním poskytovatelům platebních služeb. Zásadním způsobem se zpřísní zejména požadavek na odůvodnění odmítnutí založení účtu. Banky budou muset předkládat závažnější argumenty pro odmítnutí, například podezření na nezákonnou činnost.⁶²¹ Požadavek na odůvodnění se bude nově vztahovat rovněž na zrušení účtu ze strany banky. Nebankovní poskytovatel platebních služeb, kterému banka nebo jiná úvěrová instituce odmítla vést účet, bude oprávněn podat odvolání k orgánu dohledu nad trhem platebních služeb⁶²² – v případě České republiky tedy k České národní bance. Návrh nařízení PSR dále rozšiřuje výhody těchto přístupových práv k účtům na subjekty, které teprve žádají o povolení k činnosti nebankovního poskytovatele platebních služeb, a na vázané zástupce nebo jiné distributory spolupracující s příslušným nebankovním poskytovatelem platebních služeb.⁶²³ Jedním z cílů návrhů nařízení PSR a směrnice PSD3 je vyrovnání nerovného postavení bank a nebankovních poskytovatelů platebních služeb tím, že se zlepší možnosti přístupu nebankovních poskytovatelů platebních služeb k účtům.

Na základě nařízení o okamžitých platbách v eurech byla před nedávnou dobou uzákoněna možnost, aby nebankovní poskytovatelé platebních služeb ukládali klientské peněžní prostředky svěřené k provádění platebních transakcí na samostatný účet vedený centrální bankou. Doposud se muselo jednat vždy o banku komerční, možnost využívat účty vedené centrální bankou byla zakotvena v právním řádu až na základě nařízení o okamžitých platbách v eurech, kterým se mění mimo jiné ustanovení směrnice PSD2.⁶²⁴ Tato legislativní změna doposud nebyla transponována do českého práva,⁶²⁵ členské státy Evropské unie tak musí učinit nejpozději do 9. dubna 2025.⁶²⁶

Jestli centrální banky skutečně začnou nebankovním poskytovatelům platebních služeb vést účty k bezpečnému ukládání klientských peněžních prostředků zůstává diskreci příslušných

⁶²¹ BLAFFERT, Jochen. PSD3 and PSR: minor update or major overhaul? In: *Deloitte* [online]. 2023 [cit. 23.04.2024]. Dostupné z: <https://www.deloitte.com/nl/en/services/legal/perspectives/psd3-and-psr-minor-update-or-major-overhaul.html>

⁶²² Čl. 31 odst. 4 návrhu nařízení PSR.

⁶²³ Čl. 31 odst. 1 návrhu nařízení PSR.

⁶²⁴ Čl. 3 odst. 1 nařízení o okamžitých platbách v eurech.

⁶²⁵ Srov. § 22 odst. 1 zákona o platebním styku.

⁶²⁶ Čl. 5 nařízení o okamžitých platbách v eurech.

centrálních bank. S ohledem na podporu inovací považují za vhodné, aby Česká národní banka (jakožto centrální banka České republiky) této možnosti využila a nabízela nebankovním poskytovatelům platebních služeb službu vedení účtů k uložení klientských peněžních prostředků. Tento krok by pomohl narušit strukturální závislost nebankovních poskytovatelů platebních služeb na bankovním sektoru a podpořit rozvoj nebankovních poskytovatelů platebních služeb v České republice. V důsledku zvýšeného konkurenčního tlaku ze strany nebankovních poskytovatelů platebních služeb budou banky nuceny inovovat poskytované služby, což zvýší inovační potenciál trhu platebních služeb.

Vzhledem k tomu, že Česká národní banka již vede účty celé řadě právnických osob, včetně obcí, krajů, veřejných vysokých škol a zdravotních pojišťoven,⁶²⁷ vedení účtů pro nebankovní poskytovatele platebních služeb by nemělo vyžadovat zásadní investice do infrastruktury ani personálu České národní banky.

5.2 Rozsah a neutralita regulace

Platební služby představují dynamicky se vyvíjející oblast finančního trhu, která je výrazně ovlivňována technologickými inovacemi a měnicími se potřebami spotřebitelů. Regulace tohoto sektoru finančního trhu musí reagovat na nové výzvy a zároveň zajistit právní jistotu pro všechny zúčastněné subjekty. Jednou z klíčových výzev současné regulace platebních služeb je rozsah regulačního režimu.⁶²⁸ Regulační orgány v oblasti platebních služeb čelí nejen problému, jak nalézt optimální nastavení hranice mezi regulovanými a neregulovanými činnostmi a subjekty, ale také se musí vypořádat s tím, jak efektivně vyhodnocovat, zda příslušná inovativní služba spadá pod perimetr regulace platebních služeb, či nikoliv.⁶²⁹

V této podkapitole se budu zabývat rozsahem regulace platebních služeb, přičemž kriticky zhodnotím způsob vymezení regulovaných platebních služeb a výjimky z regulace upravené ve směrnici PSD2 a českém zákoně o platebním styku. Rovněž budu analyzovat neutralitu tuzemské regulace platebních služeb. V omezené míře se budu také věnovat rozsahu regulačních

⁶²⁷ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Účty – komu může ČNB vést účet – informace pro klienty. In: *Česká národní banka* [online] [cit. 23.05.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Ucty-komu-muze-CNB-vest-ucet-informace-pro-klienty/>

⁶²⁸ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 45.

⁶²⁹ SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*, s. XII-XXIII.

povinností spojených s poskytováním platebních služeb a přeregulovanosti tuzemského trhu platebních služeb.

5.2.1 Výjimky z režimu platebních služeb

Věcný rozsah regulace platebních služeb je v zákoně o platebním styku, resp. ve směrnici PSD2, vymezen v první řadě výčtem konkrétních služeb, které jsou platebními službami, a které jsou tudíž předmětem regulace.⁶³⁰ Toto pozitivní vymezení platebních služeb je doplněno o negativní výčet služeb, jež právní předpisy za platební služby nepovažují,⁶³¹ byť mohou být regulovaným platebním službám v mnohém podobné. Tyto výjimky jsou nezřídka zdrojem právní nejistoty. Nejasné či nejednoznačné vymezení výjimek z režimu platebních služeb může vést k odlišným interpretacím napříč evropským trhem platebních služeb a k nejistotě ohledně toho, zda určitá činnost podléhá regulaci platebních služeb či nikoliv. To snižuje inovační potenciál trhu platebních služeb.

Nejvíce interpretačních obtíží pravděpodobně činí výjimka pro tzv. omezenou síť, která vyjímá z působnosti regulace platebních služeb platby prostřednictvím platebních prostředků použitelných v rámci omezené sítě nebo pro úzce vymezený okruh zboží nebo služeb.⁶³² Tuto výjimku z regulace platebních služeb v praxi využívají například subjekty poskytující platební prostředky, prostřednictvím kterých lze platit za vstupy do sportovišť nebo za zboží či služby u obchodníků v rámci konkrétní kulturní akce. Vágnost této výjimky – zejména při definování toho, co představuje omezenou síť definovanou úzce vymezeným okruhem dodavatelů a úzce vymezeným okruhem zboží a služeb – vytváří značnou právní nejistotu.⁶³³ V důsledku nejasné interpretace této výjimky může být pro podnikatele obtížné posoudit, zda jejich inovativní platební řešení pro omezený okruh zboží či služeb podléhá regulaci platebních služeb či nikoliv.

⁶³⁰ § 3 odst. 1 zákona o platebním styku, resp. příloha I směrnice PSD2.

⁶³¹ § 3 odst. 3 zákona o platebním styku, resp. čl. 3 směrnice PSD2.

⁶³² § 3 odst. 3 písm. c) bod 4 zákona o platebním styku, resp. čl. 3 písm. k) bod i) směrnice PSD2.

⁶³³ Možnost uplatnění této výjimky se v praxi posuzuje na základě dvou hledisek – územního a věcného. Na jedné straně se výjimka vztahuje na platby prováděné v omezeném prostoru, například na placení za zboží nebo služby v jednom obchodním centru či v rámci jednoho univerzitního kampusu; na straně druhé se tato výjimka použije na placení za omezený okruh zboží a služeb (tato výjimka se tak uplatní například na karty vydávané obchodními řetězci, které umožňují sbírat body a následně je vyměnit za slevy nebo služby pouze u daného obchodního řetězce). Vzájemný vztah těchto hledisek je takový, že čím širší je územní vymezení, tím užší musí být věcné použití příslušného platebního prostředku, a naopak. Zda je možné aplikovat výjimku pro omezenou síť je tedy třeba posuzovat případ od případu a aplikace této výjimky z regulace platebních služeb v praxi činí nemalé problémy.

Interpretace jednotlivých výjimek se navíc napříč jednotlivými členskými státy Evropské unie liší. Ačkoliv jedním z deklarovaných cílů směrnice PSD2 bylo tyto národní diskrepance odstranit či omezit,⁶³⁴ některé interpretační nuance mezi jednotlivými členskými státy nadále přetrvávají.⁶³⁵ Nejpalcivější rozdíly mezi jednotlivými členskými státy existují ve výkladu výjimky pro obchodní zastoupení.⁶³⁶ Pojem obchodní zastoupení je obvykle vymezen v civilním právu jednotlivých členských států Evropské unie, přičemž obsah tohoto termínu se může v jednotlivých jurisdikcích lišit.⁶³⁷ Rozdílný výklad výjimek z regulace platebních služeb vede k rozdílnému zacházení s některými službami v jednotlivých členských státech Evropské unie, vytváří prostor pro nežádoucí regulatorní arbitráž a narušuje hospodářskou soutěž na trhu platebních služeb.⁶³⁸ Jak bylo prokázáno v předcházející kapitole této práce, dysfunkční hospodářská soutěž a nedostatek právní jistoty jsou faktory, které negativním způsobem ovlivňují inovace.

V tomto ohledu lze uvítat, že v rámci připravovaných legislativních změn v oblasti evropské regulace platebních služeb by měl být rozsah regulace platebních služeb, včetně jednotlivých výjimek z věcné působnosti regulace, vymezen přímo použitelným nařízením PSR.⁶³⁹ Přestože výklad nařízení PSR v jednotlivých členských státech Evropské unie bude v konečném důsledku v kompetenci soudů jednotlivých států, odpadnou přinejmenším diskrepance způsobené rozdílnou či nepřesnou transpozicí směrnic do národního práva.

⁶³⁴ Viz např. recitál 11 směrnice PSD2.

⁶³⁵ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)* [online]. Paříž: Evropský orgán pro bankovníctví, 2022, s. 18–20 [cit. 11.03.2024]. Dostupné z: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20\(EBA-Op-2022-06\)/1036016/EBA's%20response%20to%20the%20Call%20for%20advice%20on%20the%20review%20of%20PSD2.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20(EBA-Op-2022-06)/1036016/EBA's%20response%20to%20the%20Call%20for%20advice%20on%20the%20review%20of%20PSD2.pdf). Existence rozdílů v aplikaci některých výjimek z působnosti regulace platebních služeb je zmiňovaná rovněž v recitálech 11 a 12 návrhu nařízení PSR.

⁶³⁶ § 3 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o platebním styku výjimku pro obchodní zastoupení vymezuje jako platbu prováděnou „osobou, která jedná jménem plátce, nebo příjemce při nákupu nebo prodeji zboží nebo poskytování nebo čerpání služeb, nebo osobou, která na účet plátce, nebo příjemce zprostředkovává takový nákup, prodej, poskytování nebo čerpání, a to jedná-li se o platbu vyplývající z tohoto nákupu, prodeje, poskytování nebo čerpání“.

⁶³⁷ Recitál 11 návrhu nařízení PSR.

⁶³⁸ Srov. recitál 11 směrnice PSD2.

⁶³⁹ Čl. 2 odst. 2 návrhu nařízení PSR.

5.2.2 Potřeba obecné definice platebních služeb

Zvolená právní konstrukce vymezující rozsah regulace platebních služeb prostřednictvím taxativního výčtu specifických činností, doplněného o negativní výčet činností vyňatých z regulace platebních služeb, není vyhovující ani s ohledem na dynamicky se rozvíjející trh platebních služeb a inovace, které v tomto sektoru vznikají. Tento možná až „kazuistický“ způsob vymezení věcné působnosti regulace je náchylný k zastarávání regulace a v konfrontaci s finančními inovacemi pak vyžaduje pravidelné aktualizace právních předpisů.

Tuto skutečnost lze demonstrovat na službách nepřímého dání platebního příkazu⁶⁴⁰ a informování o platebním účtu.⁶⁴¹ Obě služby byly upraveny jakožto nové druhy platebních služeb v reakci na inovace v oblasti internetových plateb a agregace finančních dat až na základě směrnice PSD2, směrnice PSD tyto platební služby neregulovala. Tyto služby na trhu existovaly již před nabytím účinnosti a transpozicí směrnice PSD2 do národního práva; poskytování těchto služeb nicméně nenaplnovalo znaky poskytování platebních služeb dle tehdy účinných právních předpisů, a tak se na ně nevztahovala evropská regulace platebních služeb. To bylo nežádoucí z pohledu ochrany spotřebitele;⁶⁴² subjekty poskytující tyto služby se navíc pohybovaly v určitém právním vakuu.⁶⁴³ Mimo jiné i tato právní nejistota a rozdílné regulatorní přístupy v jednotlivých

⁶⁴⁰ Služba nepřímé dání platebního příkazu je definována jako „*služba spočívající v dání platebního příkazu k převodu peněžních prostředků z platebního účtu jménem plátce poskytovatelem rozdílným od poskytovatele, který pro plátce vede daný platební účet, je-li platební příkaz dán prostřednictvím internetu*“ (§ 2 odst. 1 písm. k) zákona o platebním styku). Zjednodušeně řečeno, jde o službu, kdy obchodník (příjemce platby) přes své rozhraní umožní zákazníkovi (plátci) iniciovat platbu z jeho platebního účtu bez potřeby platební karty. Plátce nedává platební příkaz přímo svému poskytovateli, který pro něj vede platební účet, ale činí tak prostřednictvím tzv. třetí strany, s níž poskytovatel vedoucí platební účet nemusí být ve smluvním vztahu. Tato třetí strana ihned informuje obchodníka o přijetí platebního příkazu a ověří, zda je na příslušném účtu dostatečný zůstatek. Služba nepřímé dání platebního příkazu představuje alternativu k transakcím platební kartou.

⁶⁴¹ Služba informování o platebním účtu spočívá ve shromažďování informací z uživatelských platebních účtů dostupných prostřednictvím internetu, které jsou vedeny různými poskytovateli platebních služeb. Shromažďovaná data zahrnují zejména zůstatky na účtech a údaje o provedených platebních transakcích. Tyto informace jsou následně předány uživateli. Služba informování o platebním účtu tudíž funguje jako agregátor dat. Díky této službě může uživatel získat informace ze všech svých platebních účtů u různých poskytovatelů platebních služeb, a to prostřednictvím jednoho rozhraní – typicky mobilní aplikace. To uživatelům umožňuje na jednom místě získat přehled o jejich aktuální finanční situaci. Viz EUROPEAN BANKING FEDERATION. *Guidance for implementation of the revised Payment Services Directive* [online]. Brusel: European Banking Federation, 2019, s. 27 [cit. 11.03.2024]. Dostupné z: <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2020/01/EBF-PSD2-Guidance-Final-v.120.pdf>

⁶⁴² Recitál 29 směrnice PSD2.

⁶⁴³ Před příchodem směrnice PSD2 navíc při poskytování těchto služeb byla obvykle využívána technologie strojového čtení (*screen scraping*) rozhraní internetového bankovníctví poskytovatele vedoucího platební účet, což vyvolávalo nezanedbatelné bezpečnostní riziko. Jelikož technologie *screen scraping* umožňuje anonymní přístup třetích stran k platebním účtům, poskytovatelé vedoucí platební účty neměli kontrolu nad tím, jaké subjekty do internetového bankovníctví uživatele vstupují. Mimo to je v případě použití technologie *screen scraping* pro poskytovatele vedoucí platební účet téměř nemožné omezit přístup třetích stran pouze na takové

státech mohly vést k tomu, že nedošlo k masovému rozšíření těchto služeb napříč celým evropským trhem. Tato situace vyvolala potřebu regulační reakce v podobě přijetí směrnice PSD2, která obě služby zařadila mezi regulované platební služby a stanovila pro ně obdobná pravidla, jaká jsou spojená s poskytováním jiných platebních služeb.

Jelikož technologický pokrok neztrácí na intenzitě a pravděpodobně bude klíčovým jevem podporujícím finanční inovace i do budoucna, lze očekávat vznik nových inovativních platebních metod, které nemusí odpovídat žádné ze stávajících platebních služeb. Pravděpodobně tak znovu dojde k rozšíření regulované oblasti platebních služeb o tyto nové služby. Časté legislativní změny pak nevyhnutelně vedou ke snížení právní jistoty a „bobtnání“ regulace, což jsou z pohledu inovací negativní jevy. Změnu v tomto ohledu nepřináší ani návrh nařízení PSR, který rozsah regulace opět omezuje prostřednictvím taxativního výčtu platebních služeb⁶⁴⁴ doplněného o seznam výjimek z věcné působnosti platebních služeb.⁶⁴⁵

Za účelem vytvoření prostředí podporujícího inovace by bylo prospěšné vymezení regulovaných platebních služeb založené na taxativním výčtu činností nahradit obecnou definicí platební služby. Podle R. Bollena⁶⁴⁶ dostatečně široké obecné definice snižují riziko umělého dělení činností na regulované a neregulované služby a omezují možnost regulační arbitráže spočívající v přesunu obchodních aktivit do oblastí, které nejsou předmětem regulace. Umožňují vytvořit regulační rámec, jehož rozsah nebude omezen aktuálně existujícími službami a obchodními modely a bude tak imunní vůči technologickému vývoji a změnám na trhu. Regulace ze své podstaty vždy zaostává za inovacemi, přičemž obecně platí, že pouze dostatečně

informace, které jsou nutné v souvislosti s poskytováním služeb nepřímé dání platebního příkazu a informování o platebním účtu. Viz PROCHÁZKA, Jan. PSD2 a GDPR: Harmonie, či disonance? In: *Ekonom: Právní rádce* [online]. 13. 10. 2017 [cit. 10.06.2024]. Dostupné z: <https://pravniciradce.ekonom.cz/c1-65909940-psd2-a-gdpr-harmonie-ci-disonance>. V důsledku implementace regulačních požadavků směrnice PSD2 jsou poskytovatelé vedoucí platební účet povinni platební účty dostupné prostřednictvím internetu zpřístupnit třetím stranám skrz zvláštní rozhraní umožňující strojovou komunikaci (API). Rozhraní API definuje standardizované metody komunikace, prostřednictvím které mohou třetí strany získávat informace o platebním účtu uživatelů a zároveň nabízejí poskytovatelům vedoucím platební účet kontrolu nad tím, jaká data třetí strany získávají. Viz CONSULTATIVE GROUP ON INNOVATION AND THE DIGITAL ECONOMY. *API standards for data-sharing (account aggregator)* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2022, s. 6 [cit. 05.04.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/publ/othp56.pdf>. Od nabytí účinnosti směrnice PSD2 mohou poskytovatelé platebních služeb využívat technologii *screen scraping* jen jako náhradní variantu pro případ, že rozhraní API není funkční. Tento regulační zásah na jedné straně podpořil bezpečnost při poskytování platebních služeb, na straně druhé měl za následek inovace v oblasti rozhraní API, například vznik tzv. agregátorů API, které poskytují prostředí umožňující třetím stranám propojení s několika různými API současně. Směrnici PSD2 lze v tomto ohledu tudíž považovat za úspěšný příklad tzv. nucené inovace.

⁶⁴⁴ Příloha I návrhu nařízení PSR.

⁶⁴⁵ Čl. 2 odst. 2 návrhu nařízení PSR.

⁶⁴⁶ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 45.

obecná a flexibilní regulace předchází zastarávání regulace a podporuje dlouhodobou udržitelnost regulatorního rámce.⁶⁴⁷

Dovolím si tudíž předložit návrh obecné definice platebních služeb, která by nahradila vymezení založené na taxativním výčtu služeb uvedených v § 3 odst. 1 zákona o platebním styku, resp. příloze I směrnice PSD2. Tato právní definice platebních služeb by mohla vycházet z teoretického obecného vymezení platebních služeb jakožto „*služeb umožňujících provádění platebních transakcí či s platebními službami jinak souvisejících*“, které nabízím v podkapitole 2.1 této práce. Obecná legální definice platebních služeb by mohla být formulována například následovně:

*Platební službou je jakákoliv služba, která slouží k převodu peněžních prostředků, přijímání a zpracování platebních příkazů a provádění platebních transakcí.*⁶⁴⁸

Navrhovaná definice vymezuje platební služby jako „služby“. Stejně jako aktuální vymezení platebních služeb v pozitivním právu tak předpokládá existenci alespoň jednoho zprostředkovatele mezi plátcem a příjemcem, a nezahrnuje čistě hotovostní platby bez účasti třetí strany.⁶⁴⁹ Účel této služby je pak převod peněžních prostředků (mezi plátcem a příjemcem); tento definiční znak vychází z teoretického chápání platebních služeb jakožto služeb umožňujících provádění platebních transakcí. Definice tudíž nepokryje služby, jejichž podstata nespočívá v participaci na platebních transakcích, a to včetně dnes regulované platební služby informování o platebním účtu. Další definiční znak – služby sloužící k „*přijímání a zpracování platebních příkazů a provádění platebních transakcí*“ – pak slouží k rozšíření definice o všechny existující i teoretické modely platebních služeb a k precizaci definice za účelem zvýšení právní jistoty.

Výše formulovanou obecnou definici navrhuji doplnit o negativní výčet služeb, které by mohly spadat pod obecnou definici platebních služeb, nicméně z nejrůznějších důvodů není vhodné, aby se na ně regulace platebních služeb uplatnila.⁶⁵⁰ Tento negativní výčet služeb je

⁶⁴⁷ Ibid.

⁶⁴⁸ Tento návrh vychází z předpokladu, že termíny „peněžní prostředky“, „platební příkaz“ a „platební transakce“, zůstanou v nezměněné podobě, jak jsou nyní definovány v čl. 4 směrnice PSD2, resp. v § 2 zákona o platebním styku.

⁶⁴⁹ Srov. čl. 3 odst. a) směrnice PSD2.

⁶⁵⁰ Příkladem takové služby může být vyplacení hotovosti prostřednictvím služby *cashback*, která umožňuje získat určitou částku v hotovosti při platbě kartou u obchodníka za zboží či služby. Vynětí této služby z režimu platebních služeb a osvobození subjektů poskytující tuto službu od požadavku na získání povolení k činnosti je v souladu s dílčím cílem regulace platebních služeb, viz EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 7. Dalším příkladem

zakotven v právním řádu již dnes;⁶⁵¹ považuji nicméně za vhodné tento poměrně rozsáhlý seznam činností zúžit. Kupříkladu výjimka pro platební transakce mezi poskytovateli platebních služeb⁶⁵² dnes již neslouží ke svému původnímu účelu. Přestože vynětí těchto plateb bylo opodstatněné v době, kdy byly platební služby poskytovány výlučně bankami, po otevření trhu platebních služeb nebankovními subjekty, které mají oproti zavedeným bankám zpravidla slabší tržní postavení, může tato výjimka představovat pro nebankovní subjekty určité komplikace. Vzhledem k tomu, že se na platby spadající pod tuto výjimku nevztahuje regulace platebních služeb, včetně stanovených lhůt pro provedení platební transakce, vytváří tato výjimka prostor pro možné zneužívání dominantního postavení bank vůči nebankovním poskytovatelům platebních služeb, kteří jsou na bankách vedoucích platební účty stále do značné míry závislí.⁶⁵³ Považuji tudíž za vhodné tuto výjimku z regulace platebních služeb zcela vypustit.

Kritickému zhodnocení opodstatněnosti by měly být podrobeny i ostatní výjimky z věcného rozsahu stávající regulace platebních služeb, a to nejen z hlediska existence příslušné výjimky, nýbrž i z pohledu jejího vymezení.⁶⁵⁴ Například široce vymezenou výjimku pro poskytovatele technických služeb⁶⁵⁵ využívají provozovatelé platebních bran a subjekty podílející se na zpracování platebních transakcí, kteří nejsou regulovanými poskytovateli platebních služeb, nicméně regulované subjekty v poskytování platebních služeb podporují. Některé subjekty využívající výjimku pro poskytovatele technických služeb nabyly od účinnosti směrnice PSD2

jsou platební transakce prováděné v rámci advokátní, notářské a exekutorské úschovy. Činnost advokátů, notářů a exekutorů, zvláště pak v oblasti úschov a správy cizího majetku, je předmětem poměrně přísné samoregulace v podobě stavovských předpisů vydávaných profesními komorami, přičemž samoregulace je mnohdy v dosahování cílů efektivnější než regulace veřejnoprávní. Platby prováděné v rámci advokátní, notářské a exekutorské úschovy a správy cizího majetku je tudíž vhodné vyjmout z regulace platebních služeb. Zároveň existují dobré argumenty pro vyloučení z perimetru regulace platebních služeb drobné platby za digitální obsah, a to za současného stanovení maximální výše takové platby a limitace celkové hodnoty všech transakcí, které podnikatel za určité období tímto způsobem zprostředkuje. Vynětí těchto drobných plateb z režimu platebních služeb může podpořit vznik inovativních řešení v oblasti plateb za digitální obsah.

⁶⁵¹ Srov. § 3 odst. 3 zákona o platebním styku, resp. čl. 3 směrnice PSD2.

⁶⁵² § 3 odst. 3 písm. d) bod 1 zákona o platebním styku, resp. čl. 3 odst. m) směrnice PSD2.

⁶⁵³ Srov. též BERAN, Jiří, Tomáš NÝDRLE a Dalibor STRNADEL. *Zákon o platebním styku. Komentář*, s. 71.

⁶⁵⁴ Přestože tyto výjimky poskytují prostor pro inovace obcházející regulaci (*circumventive innovation*), výsledné inovace nemusí vždy přinášet společenský užitek. Obcházení regulace navíc může ohrožovat ochranu spotřebitele, finanční stabilitu a další cíle regulace platebních služeb. Viz výklad v podkapitole 4.1.2 této práce.

⁶⁵⁵ § 3 odst. 3 písm. g) zákona o platebním styku, resp. čl. 3 odst. j) směrnice PSD2. V zákoně o platebním styku je tato výjimka vymezena jako „*služba poskytovatelů technických služeb, kteří podporují poskytování platebních služeb, aniž by peněžní prostředky, které jsou předmětem platby, přecházely do jejich držby, nejde-li o službu nepřímého dání platebního příkazu nebo službu informování o platebním účtu*“.

významnou roli v platebním řetězci⁶⁵⁶ a jejich vynětí režimu regulace platebních služeb činí jen stěží odůvodnitelné rozdíly.

Jak již bylo uvedeno výše, návrh formulace obecné definice platební služby by rozsahem nezahrnoval službu informování o platebním účtu (která je dnes považována za platební službu),⁶⁵⁷ neboť neslouží k převodu peněžních prostředků, ani k přijímání či zpracování platebních příkazů a zároveň nespočívá v provádění platebních transakcí. Tato služba nicméně ve srovnání s ostatními platebními službami vykazuje nižší rizikový profil. Poskytovatelé služby informování o platebním účtu nemají v držení peněžní prostředky klientů.⁶⁵⁸ Poskytování této služby tudíž současný regulační rámec platebních služeb nepodmiňuje splňováním kapitálových požadavků.⁶⁵⁹ S ohledem na specifickou povahu této služby aktuální regulační rámec stanoví zvláštní licenční režim pro správce informací o platebním účtu.⁶⁶⁰ S ohledem na tato specifika nepovažují za nutné ani za vhodné, aby služba informování o platebním účtu byla zařazena do kategorie platebních služeb. Rozsah platebních služeb by měl být vymezen úzkou souvislostí těchto služeb s platebními transakcemi; tato podmínka v případě služby informování o platebním účtu splněna není.

Pro službu informování o platebním účtu namísto toho navrhuji mírnější regulační režim založený na registračním principu, obdobný regulaci služby dynamické směny měn v zákoně o platebním styku.⁶⁶¹ Tím zároveň dojde ke snížení vstupních bariér pro poskytovatele služby informování o platebním účtu, zejména pak pro podnikatele z oblasti informačních technologií, kteří nemusí být připraveni plnit přísné požadavky finanční regulace. Snížení vstupních bariér pro tyto subjekty má potenciál pozitivním způsobem stimulovat inovace na trhu platebních služeb.

Na první pohled by se mohlo zdát, že navrhovaná obecná definice nepokryje ani platební službu vydávání a správy platebních prostředků.⁶⁶² Ve skutečnosti tomu tak ovšem není. Platební prostředek je definován jako zařízení nebo soubor postupů dohodnutých mezi poskytovatelem a uživatelem, kterými uživatel dává platební příkaz.⁶⁶³ S vydáváním platebních prostředků je

⁶⁵⁶ EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 6.

⁶⁵⁷ § 3 odst. 1 písm. h) zákona o platebním styku, resp. příloha I bod 8 směrnice PSD2.

⁶⁵⁸ Recitál 35 směrnice PSD2.

⁶⁵⁹ § 41 a násl. zákona o platebním styku, resp. čl. 33 směrnice PSD2.

⁶⁶⁰ Recitál 48 směrnice PSD2.

⁶⁶¹ Srov. § 254a a násl. zákona o platebním styku.

⁶⁶² § 3 odst. 1 písm. e) zákona o platebním styku, resp. příloha I bod 5 směrnice PSD2.

⁶⁶³ § 2 odst. 1 písm. d) zákona o platebním styku. Srov. též čl. 4 odst. 14 směrnice PSD2.

z povahy věci nutně spojeno provádění platebních transakcí, které jsou příslušnými platebními prostředky iniciovány. Vydavatel platebních prostředků se tak v jakémkoliv představitelném modelu bude buď podílet na zpracování platebních příkazů nebo na provádění platebních transakcí. V tomto ohledu nelze než souhlasit s T. Nýdrlem, který zpochybňuje důvody, proč je vůbec činnost vydávání a správa platebních prostředků regulována jako samostatná platební služba.⁶⁶⁴ Činnost vydavatele (a správce) platebních prostředků by tak zůstala v perimetru regulace i po zavedení výše formulované obecné definice platebních služeb.

Nahrazení současného taxativního výčtu platebních služeb obecnou definicí by mohlo přinést několik výhod. Především by se snížilo riziko umělého dělení na regulované a neregulované služby, což by omezilo prostor pro regulatorní arbitráž. Obecná definice by zároveň vytvořila flexibilnější regulatorní rámec, který by byl imunní vůči technologickým inovacím a změnám na trhu. Navržená definice, která se zaměřuje na převod peněžních prostředků a zpracování platebních příkazů, by zároveň posílila právní jistotu a zahrnovala všechny stávající i teoretické modely platebních služeb.

5.2.3 Neutralita regulace

Jedním z dílčích cílů regulace platebních služeb, který je výslovně zmíněný v úvodních ustanoveních směrnice PSD2,⁶⁶⁵ je technologicky neutrální vymezení platebních služeb, které umožňuje rozvoj nových druhů platebních služeb a zároveň garantuje rovné podmínky pro stávající i nové poskytovatele platebních služeb.

Domnívám se, že tento dílčí cíl regulace není při absenci obecné definice platebních služeb ve všech ohledech naplněn. Ačkoliv stávající vymezení platebních služeb neodkazuje na využití konkrétních technologických řešení, cíl regulace spočívající v umožnění rozvoje nových druhů platebních služeb by byl dosažen až zavedením obecné definice platebních služeb, jejíž navrhované znění je předkládáno výše.

S ohledem na požadavek technologické neutrality zároveň považuji za vhodné odmítnout volání po zavedení jednotného standardu pro rozhraní, kterými poskytovatelé vedoucí platební účet zpřístupňují informace o platebním účtu v rámci tzv. otevřeného bankovníctví (*open*

⁶⁶⁴ NÝDRLE, Tomáš. § 3 Platební služba. In: BERAN, Jiří, Tomáš NÝDRLE a Dalibor STRNADEL. *Zákon o platebním styku. Komentář*, s. 59.

⁶⁶⁵ Recitál 21 směrnice PSD2.

banking), které zaznívá mj. ze strany Evropského orgánu pro bankovníctví.⁶⁶⁶ Jednotlivá rozhraní API⁶⁶⁷ používaná pro tyto účely v Evropské unii sice stále vykazují jisté odlišnosti, postupem času nicméně dochází k jejich konvergenci. V současnosti představují dva nejpoužívanější standardy API (standard „NextGenPSD2“⁶⁶⁸ iniciativy The Berlin Group a standard „STET PSD2“⁶⁶⁹ vyvinutý francouzským clearingovým ústavem) přibližně 80 % všech rozhraní API pro otevřené bankovníctví, se kterými se lze Evropské unii setkat.⁶⁷⁰ K dispozici jsou navíc tzv. agregátory API, které poskytují prostředí umožňující třetím stranám⁶⁷¹ propojení s několika různými API současně.⁶⁷²

Rozhraní, kterými poskytovatelé vedoucí platební účet zpřístupňují informace o platebním účtu, upravují zejména regulační technické normy týkající se silného ověření klienta.⁶⁷³ Rovněž tyto regulační technické normy by měly splňovat požadavek technologické neutrality a nespojovat otevřené bankovníctví s jednou konkrétní technologií. Namísto toho by měly umožnit tržnímu prostředí a samoregulačním organizacím nalézt nejvhodnější technologii pro efektivní a bezpečné fungování otevřeného bankovníctví. Zavedení jednotného standardu pro otevřené bankovníctví ostatně není nakloněna ani Evropská komise,⁶⁷⁴ k jeho zavedení tudíž s největší pravděpodobností nedojde ani v souvislosti s připravovanou novelizací evropské regulace platebních služeb.

Na závěr lze konstatovat, že ačkoli směrnice PSD2 usiluje o technologicky neutrální vymezení platebních služeb, absence obecné definice platebních služeb brání plnému naplnění tohoto cíle. Pro vytvoření prostředí podporujícího rozvoj nových druhů platebních služeb je nezbytné zavést obecnou definici platebních služeb, jak navrhuji v předcházející podkapitole. Současně by regulační technické normy měly zachovat technologickou neutralitu a neomezovat

⁶⁶⁶ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)*, s. 8.

⁶⁶⁷ API (*application programming interface*) je zvláštní rozhraní umožňující strojovou komunikaci. Rozhraní API definuje standardizované metody komunikace, prostřednictvím které mohou třetí strany získávat informace o platebním účtu uživatelů a zároveň nabízejí poskytovatelům vedoucím platební účet kontrolu nad tím, jaká data třetí strany získávají.

⁶⁶⁸ AMARASINGHE, Akila. What is “The Berlin Group” and NextGenPSD2? In: *Medium* [online]. 2022 [cit. 15.05.2024]. Dostupné z: <https://medium.com/@akilaamarasinghe/what-is-the-berlin-group-and-nextgenpsd2-7e7fafeb96e9>

⁶⁶⁹ HERVÉ, Robache. *STET PSD2 API* [online]. STET, 2022 [cit. 15.05.2024]. Dostupné z: <https://www.stet.eu/assets/files/PSD2/1-6-3/api-dsp2-stet-v1.6.3.1-part-1-framework.pdf>

⁶⁷⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 4–5.

⁶⁷¹ Tj. poskytovatelům platebních služeb odlišným od banky či jiné instituce vedoucí platební účet.

⁶⁷² EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 5.

⁶⁷³ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2018/389 ze dne 27. listopadu 2017, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366, pokud jde o regulační technické normy týkající se silného ověření klienta a společných a bezpečných otevřených standardů komunikace.

⁶⁷⁴ EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu*, s. 4–5.

trh zaváděním jednotných standardů, jako je standard pro jednotné API pro otevřené bankovníctví. Přírozená konvergence existujících řešení a inovace podporované tržním prostředím mohou vést k efektivním a bezpečným řešením bez potřeby preskriptivním způsobem regulovat použití konkrétních technologií.

5.2.4 „Přeregulovanost“ trhu platebních služeb

Pokud jde o rozsah samotných regulatorních povinností spojených s poskytováním platebních služeb, tuzemská regulace se vyznačuje určitou „hypertrofií“ v oblasti informačních povinností poskytovatelů platebních služeb a regulatorních povinností v oblasti AML/CFT. V těchto oblastech lze trh platebních služeb považovat za přeregulovaný, což omezuje schopnost podnikatelů experimentovat s novými obchodními modely a technologiemi a vytváří překážky pro vznik inovací.

Jedním z nejvíce diskutovaných témat týkajících se nejen regulace platebních služeb, ale i regulace celého finančního trhu, je rozsah informačních povinností regulovaných subjektů. Povinné zveřejňování informací je klíčovým nástrojem ochrany spotřebitele, neboť snižuje informační asymetrii mezi poskytovateli finančních služeb a spotřebiteli. Zveřejňování informací umožňuje spotřebitelům lépe posoudit a zhodnotit jednotlivé finanční produkty a činit informovaná rozhodnutí o jejich vhodnosti.⁶⁷⁵

Regulace platebních služeb spojuje s poskytováním platebních služeb řadu informačních povinností. Tyto informační povinnosti vycházejí ze směrnice PSD2 a jejich účelem je, aby uživatelé napříč členskými státy Evropské unie obdrželi důležité informace o platebních službách, a to ve standardizované podobě. Zveřejňování důležitých a standardizovaných informací o platebních službách umožňuje uživatelům snadné porovnání jednotlivých služeb a platebních metod. Pokud jsou naopak tyto informace nedostupné, nebo je jejich získání spojeno se značnými obtížemi, uživatelé zpravidla nejsou schopni učinit informovaná rozhodnutí o výběru konkrétní služby.⁶⁷⁶

Tuzemská právní úprava, zákon o platebním styku,⁶⁷⁷ obsahuje podrobný katalog informací, které jsou poskytovatelé platebních služeb povinni uživatelům a klientům poskytovat. Zákon stanoví různé informační povinnosti pro následující situace:

⁶⁷⁵ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 49.

⁶⁷⁶ Srov. SCOTT, Hal. *Consumer Protection and Payment Systems: Regulatory Policy for the Technological Era. Harvard Law Review*. The Harvard Law Review Association, 1985, roč. 98, č. 8, s. 1880.

⁶⁷⁷ Konkrétně § 132 až § 151 zákona o platebním styku.

- před provedením jednorázové platební transakce a po provedení jednorázové platební transakce,
- před uzavřením rámcové smlouvy o platebních službách, smlouvy o poskytnutí služby nepřímého dání platebního příkazu nebo služby informování o platebním účtu, a
- během trvání závazku z rámcové smlouvy o platebních službách.

V souvislosti s jednorázovou platební transakcí je poskytovatel platebních služeb povinen uživateli zpřístupnit nebo sdělit zejména údaj či jedinečný identifikátor, který je vyžadován pro řádné provedení platební transakce, maximální lhůtu pro provedení platební služby, údaje o úplatě spojené s poskytnutím platební služby a případně údaj o skutečném nebo referenčním směnném kurzu.⁶⁷⁸

Pro případ uzavření rámcové smlouvy o platebních službách, smlouvy o poskytnutí služby nepřímého dání platebního příkazu nebo služby informování o platebním účtu, zákon o platebním styku stanoví výrazně rozsáhlejší informační povinnosti. Nad rámec údajů, které je nutné sdělovat pro účely jednorázové platební transakce, je poskytovatel platebních služeb povinen sdělit uživateli před uzavřením rámcové smlouvy zejména (i) své identifikační a kontaktní údaje, včetně údajů o orgánu dohledu v oblasti poskytování platebních služeb, (ii) popis platební služby, (iii) formu a postup při udělení a odvolání souhlasu s provedením platební transakce, (iv) způsob poskytování a zpřístupňování informací uživateli, (v) popis opatření, která musí uživatel přijmout za účelem ochrany jeho osobních bezpečnostních prvků, a (vi) způsob oznámení ztráty, odcizení, zneužití nebo neoprávněného použití platebního prostředku.⁶⁷⁹

Rozsah povinně sdělovaných informací o platebních transakcích během trvání závazku ze smlouvy o platebních službách pak do značné míry odpovídá rozsahu informačních povinností spojených s jednorázovou platební transakcí.⁶⁸⁰

Výše uvedené informační povinnosti, zejména pak informace povinně zveřejňované před uzavřením rámcové smlouvy, považuji za příliš rozsáhlé. Poskytovatelé platebních služeb jsou povinni uživatelům poskytovat nadměrné množství informací, které však uživatelé často nejsou ani schopni efektivně využít.

⁶⁷⁸ § 132 zákona o platebním styku.

⁶⁷⁹ § 133 a násl. zákona o platebním styku.

⁶⁸⁰ § 144 až § 147 zákona o platebním styku.

Behaviorální výzkumy v oblasti finančních služeb naznačují, že zveřejňování informací je neúplnou a nedostatečnou odpovědí na informační asymetrii vznikající při poskytování finančních služeb. Podle R. Bollena nelze rozumně očekávat, že uživatelé budou trávit značné množství času zkoumáním rozsáhlých a složitých informací o poskytovaných službách.⁶⁸¹ To platí pro naprostou většinu finančních služeb, včetně služeb platebních.

Rozsáhlé informační povinnosti navíc představují značnou administrativní zátěž a náklady na straně poskytovatelů platebních služeb, což může mít dopad na celkovou efektivitu trhu. Zejména pro menší poskytovatele platebních služeb a startupy mohou tyto náklady představovat nežádoucí bariéru pro vstup na trh platebních služeb a překážku pro inovace.⁶⁸²

Důraz by tak měl být kladen na kvalitu, nikoliv na kvantitu poskytovaných informací.⁶⁸³ Informační povinnosti spojené s poskytováním platebních služeb by měly být omezeny na informace o základních parametrech platební služby, souvisejících poplatcích a (je-li to relevantní) lhůtách pro provedení platební transakce.

Mezi další povinnosti, které musí poskytovatelé platebních služeb plnit, patří informační povinnosti vůči dohledovému orgánu, tedy České národní bance. Tyto povinnosti jsou obzvláště rozsáhlé u bankovních poskytovatelů platebních služeb, což je důsledkem přísné a komplexní regulace bankovního sektoru. Banky mají značný význam pro hospodářství státu a při své činnosti zpracovávají množství kvantitativních dat o svých klientech, čímž mohou přispívat k odhalování potenciálních finančních krizí a plnit další společenské úlohy. Regulace bank a úvěrových institucí je natolik rozsáhlá, že její podrobné zpracování přesahuje rámec této práce, která se jí věnuje jen okrajově.

Preregulování trhu platebních služeb se projevuje taktéž v oblasti AML/CFT.⁶⁸⁴ Identifikace a kontrola klientů a sledování podezřelých transakcí jsou procesy, které vyžadují na straně poskytovatelů platebních služeb značné finanční a lidské zdroje. Poskytovatelé platebních služeb za plnění povinností v oblasti AML/CFT – tedy aktivit, které přímo nesouvisí s jejich podnikatelskou činností – nejsou jakýmkoliv způsobem kompenzováni. Rigidní postupy, které předpisy v oblasti AML/CFT vyžadují, nejenže zvyšují náklady na compliance (*compliance costs*)

⁶⁸¹ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 30.

⁶⁸² Na druhou stranu informační povinnosti mohou být také podnětem k inovacím v oblasti vývoje nástrojů a platform, které poskytovatelům platebních služeb pomáhají plnit jejich regulační povinnosti. Tento trend je často označován jako „regtech“ (*regulatory technology*) a označuje využívání moderních technologií k automatizovanému plnění informačních povinností a dalších regulačních požadavků. *Regtech* nástroje mohou zjednodušit procesy, snížit náklady na dodržování předpisů a zvýšit efektivitu plnění regulačních povinností. Preregulovanost trhu tudíž může být v určitých případech i faktor podporující inovace.

⁶⁸³ BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*, s. 49.

⁶⁸⁴ Povinnosti poskytovatelů platebních služeb v oblasti AML/CFT jsou představeny v podkapitole 3.4.2 této práce.

poskytovatelů platebních služeb, ale také mohou zpomalit tempo inovací a schopnost přizpůsobovat poskytované služby potřebám trhu.

5.3 Právní jistota

V této části analýzy se zaměřím na otázku právní jistoty v oblasti regulace platebních služeb. Stabilní a předvídatelné právní prostředí umožňuje poskytovatelům platebních služeb investovat do nových technologií a obchodních modelů bez obav z nepředvídatelných změn regulace či právních rizik, čímž vytváří prostředí podporující inovace. Budu se zabývat zejména dopady častých a rozsáhlých legislativních změn a omezeného množství výkladových materiálů, harmonizací evropské regulace platebních služeb a interpretačními nejistotami ohledně vztahu mezi regulací platebních služeb a předpisy na ochranu osobních údajů.

5.3.1 Legislativní změny

Právní jistotu mohou narušovat zejména příliš časté a svým rozsahem významné změny právních předpisů. Evropská regulace platebních služeb prošla od svého počátku postupným vývojem, který lze charakterizovat spíše jako evoluční než revoluční. První směrnice o platebních službách (směrnice PSD) byla přijata v roce 2007 a vytvořila jednotný právní rámec pro platební služby v Evropské unii. Směrnice PSD2, v pořadí druhá směrnice o platebních službách z roku 2015, sice přinesla některé významné změny, zejména v oblasti otevřeného bankovníctví (*open banking*) a dvou nových platebních služeb,⁶⁸⁵ ale zachovala základní strukturu regulatorního rámce platebních služeb definovanou směrnicí PSD.

Návrhy směrnice PSD3 a nařízení PSR, usilující o aktualizaci, doplnění a zdokonalení stávajícího regulatorního rámce platebních služeb, představují ve vztahu ke stávající podobě regulace opět spíše evoluci než revoluci,⁶⁸⁶ neboť se zákonodárci prostřednictvím těchto legislativních návrhů snaží zejména odstranit některé nedostatky současné regulace platebních služeb a reagovat na nové výzvy na trhu, aniž by zásadním způsobem měnili stávající strukturu

⁶⁸⁵ Konkrétně platební službu informování o platebním účtu, která spočívá v získávání informací z platebních účtů klienta, které jsou vedené bankami či jinými institucemi odlišnými od poskytovatele této služby, a platební službu nepřímé dání platebního příkazu, jejíž podstatou je iniciování platební transakce poskytovatelem platebních služeb, který klientovi nevede platební účet, ze kterého mají být peněžní prostředky převedeny.

⁶⁸⁶ EVROPSKÁ KOMISE. *Payment services: revised rules to improve consumer protection and competition in electronic payments.*

regulace. Základní principy regulace platebních služeb se v průběhu času příliš nemění, což přispívá k právní jistotě a předvídatelnosti právního prostředí v oblasti platebních služeb.

Obdobně je tomu v případě české právní úpravy. Od přijetí zákona o platebním styku v roce 2017 byl tento právní předpis novelizován šestkrát,⁶⁸⁷ přičemž poslední novelizace k datu uzavření rukopisu této práce nenabyla účinnosti – příslušný zákon, který v dílčích ohledech mění i zákon o platebním styku, nabude účinnosti 1. ledna 2025.⁶⁸⁸ Vzhledem k intenzivní legislativní činnosti českých i evropských zákonodárců v posledních letech, zvláště pak v oblasti finančního práva, lze toto množství změn považovat za rozumné. Navíc většina novelizací byla pouze legislativně-technického charakteru, přičemž potřeba novelizovat zákon o platebním styku vznikla ve většině případů v důsledku změn jiných právních předpisů a provedené změny v zákoně o platebním styku byly pouze minimální.

Připravované legislativní změny v podobě návrhů směrnice PSD3 a nařízení PSR nevyhnutelně povedou buď k významné novelizaci současného zákona o platebním styku, nebo k přijetí nové právní úpravy platebních služeb na úrovni národního práva. Podstatná část právní úpravy v současnosti obsažená v zákoně o platebním styku bude totiž nově přesunuta do přímo použitelného nařízení PSR. Tato rekodifikace nepochybně povede ke snížení právní jistoty, neboť se subjekty působící na trhu platebních služeb budou muset vypořádat s otázkami, zda stávající výkladové materiály, rozhodnutí soudů a ustálená praxe České národní banky bude nadále aplikovatelná i v režimu nařízení PSR. Tato vznikající právní nejistota bude alespoň částečně kompenzována harmonizačním efektem nařízení PSR, které má potenciál přinejmenším částečně sjednotit interpretační praxi napříč jednotlivými členskými státy Evropské unie.

Se změnami právní úpravy souvisí i další faktor, který snižuje právní jistotu na straně poskytovatelů platebních služeb, a to nutnost opětovného získání povolení k činnosti při změně regulatorního rámce. Po přijetí zákona o platebním styku, který transponoval směrnici PSD2 do

⁶⁸⁷ Konkrétně prostřednictvím (i) zákona č. 5/2019 Sb., 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, (ii) zákona č. 298/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (iii) zákona č. 353/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (iv) zákona č. 129/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (v) zákona č. 85/2024 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o trhu s nevykonnými úvěry, a (vi) zákona č. 265/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶⁸⁸ Čl. XII zákona č. 265/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

českého právního řádu, museli nebankovní poskytovatelé platebních služeb žádat o nové povolení k poskytování platebních služeb a opětovně absolvovat licenční řízení před Českou národní bankou.⁶⁸⁹ Stejná situace se velmi pravděpodobně bude opakovat i v souvislosti s přijetím aktuálně připravované evropské legislativy. Návrh směrnice PSD3 počítá s přechodným obdobím 24 měsíců, po jehož uplynutí budou nebankovní poskytovatelé platebních služeb povinni získat od příslušného orgánu nové povolení k činnosti.⁶⁹⁰ Tento proces představuje pro poskytovatele platebních služeb nezanedbatelné finanční i personální náklady, které by mohly být vynaloženy na inovace a rozvoj poskytovaných služeb. Navíc opakované licenční řízení může vést k nejistotě ohledně kontinuity poskytování služeb a může odrazovat nové subjekty od vstupu na trh, což má v konečném důsledku rovněž negativní dopad na inovační potenciál trhu.

5.3.2 Omezené množství výkladových materiálů

Dalším z problémů, který snižuje právní jistotu v oblasti platebních služeb, je omezené množství výkladových materiálů týkajících se tuzemské regulace platebních služeb. Česká národní banka, jakožto dohledový (a v částečném rozsahu i regulatorní) orgán, hraje významnou roli při interpretaci právních předpisů a poskytování metodických pokynů pro účastníky trhu platebních služeb. Nicméně ve srovnání s jinými dohledovými či regulatorními orgány v zahraničí⁶⁹¹ zastává Česká národní banka méně aktivní přístup a poskytuje pouze omezené množství stanovisek, odpovědí na často kladené dotazy a jiných výkladových materiálů sloužících k překlenutí interpretačních problémů a vyjasnění sporných otázek z oblasti finanční regulace.⁶⁹² Omezená dostupnost takových materiálů může vést k nejistotě ohledně správné aplikace právních předpisů, což představuje překážku pro inovace. Prostředí podporující inovace vyžaduje jasná a snadno pochopitelná pravidla, aby inovativní podnikatelé mohli vyvíjet nové produkty a služby, které budou splňovat příslušné regulatorní požadavky.

⁶⁸⁹ § 264 zákona o platebním styku.

⁶⁹⁰ Čl. 44 návrhu směrnice PSD3.

⁶⁹¹ Např. s německým dohledovým orgánem Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (běžně označovaným jako BaFin) či litevským dohledovým orgánem Lietuvos bankas.

⁶⁹² BENKO, Jindřich. Z Litvy se stala globální fintechová velmoc. Její přístup může inspirovat také nás v Česku. In: *CzechCrunch* [online]. 2023 [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <https://cc.cz/z-litvy-se-stala-globalni-fintechova-velmoc-jeji-pristup-muze-inspirovat-take-nas-v-cesku/>

Příkladem oblasti regulace platebních služeb, kde chybí výkladové materiály od České národní banky, je otázka, zda poskytovatelé *acquiringu*⁶⁹³ platebních transakcí musí svým klientům (typicky obchodníkům) zároveň vést účet. V České republice působí mnoho poskytovatelů *acquiringu* provozujících platební brány pro internetové obchody. Zároveň existuje několik různých obchodních modelů pro provozování platební brány; některé zahrnují zřízení a vedení platebních účtů pro uživatele (obchodníka) poskytovatelem *acquiringu*, zatímco v případě jiných obchodních modelů jsou platební transakce prováděny jiným subjektem odlišným od poskytovatele *acquiringu*, přičemž tento subjekt zároveň uživateli (obchodníkovi) vede účet. V rámci těchto obchodních modelů tudíž dochází k řetězení poskytovatelů *acquiringu*. Do jaké míry jsou jednotlivé obchodní modely *acquiringu* v souladu s regulací platebních služeb zůstává často nezodpovězenou otázkou.

Nedostatek výkladových materiálů publikovaných Českou národní bankou je částečně kompenzován činností evropských orgánů, zejména Evropského orgánu pro bankovníctví. Evropský orgán pro bankovníctví vydává řadu stanovisek, odpovědí na často kladené dotazy a *soft law*, mimo jiné také v oblasti regulace platebních služeb. Česká národní banka se těmito výkladovými materiály pravidla řídí při své dohledové činnosti.⁶⁹⁴ Tyto výkladové materiály mohou poskytovatelům platebních služeb pomoci lépe porozumět evropské regulaci platebních služeb a její aplikaci v praxi. Nicméně absence národně specifických výkladových materiálů může vést k nejistotě v otázkách specifických pro český právní řád.

Další oblastí, která může způsobovat právní nejistotu, jsou nejasnosti ohledně interpretace výjimek z věcné působnosti regulace platebních služeb. Tomuto tématu se věnuji v podkapitole 5.2.1 této práce.

5.3.3 Harmonizace regulace platebních služeb a její vztah k ochraně osobních údajů

Z pohledu nadnárodních poskytovatelů platebních služeb lze hodnotit pozitivně vysokou míru harmonizace evropské regulace platebních služeb napříč členskými státy Evropské unie.

⁶⁹³ Tento termín označuje služby, které poskytovatel platebních služeb poskytuje obchodníkovi přijímajícímu platební prostředky při platbách za zboží nebo služby. Jedná se především o předání platebního příkazu a zpracování platebních transakcí pro příjemce. *Acquiring* je často zmiňován v souvislosti s akceptací platebních karet, neboť ty jsou nejběžnějším platebním prostředkem, s nímž je *acquiring* spojován. Subjekty poskytující *acquiring* zprostředkovávají předání platebních příkazů poskytovateli platebních služeb plátce a zajišťují úhradu platby obchodníkovi.

⁶⁹⁴ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Strategie České národní banky v oblasti dohledu. In: *Česká národní banka* [online] [cit. 28.05.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/strategie-dohledu/>

Směrnice PSD2 byla přijata v režimu plné harmonizace, což znamená, že se členské státy Evropské unie při její transpozici do národního práva nemohly, s výjimkou výslovně uvedených případů, odchýlit od úpravy uvedené ve směrnici.⁶⁹⁵ Dle mého soudu se jedná o vhodně zvolený přístup regulátora, neboť národní výjimky a odchylky od jednotné komunitární úpravy jsou z pohledu volného pohybu kapitálu a plateb nežádoucí a představují překážku pro konkurenci na evropském trhu platebních služeb. Harmonizovaná regulace zvyšuje právní jistotu pro poskytovatele platebních služeb, kteří mohou své služby nabízet v různých členských státech na základě jednotných pravidel a principu jednotné evropské licence.

Připravované nařízení PSR, které bude přímo aplikovatelné ve všech členských státech Evropské unie, navíc zajistí přímou použitelnost některých klíčových principů a pravidel regulace platebních služeb v celé Evropské unii. To omezí rozdíly vznikající v rámci transpozičního procesu směrnic do národních právních řádů a sníží právní nejistotu pramenící z rozdílné interpretace právních norem obsažených ve směrnici PSD2 jednotlivými dohledovými orgány v Evropské unii.⁶⁹⁶ Jednotná evropská úprava založená na přímo použitelném nařízení podpoří přeshraniční poskytování platebních služeb, což bude mít pozitivní vliv na hospodářskou soutěž a v konečném důsledku i na inovace na evropském trhu platebních služeb.

Právní jistotu dále narušuje i ne zcela jasný vztah mezi směrnici PSD2 a jinými právními předpisy. Tato nejistota je patrná například v oblasti ochrany osobních údajů.⁶⁹⁷ Vzájemné vztahy mezi směrnici PSD2 a nařízením GDPR vyvolaly na trhu platebních služeb právní nejistotu ohledně toho, jak mají poskytovatelé platebních služeb a tzv. třetí strany uplatňovat požadavky nařízení GDPR v kontextu regulatorního rámce představovaného směrnici PSD2, zejména pokud jde o přístup k údajům o platebních účtech. Nejasnosti panují především ohledně právního základu pro zpracování osobních údajů, souhlasu klienta se zpracováním osobních údajů a povinností týkajících se ochrany osobních údajů.⁶⁹⁸ Tato nejistota může vést k rozdílným přístupům jednotlivých poskytovatelů platebních služeb a potenciálně k porušení právních předpisů v oblasti ochrany osobních údajů.

⁶⁹⁵ Čl. 107 směrnice PSD2.

⁶⁹⁶ ŠTĀSTNÝ, Jakub. Open Banking in Europe in Light of PSD2 Review. In: *Mondaq* [online]. 2022 [cit. 20.05.2024]. Dostupné z: <https://www.mondaq.com/financial-services/1165162/open-banking-in-europe-in-light-of-psd2-review>

⁶⁹⁷ ROMĀNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 18.

⁶⁹⁸ EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)*, s. 113.

S ohledem na výše uvedené oceňuji, že nařízení PSR alespoň částečně vyjasní vztah regulace platebních služeb a nařízení GDPR. Návrh nařízení PSR například zavádí důležitou změnu terminologie, kdy nahrazuje pojmy „souhlas“ a „výslovný souhlas“ (aktuálně používané jak ve směrnici PSD2, tak v nařízení GDPR) pojmem „povolení“.⁶⁹⁹ Tento krok má za cíl odstranit nejasnosti související s interpretací souhlasu podle směrnice PSD2 a souhlasu podle nařízení GDPR. V praxi to znamená, že například poskytovatelé služeb informování o účtu a služeb nepřímého dání platebního příkazu budou moci jednoznačně vymezit, kdy jednají na základě „povolení“ uživatele podle nařízení PSR (například k přístupu k jeho platebním údajům), aniž by docházelo k nejasnostem, zda jednají s „výslovným souhlasem“ podle nařízení GDPR, který slouží jako právní základ pro zpracování osobních údajů. Návrh nařízení PSR má v tomto ohledu potenciál zvýšit právní jistotu pro poskytovatele platebních služeb a podpořit inovace na trhu platebních služeb.

Celkově lze říci, že právní jistota v oblasti regulace platebních služeb je na poměrně vysoké úrovni. Přestože časté legislativní změny mohou představovat výzvu pro poskytovatele platebních služeb a překážku pro inovace, evropská regulace platebních služeb se vyvíjí převážně evolučně, což přispívá k zachování její stability a předvídatelnosti. Nicméně existují oblasti, kde právní nejistota přetrvává – to je způsobeno zejména v důsledku omezeného množství výkladových materiálů či nejasností ohledně vztahu mezi regulací platebních služeb a právními předpisy v oblasti ochrany osobních údajů. Pro zvýšení právní jistoty by bylo vhodné, aby národní i evropské dohledové či regulatorní orgány poskytovaly dostatek jasných stanovisek a metodik v problematických oblastech, zajistily efektivní komunikaci s účastníky trhu a minimalizovaly či zcela odstranily administrativní zátěž spojenou s obnovováním povolení k poskytování platebních služeb při významných legislativních změnách. Nařízení PSR má podle mého soudu potenciál přispět k jednotnější aplikaci regulace platebních služeb napříč jednotlivými členskými státy a vytvořit stabilnější prostředí pro rozvoj platebních služeb v Evropské unii.

5.4 Proaktivní podpora regulace

V poslední části analýzy tuzemské regulace platebních služeb se budu věnovat proaktivní podpoře inovací prostřednictvím regulace. Zdrojem inovací na trhu platebních služeb nemusí být jen technologický pokrok, ale i vhodné regulatorní prostředí. V rámci této podkapitoly se zaměřím na regulatorní zásahy a směrnici PSD2, která je příkladem regulatorního opatření vnucujícího inovace, a dále na inovační facilitátory a projekt českého regulatorního sandboxu.

⁶⁹⁹ Např. v člancích 46-47, 49, 66 návrhu nařízení PSR.

5.4.1 Regulatorní zásahy a vnučené inovace

Jedním ze způsobů, jak regulace může podporovat inovace, jsou regulatorní zásahy, jejichž hlavním cílem je *ex ante* podpora inovací. Jedná se o regulační přístup, kdy zákonodárce aktivně vytváří podmínky pro rozvoj nových technologií a služeb ještě předtím, než se tyto inovace plně projeví na trhu.

Příkladem takového regulatorního zásahu, jehož cílem bylo podpořit růst a inovační potenciál evropského trhu platebních služeb, je směrnice PSD2. Jedním z nejvýznamnějších přínosů směrnice PSD2 je vznik tzv. otevřeného bankovníctví (*open banking*). Tento koncept znamenal zásadní změnu v přístupu ke klientským datům bank a k poskytování platebních i bankovních služeb. Banky a další finanční instituce byly nově povinny zpřístupnit informace o platebních účtech tzv. třetím stranám, poskytujícím platební služby informování o účtu a nepřímé dání platebního příkazu. Služby informování o platebním účtu a nepřímé dání platebního příkazu jsou blíže představeny v podkapitole 5.2.2 této práce.⁷⁰⁰

Otevřené bankovníctví představuje odklon od tradičního uzavřeného modelu poskytování platebních služeb směrem k modelu otevřenému, jehož charakteristickým rysem je sdílení dat mezi bankami a dalšími účastníky širšího bankovního ekosystému.⁷⁰¹ Třetím stranám, jimiž mohou být jiné banky či nebankovní poskytovatelé platebních služeb (typicky z oblasti fintech či *e-commerce*), je prostřednictvím internetu umožněn přístup k platebním transakcím a dalším informacím týkajícím se platebních účtů vedených bankami a jinými úvěrovými institucemi. Tyto subjekty mohou takto získaná data zpracovávat a využívat je k vytváření vlastních služeb a produktů, a nabízet tak klientům zcela nové možnosti pro správu osobních financí či provádění platebních transakcí.

Přístup třetích stran k informacím o platebním účtu je podmíněn předchozím souhlasem klienta, který je oprávněn s příslušným účtem disponovat. Klient uděluje souhlas vždy konkrétní třetí straně a na časově omezenou dobu. Po uplynutí této doby je třetí strana oprávněna iniciovat žádost o opětovné udělení souhlasu. Souhlas je udělován prostřednictvím poskytovatele platebních služeb, který klientovi platební účet vede – typicky prostřednictvím internetového bankovníctví příslušné banky. Na základě takto uděleného souhlasu je poskytovatel platebních služeb vedoucí účet povinen umožnit třetí straně přístup k informacím o platebním účtu.

⁷⁰⁰ Viz poznámky pod čarou 640 a 641.

⁷⁰¹ MARGARET DOYLE et al. *Open banking – How to flourish in an uncertain future* [online]. Londýn: Deloitte LLP, 2017, s. 1 [cit. 28.05.2024]. Dostupné z: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-open-banking-flourish-uncertain-future.pdf>

Pro mnoho bank a jiných tradičních poskytovatelů platebních služeb tento regulační zásah představoval podstatnou finanční i administrativní zátěž, neboť tyto subjekty byly nuceny investovat do nových technologických řešení a zabezpečení svých dat. Na druhou stranu tento krok otevřel dveře mnoha podnikatelům ze sektoru fintech a startupům, které využily přístup k platebnímu účtům zavedených bank a jiných úvěrových institucí k vývoji nových produktů a služeb.⁷⁰² V návaznosti na přijetí směrnice PSD2 začaly vznikat nové finanční produkty a služby využívající data o platebních účtech, což jen dále podpořilo využívání nových technologií při provádění platebních transakcí.⁷⁰³ To vedlo ke značnému nárůstu inovací na trhu platebních služeb. Je pozoruhodné, kolik služeb ve finančním sektoru nyní může využívat výhody otevřeného bankovníctví, příkladem jmenujme iniciace tzv. korunové platby za účelem převzetí identifikace klienta od jiného poskytovatele platebních služeb⁷⁰⁴ pro účely plnění povinností v oblasti AML/CFT nebo žádosti o poskytnutí spotřebitelského úvěru. Otevřené bankovníctví by jistě v mnoha ohledech mohlo fungovat lépe⁷⁰⁵ a jeho implementaci provázelo mnoho problémů a komplikací, nicméně vliv otevřeného bankovníctví na růst inovací na trhu platebních služeb je nezpochybnitelný.

Otevřené bankovníctví by se v tak silně regulovaném odvětví, jako jsou platební služby, nemohlo prosadit bez zásahu ze strany regulátora. Rozmach otevřeného bankovníctví je minimálně v evropském kontextu spjat s přijetím směrnice PSD2. Právě na základě směrnice PSD2 vznikla bankám a jiným úvěrovým institucím vedoucím platební účty zákonná povinnost umožnit přístup k těmto účtům třetím stranám, a to za podmínky, že k tomu klient udělí souhlas. Tento regulační zásah vedle zákonné povinnosti umožnit přístup k platebním účtům třetím stranám přinesl i potřebnou technologickou standardizaci a odstranil některá bezpečnostní rizika spojená se sdílením informací o platebních účtech. Zavedení jednotných technických standardů pro komunikaci mezi bankami a třetími stranami usnadnilo integraci nových služeb a zvýšilo celkovou bezpečnost služeb využívajících přístup k platebním účtům vedeným jinými finančními institucemi. Jelikož je na základě směrnice PSD2 přístup třetích stran k platebním účtům podmíněn souhlasem klienta, přičemž klient i finanční instituce vedoucí účet mají přehled o tom, které třetí

⁷⁰² POLASIK, Michał et al. *The impact of Payment Services Directive 2 on the PayTech sector development in Europe*, s. 397.

⁷⁰³ ŠTASTNÝ, Jakub. *Open Banking in Europe in Light of PSD2 Review*.

⁷⁰⁴ § 11 odst. 1 AML zákona

⁷⁰⁵ Především by měl být vyjasněn rozsah informací, které jsou poskytovatelé platebních služeb vedoucí platební účty povinni zpřístupnit třetím stranám.

strany mají k platebnímu účtu přístup a jaká data jsou s nimi sdílena, lze s přijetím směrnice PSD2 spojovat rovněž vzrůstající důvěru klientů v otevřené bankovníctví.

Na druhou stranu se nelze ztotožnit s názorem, že bez směrnice PSD2 by nebylo otevřeného bankovníctví. Služby odpovídající platebním službám informování o platebním účtu a nepřímé dání platebního příkazu existovaly ještě před přijetím směrnice PSD2,⁷⁰⁶ byť trpěly některými nedostatky brzdícími další vývoj v této oblasti. Chyběla jim především jednotná regulace a standardizace, což omezovalo jejich rozsah a důvěryhodnost.⁷⁰⁷ Směrnice PSD2 tedy nevyvolala vznik otevřeného bankovníctví, ale poskytla mu pevný právní rámec pro jeho další rozvoj.

Lze uzavřít, že směrnice PSD2 jako úspěšný příklad proaktivního regulatorního zásahu významně přispěla k inovacím v oblasti platebních služeb. Umožnila vstup nových hráčů na trh, podpořila konkurenci a nabídla spotřebitelům širší výběr služeb. Otevřené bankovníctví se stalo hnacím motorem pro inovace a přispělo k modernizaci finančního sektoru v Evropské unii. Směrnice PSD2 ukázala, že vhodně nastavená regulace může být klíčovým nástrojem pro podporu inovací a konkurenceschopnosti na trhu platebních služeb.

Inovační potenciál legislativních návrhů nařízení PSR a směrnice PSD3 je v tomto ohledu výrazně nižší, neboť tato připravovaná legislativa představuje spíše evoluční změny,⁷⁰⁸ protože zákonodárci se prostřednictvím těchto dvou připravovaných předpisů snaží zejména odstranit některé nedostatky současné regulace platebních služeb.

Potenciál pro regulatorní zásahy a regulaci vnucující inovace představuje rovněž skutečnost, že v současnosti neexistuje mnoho panevropských platebních řešení a alternativ k platbám prostřednictvím platebních karet, které k vypořádání využívají technickou infrastrukturu globálních asociací platebních karet. Finanční suverenitě Evropské unie prospěla inovativní platební řešení umožňující okamžité platby napříč celou Evropou.⁷⁰⁹ Ačkoli platby

⁷⁰⁶ Například společnost Fio banka a.s. umožňovala sdílet informace o platebním účtu prostřednictvím API již v roce 2012.

⁷⁰⁷ Především neexistoval jednotný standard rozhraní, prostřednictvím kterého by byla klientská data zpřístupňována třetím stranám. Třetí strany se tak musely potýkat s tím, že jednotlivé banky a jiné finanční instituce využívaly různá technologická řešení, což velice komplikovalo již samotné získávání informací o účtech. Rozdíly mezi finančními institucemi existovaly rovněž v rozsahu zpřístupňovaných informací. Některé finanční instituce sdílely se třetími stranami kompletní informace o všech platebních transakcích, včetně fakultativní zprávy pro příjemce, jiné byly naopak v rozsahu sdílených dat spíše restriktivní.

⁷⁰⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Payment services: revised rules to improve consumer protection and competition in electronic payments.*

⁷⁰⁹ ROMÁNOVA, Inna et al. *The Payment Services Directive II and Competitiveness*, s. 8.

z účtu na účet představují slibnou alternativu ke karetním transakcím, dosud se v Evropě nestaly běžně používanou platební metodou. Tuto situaci by teoreticky mohl změnit regulační zásah, který by zavedl požadavek na dostupné okamžité platby ve všech měnách členských států Evropské unie, a zároveň podpořil interoperabilitu platebních systémů s neodvolatelností zúčtování provozovaných v Evropě.

5.4.2 Inovační facilitátory

Tuzemská regulace platebních služeb je založena na formálním přístupu k inovacím, která spočívá ve tvorbě detailní a specifické regulace pro inovativní produkty a služby.⁷¹⁰ Základním principem tohoto regulačního přístupu je postupné rozšiřování rozsahu regulace s cílem zahrnout všechny nové služby, produkty a inovativní obchodní modely, které se na trhu objeví. V důsledku tohoto regulačního přístupu nicméně dochází ke značnému nárůstu regulačních opatření⁷¹¹ a přeregulování trhu, což představuje překážku pro inovace. Vhodným doplňkem k formálnímu regulačnímu přístupu jsou experimentální nástroje regulace, zejména inovační facilitátory, které do určité míry mitigují negativní dopady tohoto regulačního přístupu v oblasti inovací.⁷¹²

Jedním z příkladů experimentálních nástrojů finanční regulace v České republice je kontaktní místo pro FinTech, které zřídila Česká národní banka. Jedná se o specializovaný internetový kanál⁷¹³ pro příjem dotazů od účastníků finančního trhu, které se týkají finančních inovací. Záměrem, který stál za vytvořením kontaktního místa pro FinTech, je podpořit implementaci inovativních technologií na českém finančním trhu prostřednictvím aktivní a intenzivní komunikace České národní banky s účastníky finančního trhu a zájemci o vstup na trh.⁷¹⁴ Tento cíl je realizován prostřednictvím flexibilního zodpovídání dotazů přímo souvisejících s finančními inovacemi.

Kontaktní místo pro FinTech nepředstavuje inovační centrum v pravém slova smyslu, neboť Česká národní banka alespoň prozatím nezřídila žádný specializovaný útvar, který by

⁷¹⁰ ZETZSCHE, Dirk et al. *Regulating a Revolution*, s. 46.

⁷¹¹ HAYNE, Kenneth M. *Royal Commission into Misconduct in the Banking, Superannuation and Financial Services Industry. Interim Report, Volume 1*, s. 291.

⁷¹² Viz výklad k regulačním přístupům k inovacím v podkapitole 4.4 této práce.

⁷¹³ Kontaktní místo pro FinTech je k dispozici na webových stránkách České národní banky na adrese: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/kontakty/formular-pro-zadani-odbornych-dotazu-souvisejicich-s-financnimi-inovacemi/>

⁷¹⁴ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. ČNB spouští kontaktní místo pro finanční inovace. In: *Česká národní banka* [online]. 2019 [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/cnb-news/tiskove-zpravy/CNB-spusti-kontaktni-misto-pro-financni-inovace/>

fungování kontaktního místa pro FinTech organizačně zajišťoval a samostatně vyřizoval agendu související s finančními inovacemi. Za inovační centrum nepovažuje kontaktní místo pro FinTech ani Česká národní banka.⁷¹⁵

Faktický přínos kontaktního místa pro FinTech je podle mého názoru minimální. Možnost zodpovězení dotazu prostřednictvím kontaktního místa pro FinTech se v mnoha ohledech neliší od možnosti položit tzv. kvalifikovaný dotaz, prostřednictvím kterých Česká národní banka umožňuje profesionálním účastníkům finančního trhu získávat informace týkající se regulace finančního trhu. Hlavní odlišností kontaktního místa pro FinTech od kvalifikovaných dotazů je absence požadavku na vlastní právní posouzení dotazu jakožto podmínky pro jeho zodpovězení.⁷¹⁶

Tazatelé však při zaslání dotazů prostřednictvím kontaktního místa pro FinTech vždy musejí uvést, v čem konkrétně jejich činnost souvisí s finančními inovacemi. Musí především vysvětlit, jakým způsobem se technologické řešení, obchodní model nebo jiné aspekty jejich produktu či služby liší od produktů a služeb, které jsou v daném okamžiku dostupné na tuzemském finančním trhu.⁷¹⁷ Formální požadavky na pokládání dotazů prostřednictvím kontaktního místa pro FinTech se tak blíží požadavkům na kvalifikované dotazy, což podle mého soudu neodpovídá hlavnímu cíli tohoto inovačního facilitátoru, tedy poskytovat podporu prostřednictvím aktivní a intenzivní komunikace České národní banky s (potenciálními) účastníky finančního trhu.

Další iniciativou České národní banky v oblasti inovací jsou pravidelná setkání s FinTech komunitou a kulaté stoly, které slouží k diskusím o problémech spojených s implementací inovací na finančním trhu a dalších tématech souvisejících s finančními inovacemi.⁷¹⁸ Tato setkání iniciovaná Českou národní bankou mohou pozitivně ovlivnit inovační potenciál trhu tím, že podporují otevřenou komunikaci, sdílení informací a propojují různé účastníky finančního sektoru.

Tato fóra přispívají k lepšímu porozumění regulatorním požadavkům, identifikaci překážek a zvýšení povědomí o nových technologiích. Nicméně skutečný dopad těchto iniciativ závisí na ochotě České národní banky reflektovat získané poznatky v dohledové praxi a při své normotvorbě.

⁷¹⁵ Ibid.

⁷¹⁶ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Finanční inovace*.

⁷¹⁷ Ibid.

⁷¹⁸ Ibid.

5.4.3 Regulatorní sandbox

Jak zdůrazňuji v podkapitole 5.1.1 této práce, významnou překážkou pro inovace na českém trhu platebních služeb jsou dlouhá řízení o udělení povolení k poskytování platebních služeb.⁷¹⁹ Právě tuto bariéru pro vstup na trh by alespoň částečně mohlo vyřešit zřízení regulatorního sandboxu. Některé modely regulatorních sandboxů totiž využívají dočasných a omezených licencí, které jsou vyžadovány pro samotnou účast v regulatorním sandboxu. Získání této omezené licence bývá spojeno jen s minimálními regulatorními požadavky, neboť tato licence neopravňuje účastníka k poskytování finančních služeb mimo režim regulatorního sandboxu. Po úspěšné účasti v regulatorním sandboxu však má účastník možnost na základě této omezené licence získat ve zjednodušeném licenčním řízení plnohodnotné oprávnění k poskytování příslušné finanční služby. Zřízení regulatorního sandboxu by tak mohlo poskytnout startupům a podnikatelům v sektoru fintech významnou podporu, což by v konečném důsledku mohlo pomoci narušit dominanci bank a tradičních finančních institucí na českém trhu platebních služeb.

V České republice probíhá debata o zřízení regulatorního sandboxu již několik let. Česká republika je zároveň jednou z posledních zemí ve střední Evropě, kde zatím regulatorní sandbox nebyl zřízen – regulatorní sandboxy již fungují na Slovensku, v Polsku, Rakousku nebo Německu.⁷²⁰ Podle empirických dat by přitom více než 70 % českých fintech společností mělo o účast v regulatorním sandboxu zájem.⁷²¹ Jen v Evropském hospodářském prostoru bylo v říjnu 2023 evidováno 14 regulatorních sandboxů se zaměřením na finanční služby, přičemž další dva jsou ve stadiu příprav.⁷²² Regulatorní sandboxy jsou zároveň důležitou součástí evropského Akčního plánu pro finanční technologie, ve kterém Evropská komise vyzvala členské státy k vytvoření regulatorních sandboxů a inovačních center za účelem podpory inovací na finančním trhu.⁷²³

Česká národní banka jakožto orgán dohledu nad finančním trhem nicméně v současnosti neplánuje zřízení regulatorního sandboxu; regulatorní sandbox v České republice neprovozuje ani

⁷¹⁹ Viz též obecný výklad ke vstupním bariérám v podkapitole 4.2.3 této práce.

⁷²⁰ BENKO, Jindřich. *Z Litvy se stala globální fintechová velmoc. Její přístup může inspirovat také nás v Česku.*

⁷²¹ Ibid.

⁷²² EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 56.

⁷²³ EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Akční plán pro finanční technologie: Za konkurenceschopnější a inovativnější evropský finanční sektor* [online]. Brusel: Evropská komise, 2018, s. 10 [cit. 28.05.2024]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6793c578-22e6-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

jiný dohledový orgán. Česká národní banka v této souvislosti zdůrazňuje důležitost vytvoření efektivního trhu podporujícího rovné podmínky pro všechny účastníky.⁷²⁴ Podle České národní banky by cílem legislativní podpory rozvoje inovací neměla být „*přímá či nepřímá podpora konkrétního segmentu nebo určitého druhu technologie, ale vytvoření efektivního trhu vytvářejícího prostor pro konkurenci. Proto považuje podporu vybraných subjektů formou regulatorního sandboxu nebo obdobného nástroje za postup v rozporu s principy technologické neutrality a rovného přístupu k tržním subjektům.*“⁷²⁵

Projekt regulatorního sandboxu je ovšem součástí Digitálního pilíře Národního plánu obnovy České republiky, takže by mohl být brzy zřízen i na tuzemském finančním trhu.⁷²⁶ Projekt regulatorního sandboxu připravují Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky, Ministerstvo financí České republiky a Finanční analytický úřad společně s agenturou CzechInvest, která bude působit jako hlavní koordinátor a bude spolupracovat se samoregulačními organizacemi a univerzitami.

Projekt je ve fázi výběrového řízení na odbornou pomoc pro tvorbu regulatorního sandboxu, realizátorem investice je agentura CzechInvest. Cílem projektu je vytvoření regulatorního sandboxu pro podporu finančních inovací, který bude kombinovat rozšíření možností interakce mezi regulatorními a dohledovými orgány a inovátory, podporu pro testování inovativních finančních služeb a zajištění potřebných nástrojů pro rozvoj inovativních produktů a služeb.⁷²⁷ Projekt byl schválen usnesením vlády České republiky č. 166 ze dne 20. března 2024. Snahou je do 30. června 2025 podpořit minimálně 20 podnikatelů působících v oblasti fintech a technologie distribuovaného registru (*distributed ledger technology (DLT)*).⁷²⁸

Konkrétní nastavení a spuštění regulatorního sandboxu je obsahem první fáze realizace projektu. Podle dostupných informací ovšem nic nenaznačuje tomu, že by se na projektu regulatorního sandboxu jakkoliv podílela Česká národní banka. To považuji za zásadní úskalí

⁷²⁴ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Finanční inovace*.

⁷²⁵ MINISTERSTVO FINANCÍ. *Vyhodnocení veřejné konzultace Inovace na finančním trhu a ochrana spotřebitele* [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2020, s. 3 [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vyhodnoceni_2020-05_Vyhodnoceni-verejne-konzultace-inovace_v02.pdf

⁷²⁶ BENKO, Jindřich. *Z Litvy se stala globální fintechová velmoc. Její přístup může inspirovat také nás v Česku*.

⁷²⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. MPO a agentura CzechInvest podpoří startupy v oblasti finančních inovací a technologií. Vznikne Digitální regulatorní sandbox. In: *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 2024 [cit. 28.04.2024]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/mpo-a-agentura-czechinvest-podpori-startupy-v-obra-55340>

⁷²⁸ Ibid.

celého projektu. Česká národní banka, jako dohledový orgán nad celým finančním trhem, je vhodným subjektem pro zřízení a organizační zajištění regulatorního sandboxu. Ostatně většina evropských sandboxů je zřízena právě centrální bankami a/nebo orgány dohledu nad finančním trhem.⁷²⁹

Podle mého soudu tak nepůjde o standardní regulatorní sandbox, neboť testování nebude probíhat v úzké spolupráci s dohledovým ani regulatorním orgánem a testované subjekty pravděpodobně nebudou vyňaty ze standardního režimu finanční regulace. Přestože z pohledu podpory inovací lze nepochybně tento projekt hodnotit pozitivně, na základě dostupných informací jej nepovažuji za regulatorní sandbox v pravém slova smyslu, ale spíše za inovační centrum.⁷³⁰ Potenciál pro podporu inovací, který regulatorní sandbox pro český trh platebních služeb představuje, tak velmi pravděpodobně zůstane nenaplněn.

Za účelem podpory inovací na trhu platebních služeb tudíž navrhuji, aby Česká národní banka, jakožto orgán vykonávající dohled nad finančním trhem, zřídila vlastní regulatorní sandbox, který bude umožňovat testování inovativních produktů ve zvláštním režimu nepodléhajícímu standardní finanční regulaci. Regulatorní sandbox by měl poskytovat monitorované prostředí, v rámci něhož budou podnikatelé moci testovat svá inovativní řešení bez nutnosti splňovat veškeré regulatorní požadavky, které by na ně za standardních podmínek byly kladeny – zejména požadavek na získání příslušného povolení k činnosti. Testování by mělo probíhat v reálném tržním prostředí a pod intenzivním dohledem České národní banky. Přínosná by ovšem mohla být participace Úřadu na ochranu osobních údajů, neboť pro mnohé inovativní technologie v oblasti finančních služeb je nakládání s osobními údaji klientů klíčové. Participace by mohla probíhat prostřednictvím zapojení odborníků z Úřadu na ochranu osobních údajů do testovací fáze regulatorního sandboxu.

Otázkou je, zda by regulatorní sandbox měl být otevřen pro všechny finanční služby, nebo pouze pro vybrané – například platební služby.⁷³¹ Přestože se značná část fintech společností věnuje poskytování platebních služeb, omezení regulatorního sandboxu pouze na tuto oblast považuji za příliš úzké vymezení věcné působnosti. Podle zprávy evropských orgánů dohledu

⁷²⁹ EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 56.

⁷³⁰ Odlišnostem regulatorních sandboxů a inovačních center se věnuji v podkapitole 4.3.2 této práce.

⁷³¹ Regulatorní sandboxy zpravidla nebývají omezeny pouze na testování nových produktů a služeb v oblasti platebních služeb, ale umožňují testování produktů ze všech oblastí finančních služeb, včetně bankovníctví, investičních služeb či pojišťovnictví.

„Aktualizovaný report o fungování inovačních facilitátorů – inovačních center a regulatorních sandboxů“ z roku 2023 žádný z již fungujících regulatorních sandboxů v Evropě není omezen pouze na sektor platebních služeb,^{732, 733} zároveň mi není známo, že by takový regulatorní sandbox byl zřízen na jiném kontinentu. Evropské regulatorní sandboxy navíc obecně trpí nedostatkem účastníků. Například účastníky regulatorního sandboxu zřízeného Národnou bankou Slovenska se staly od roku 2022, kdy byl tento regulatorní sandbox spuštěn, pouze dva subjekty.⁷³⁴ Český finanční trh není velký, a tudíž by omezení regulatorního sandboxu pouze na oblast platebních služeb nedávalo dobrý smysl. Naopak by bylo vhodné využít skutečnosti, že Česká národní banka vykonává dohled nad celým finančním trhem, a umožnit účast v regulatornímu sandboxu účastníkům ze všech odvětví finančního trhu. Podobný model již funguje například v Maďarsku, kde je zřizovatelem regulatorního sandboxu centrální banka Magyar Nemzeti Bank.⁷³⁵

Další otázkou je, jakým způsobem český regulatorní sandbox právně zakotvit. Jednou z možností je přijetí zákona o regulatorním sandboxu, který by představoval *lex specialis* k jednotlivým sektorovým zákonům regulujícím finanční trh, a komplexním způsobem upravoval fungování regulatorního sandboxu. Druhou variantou by pak bylo vložit nezbytné legislativní změny přímo do jednotlivých sektorových zákonů regulující jednotlivé oblasti finančního trhu. Vzhledem k roztržitosti české právní úpravy finančních služeb a nutnosti změn celé řady právních předpisů se jako jednodušší způsob jeví spíše první varianta, tedy speciální zákon o regulatorním sandboxu.

Regulatorní sandbox by mohl být také zřízen prostřednictvím vyhlášky České národní banky. Regulatorní sandbox by nemusel nutně vznikat na základě zákona, jeho zřízení by však vyžadovalo konkrétní legislativní zmocnění pro Českou národní banku, které by jí vydání příslušné vyhlášky umožnilo. Vzhledem k tomu, že regulatorní sandbox by měl být otevřen účastníkům ze všech odvětví finančního trhu, se tak nabízí zakotvit zákonné zmocnění k vydání

⁷³² EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 26.

⁷³³ Polský dohledový orgán Urząd Komisji Nadzoru Finansowego sice provozuje virtuální sandbox umožňující simulovat bankovní transakce a testovat technologie založené na rozhraní Open API, jedná se spíše o technologické testovací prostředí než regulatorní sandbox. Viz URZĄD KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO. *Virtual Sandbox*. In: *Urząd Komisji Nadzoru Finansowego* [online] [cit. 01.04.2024]. Dostupné z: https://www.knf.gov.pl/en/MARKET/Fintech/Virtual_Sandbox. Mezi regulatorní sandboxy jej neřadí ani výše citovaná zpráva evropských orgánů dohledu.

⁷³⁴ NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. *Správa o činnosti inovačného hubu a regulačného sandboxu Národnej banky Slovenska 2023* [online]. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023, s. 8 [cit. 01.06.2024]. Dostupné z: <https://nbs.sk/dokument/98c88197-638c-409e-ae13-55c403ba1b2a/stiahnut?force=false>

⁷³⁵ STUPKOVÁ, Michala. *Regulatorní sandboxy ve finančních službách*, s. 40.

vyhlášky o regulatorním sandboxu nikoliv do sektorových zákonů upravující poskytování jednotlivých finančních služeb, ale přímo do zákona o České národní bance. Tímto způsobem by též bylo možné předejít sporům, zda je podpora inovace prostřednictvím regulatorního sandboxu v souladu s cíli České národní banky, neboť Česká národní banka, na rozdíl od některých zahraničních orgánů dohledu,⁷³⁶ výslovný mandát k podpoře inovací nemá.⁷³⁷

Zřízení regulatorního sandboxu pod záštitou České národní banky by mohlo být katalyzátorem pro inovace a technologický pokrok nejen na českém trhu platebních služeb. Regulatorní sandbox má potenciál alespoň částečně zmírnit zásadní problém tuzemské regulace platebních služeb, kterým jsou nadměrně dlouhá licenční řízení. Aktivní zapojení České národní banky, jakožto orgánu vykonávajícího dohled nad finančním trhem, je zcela zásadní pro plné využití potenciálu, který tento experimentální nástroj regulace platebních služeb nabízí.

⁷³⁶ EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, s. 15.

⁷³⁷ Hlavním cílem České národní banky je péče o cenovou stabilitu. Tento cíl je stanoven nejen v čl. 98 odst. 1 Ústavy České republiky, ale i ve Smlouvě o fungování EU, která je součástí primárního práva. Kromě tohoto hlavního cíle zákon o České národní bance stanoví vedlejší cíle: péče o finanční stabilitu a bezpečné fungování finančního systému a – není-li tím není dotčen hlavní cíl – rovněž podpora obecné hospodářské politiky vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu a obecné hospodářské politiky v Evropské unii se záměrem přispět k dosažení cílů Evropské unie (§ 2 odst. 1 zákona o České národní bance). Zákon o České národní bance následně stanoví úkoly, které Česká národní banka plní. Mezi tyto úkoly patří: (i) určování měnové politiky, (ii) vydávání bankovek a mincí, (iii) řízení peněžního oběhu, platebního styku a zúčtování bank, (iv) dohled nad finančním trhem, (v) vytváření makrobezpečnostní politiky a další činnosti stanovené zákonem o České národní bance a zvláštními právními předpisy. Tento výčet je – zvláště s ohledem na odkazy na zvláštní předpisy – spíše demonstrativní povahy. Viz JENÍK, Ivo. *Dohled a regulace finančního trhu*, s. 67. Podpora inovací nicméně není zmíněna ani mezi hlavními či vedlejšími cíli České národní banky, ani mezi výše uvedeným demonstrativním výčtem úkolů.

6 Závěr

Cílem této práce bylo analyzovat regulaci platebních služeb z jejího (potenciálního) vlivu na inovace, a na základě získaných poznatků navrhnout konkrétní změny *de lege ferenda*, které zajistí, že tuzemská regulace platebních služeb bude vytvářet prostředí podporující inovace a zároveň plnit další klíčové cíle.

Provedená analýza prokázala platnost jednoho z výzkumných předpokladů této práce, tedy že regulace je důležitým faktorem ovlivňující inovace v oblasti platebních služeb. Regulace hraje klíčovou roli v podpoře inovací a rozvoji trhu platebních služeb. Pokud je správně koncipována a aplikována v praxi, může být regulace účinným nástrojem pro stimulaci inovační aktivity a konkurence na trhu. Naopak nevhodně strukturovaná, příliš podrobná či kazuistická regulace může odrazovat podnikatele od vstupu na trh a omezovat schopnost podnikatelů experimentovat s novými obchodními modely a technologiemi.

Zároveň je nezbytné najít rovnováhu mezi podporou inovací a ostatními cíli regulace, jako je ochrana spotřebitele, zajištění finanční stability a prevence finanční kriminality. Ačkoli inovace v oblasti platebních služeb s sebou přináší nezpochybnitelné výhody, nelze inovace podporovat na úkor ostatních cílů regulace platebních služeb. To vyžaduje flexibilní, technologicky neutrální a dostatečně obecnou regulaci, která poskytuje právní jistotu a zároveň umožňuje adaptaci na nové technologie a obchodní modely. V rámci této práce jsem se zabýval mimo jiné otázkou, jak by měla být koncipována regulace platebních služeb, aby výše uvedené požadavky naplnila. Identifikoval jsem čtyři hlavní charakteristiky této „optimální“ regulace: vhodně nastavené vstupní bariéry, vhodně zvolený rozsah a neutralita regulace, právní jistota a proaktivní podpora inovací.

Regulace by neměla vytvářet nepřiměřené překážky pro vstup nových subjektů na trh platebních služeb. Požadavky na získání povolení k činnosti by měly být přiměřené povaze a rizikům poskytovaných platebních služeb. Kapitálové a obezřetnostní požadavky by měly reflektovat skutečnou míru rizika a neměly by být nadměrně zatěžující, zejména pak pro nebankovní poskytovatele platebních služeb poskytující své služby pouze v omezeném rozsahu. Důležitá je také rychlost licenčních řízení, aby nedocházelo k nepřiměřenému prodlužování vstupu na trh platebních služeb.

Regulace by měla být dostatečně flexibilní a technologicky neutrální, aby mohla reagovat na nové inovace a technologie bez nutnosti častých legislativních změn. Věcný rozsah regulovaných činností by měl být vymezen obecným způsobem, aby pokryl širokou škálu současných i budoucích služeb a obchodních modelů. Technologická neutralita regulace pak

zajišťuje, že regulace neupřednostní určité technologie nebo obchodní modely před jinými, což podporuje spravedlivou konkurenci na trhu a v konečném důsledku podporuje inovace.

Prostředí podporující inovace rovněž vyžaduje jasná, srozumitelná a předvídatelná pravidla. Důležitá je také stabilita regulačního rámce platebních služeb a omezení častých legislativních změn. Regulační a dohledové orgány by měly poskytovat výkladová stanoviska a aktivně komunikovat s účastníky trhu platebních služeb.

Regulační a dohledové orgány by zároveň měly proaktivně podporovat inovace – nejen tím, že nebudou vytvářet překážky – ale také prostřednictvím experimentálních regulačních nástrojů jako jsou inovační centra a regulační sandboxy. Tyto nástroje usnadňují dialog s dohledovým orgánem a umožňují testování nových technologií v kontrolovaném prostředí, čímž mohou přispět k rozvoji inovací na trhu platebních služeb.

Analýza současné tuzemské regulace platebních služeb ukázala několik pozitivních prvků, které podporují inovace. Pozitivně hodnotím skutečnost, že platební služby nejsou vyhrazeny pouze bankám, ale mohou je poskytovat i nebankovní poskytovatelé platebních služeb. Kladně vnímám modulární přístup k licencování poskytovatelů platebních služeb, který nabízí více druhů povolení a přizpůsobuje regulační požadavky velikosti subjektu a povaze poskytovaných služeb. Zavedení povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu s méně přísnými regulačními požadavky usnadňuje vstup na trh menším (a potenciálně inovativním) subjektům. Pozitivně vnímám také vysokou míru harmonizace evropské regulace platebních služeb, která zvyšuje právní jistotu a usnadňuje přeshraniční poskytování služeb. Směrnici PSD2 hodnotím jako relativně úspěšný příklad regulace, která proaktivně podporuje inovace. Zavedením otevřeného bankovníctví umožnila vstup nových subjektů na trh platebních služeb, podpořila konkurenci a donutila bankovní poskytovatele platebních služeb inovovat své produkty a služby. Směrnice PSD2 je důkazem toho, že vhodně nastavená regulace může být klíčovým nástrojem pro podporu inovací a modernizaci finančního sektoru.

Navzdory těmto pozitivním prvkům jsem při analýze tuzemské regulace platebních služeb identifikoval řadu klíčových nedostatků, které negativně ovlivňují inovace a konkurenceschopnost na trhu platebních služeb v České republice.

Za jeden z nejzásadnějších problémů považuji nadměrně dlouhá licenční řízení u České národní banky. Průměrná doba získání povolení k poskytování platebních služeb činí 13 až 15 měsíců, což je téměř dvojnásobek průměru v Evropské unii. Tento stav představuje významnou bariéru pro vstup nových subjektů na trh a odrazuje inovativní podnikatele od působení v oblasti platebních služeb.

Dalším nedostatkem je omezený přístup nebankovních poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům s neodvolatelností zúčtování. Tito poskytovatelé nemají možnost přímého přístupu a jsou nuceni využívat přístup k těmto platebním systémům prostřednictvím bank, což vytváří nežádoucí strukturální závislost na bankovním sektoru, která omezuje konkurenci a snižuje inovační potenciál trhu platebních služeb.

Obtížný přístup nebankovních poskytovatelů k účtům u bank představuje další významnou překážku pro konkurenci a inovace. Banky často odmítají otevřít či udržovat účty pro nebankovní poskytovatele platebních služeb, a to i navzdory své zákonné povinnosti tyto účty na žádost nebankovního poskytovatele platebních služeb zřídit.

Právní jistotu snižuje nevhodný způsob vymezení rozsahu regulace platebních služeb a četné výjimky z věcné působnosti regulace. Tyto výjimky jsou nezřídka zdrojem interpretačních nejasností. Současný způsob vymezení rozsahu regulace, který je založený na taxativním výčtu regulovaných služeb a negativním výčtu výjimek, je navíc náchylný k zastarávání regulace a v konfrontaci s finančními inovacemi vyžaduje pravidelné aktualizace právních předpisů.

Dalším problémem je omezené množství výkladových materiálů poskytovaných Českou národní bankou. Nedostatek stanovisek, metodik a jiných výkladových materiálů v oblasti regulace platebních služeb vede k nejistotě ohledně správné aplikace právních předpisů, což představuje překážku pro inovace a brání efektivnímu fungování trhu.

Posledním, avšak neméně důležitým problémem, je nedostatečná proaktivní podpora inovací ze strany dohledového orgánu. Ačkoli Česká národní banka zřídila tzv. kontaktní místo pro FinTech, jeho přínos je podle mého soudu minimální. Na tuzemském trhu platebních služeb chybí experimentální nástroje regulace jako regulatorní sandbox, který by umožnil testování inovativních produktů a služeb v kontrolovaném prostředí a pomohl snížit bariéry vstupu na trh.

S ohledem na tyto nedostatky navrhuji za účelem podpory inovací a zlepšení regulatorního rámce platebních služeb následující legislativní změny a doporučení:

- **Zrychlení licenčních řízení u České národní banky.** Je nezbytné zkrátit celkovou délku řízení o povolení poskytovat platebních služeb. Toho je možné dosáhnout optimalizací procesů na straně dohledového orgánu a případně i legislativními změnami stanovujícími kratší lhůty pro rozhodnutí.
- **Zajištění přímého přístupu nebankovních subjektů k platebním systémům.** Navrhuji legislativně zakotvit právo přímého přístupu nebankovních poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům s neodvolatelností zúčtování. To sníží jejich závislost na bankovním sektoru a vytvoří prostor pro konkurenci a vznik inovací na trhu platebních služeb. V tomto ohledu hodnotím pozitivně návrh nařízení PSR, který počítá se zavedením

přímého přístupu nebankovních poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům, a to včetně platebních systémů s neodvolatelností zúčtování.

- **Posílení práv nebankovních poskytovatelů při zřizování účtů u bank.** Dále navrhuji zpřísnit požadavky na banky při zřizování a vedení účtů pro nebankovní poskytovatele platebních služeb. Oceňuji, že podle návrhů směrnice PSD3 a nařízení PSR budou banky muset poskytovat důkladnější odůvodnění při odmítnutí založení nebo zrušení účtu, a že nebankovní poskytovatelé budou mít právo se v případě odmítnutí odvolat k dohledovému orgánu. Zároveň považuji za vhodné, aby Česká národní banka začala nebankovním poskytovatelům platebních služeb nabízet vedení účtů k uložení klientských peněžních prostředků.
- **Zavedení obecné definice platebních služeb.** Navrhuji nahradit současné vymezení věcného rozsahu regulace platebních služeb, založené na taxativním výčtu platebních služeb, obecnou definicí, která by byla dostatečně široká a flexibilní, aby pokryla všechny stávající i teoretické modely platebních služeb. To zvýší právní jistotu a sníží potřebu častých legislativních změn.
- **Zřízení regulatorního sandboxu pod záštitou České národní banky.** Navrhuji, aby Česká národní banka zřídila regulatorní sandbox, který by umožnil inovativním podnikatelům testovat své produkty a služby v monitorovaném prostředí. Zřízení regulatorního sandboxu by mohlo být katalyzátorem pro inovace a technologický pokrok nejen na českém trhu platebních služeb.

Tyto návrhy a doporučení *de lege ferenda* směřují k vytvoření vyváženého regulatorního rámce platebních služeb, který nejenže chrání spotřebitele, zajišťuje finanční stabilitu a naplňuje ostatní cíle regulace platebních služeb, ale také vytváří prostředí podněcující vznik inovací. Věřím, že přijetí těchto změn a doporučení přispěje k tomu, aby regulace nebyla jen nástrojem ochrany před riziky, ale i katalyzátorem pokroku a inovací.

Seznam zkratk

AML zákon	zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu
AML/CFT	opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (<i>anti-money laundering and combating the financing of terrorism</i>)
API	rozhraní pro programování aplikací (<i>Application Programming Interface</i>)
druhá směrnice o elektronických penězích	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/110/ES ze dne 16. září 2009 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností, o změně směrnic 2005/60/ES a 2006/48/ES a o zrušení směrnice 2000/46/ES
nařízení FiDA	návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o rámci pro přístup k finančním údajům a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010, (EU) č. 1094/2010, (EU) č. 1095/2010 a (EU) 2022/2554. COM(2023) 360 final - 2023/0205(COD)
nařízení GDPR	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)
nařízení o mezibankovních poplatcích	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/751 ze dne 29. dubna 2015 o mezibankovních poplatcích za karetní platební transakce
nařízení o okamžitých platbách v eurech	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/886 ze dne 13. března 2024, kterým se mění nařízení (EU) č. 260/2012 a (EU) 2021/1230 a směrnice 98/26/ES a (EU) 2015/2366, pokud jde o okamžité úhrady v eurech
nařízení PSR	návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o platebních službách na vnitřním trhu a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010. COM(2023) 367 final - 2023/0210(COD)
nařízení SEPA	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 260/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se stanoví technické a obchodní požadavky pro úhrady a inkasa v eurech

občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
první směrnice o elektronických peněžích	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/46/ES ze dne 18. září 2000 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností
SEPA	Jednotná oblast pro platby v eurech (<i>Single Euro Payments Area</i>)
směrnice o neodvolatelnosti zúčtování	směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES ze dne 19. května 1998 o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry
směrnice PSD	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
směrnice PSD2	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015, o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 a zrušuje směrnice 2007/64/ES
směrnice PSD3	návrh směrnice Evropského parlamentu a rady o platebních službách a službách elektronických peněz na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 98/26/ES a zrušují směrnice 2015/2366/EU a 2009/110/ES. COM(2023) 366 final - 2023/0209(COD)
UPI	indický platební systém „Unified Payments Interface“
zákon o bankách	zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
zákon o České národní bance	zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance
zákon o platebním styku	zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

Monografie, komentářová literatura a učebnice

1. AMORE, Mario Daniel, Cédric SCHNEIDER a Alminas ŽALDOKAS. *Credit supply and corporate Innovation*. Journal of Financial Economics, 2013, roč. 109, č. 3, s. 851.
2. ANDREI, Liviu C. *Money and Market in the Economy of All Times: Another World History of Money and Pre-Money Based Economies*. Bloomington, Indiana: Xlibris Corporation, 2011. ISBN 978-1-4568-6559-7.
3. ARMOUR, John et al. *Principles of Financial Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2016. ISBN 978-0-19-878647-4.
4. BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-440-7.
5. BALDWIN, Robert, Martin CAVE a Martin LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-957608-1.
6. BARR, Michael S., Howell E. JACKSON a Margaret E. TAHYAR. *Financial Regulation: Law and Policy*. 2. vyd. St. Paul: Foundation Press, 2018. ISBN 978-1-64020-249-8.
7. BERAN, Jiří, Tomáš NÝDRLE a Dalibor STRNADEL. *Zákon o platebním styku. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-788-4.
8. BLIND, Knut et al. *New products and services: analysis of regulations shaping new markets*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2004. ISBN 978-92-894-7430-6.
9. BOLLEN, Rhys. *The law and regulation of payment services: a comparative study*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012. ISBN 978-90-411-4207-8.
10. DAVIES, Glyn. *A history of money: from ancient times to the present day*. 3. vyd. Cardiff: University of Wales Press, 2002. ISBN 978-0-7083-1773-0.
11. DĚDIČ, Jan. *Právo cenných papírů a kapitálového trhu*. Právo v podnikání 5. vyd. Praha: Prospektum, 2000. ISBN 80-7175-084-0.
12. EVANS, David S. a Richard SCHMALENSEE. *Paying with Plastic: The Digital Revolution in Buying and Borrowing*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2004. ISBN 978-0-262-55058-1.
13. FAGERBERG, Jan, David C. MOWERY a Richard R. NELSON. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 978-0-19-157731-4.
14. FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. 40. anniversary ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2002. ISBN 978-0-226-26421-9.
15. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
16. HINDLS, Richard, Robert HOLMAN a Stanislava a kol. HRONOVÁ, eds. *Ekonomický slovník*. Praha: Beck, 2003. ISBN 978-80-7179-819-4.
17. JENÍK, Ivo. *Dohled a regulace finančního trhu*. Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 2011. ISBN 978-80-85305-48-7.

18. JÍLEK, Josef. *Finanční trhy a investování*. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-1653-4.
19. JOHN, Casanova a Savoie MAX. *Payment Services: Law and Practice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022. ISBN 978-1-83910-798-6.
20. LIŠKA, Petr et al. *Zákon o bankách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-385-3.
21. MACHO-STADLER, Inés a J. David PÉREZ-CASTRILLO. *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. Oxford University Press, 2001. ISBN 978-0-19-924325-9.
22. MILL, John Stuart. *Principles of political economy: with some of their applications to social philosophy*. William James ASHLEY, ed. 7. vyd. Londýn: Longmans, Green and Co., 1848. Reprints of economic classics. ISBN 978-0-678-00073-1.
23. MWENDA, Kenneth Kaoma. *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*. Washington, D.C.: World Bank, 2006. ISBN 978-0-8213-6459-8.
24. NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Emanuela. *Základy numismatiky*. 2. doplněné vyd. Praha: Academia, 1986.
25. ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. 4. vyd. Paříž: OECD Publishing, 2019.
26. PAVLÁT, Vladislav a Antonín KUBÍČEK. *Regulace a dohled nad finančními trhy*. 2. přepracované vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2010. ISBN 978-80-7408-036-4.
27. PETRŽELOVÁ, Jana. *Encyklopedie ekonomických a právních pojmů pro školy i veřejnost*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-643-3.
28. POLOUČEK, Stanislav. *Bankovníctví*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-462-7.
29. PRASAD, Eswar. *The future of money: how the digital revolution is transforming currencies and finance*. Cambridge, Massachusetts; Londýn: The Belknap Press of Harvard University Press, 2021. ISBN 978-0-674-25844-0.
30. REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Management Press, 2011. ISBN 978-80-7261-230-7.
31. REVENDA, Zbyněk. *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. 4. vyd. Praha: Management Press, 2005. ISBN 80-7261-132-1.
32. SCHLOSSBERGER, Otakar a Marcela SOLDÁNOVÁ. *Platební styk*. 3. vyd. Praha: Bankovní institut vysoká škola, 2005. ISBN 978-80-7265-107-8.
33. SCHLOSSBERGER, Otakar. *Platební služby*. Praha: Management Press, 2012. ISBN 978-80-7261-238-3.
34. SEJKORA, Tomáš. *Moderní nástroje aktivní politiky finančních inovací a jejich místo v právním rámci finančních služeb v Evropské unii*. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-435-4.
35. SHAH, Sunit N. *The Principal-Agent Problem in Finance*. Charlottesville: The CFA Institute Research Foundation, 2014. ISBN 978-1-934667-72-9.

36. SUMMERS, Bruce J. *The Payment system: design, management, and supervision*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1994. ISBN 978-1-55775-386-1.
37. SYNEK, Miloslav. *Manažerská ekonomika*. 5., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Grada Publishing, 2011. ISBN 978-80-247-3494-1.
38. TIDD, Joseph a John R. BESSANT. *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*. 4. vyd. Chichester: Wiley, 2011. ISBN 978-0-470-99810-6.
39. VLČEK, Radim. *Strategie hodnotových inovací: tvorba, rozvoj a měřitelnost inovací*. Praha: Professional Publishing, 2011. ISBN 978-80-7431-048-5.
40. ŽÁK, Milan. *Velká ekonomická encyklopedie*. 2. rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 978-80-7201-381-4.

Články, příspěvky ve sbornících a autorské kapitoly v monografiích

1. AGHION, Philippe et al. The Causal Effects of Competition on Innovation: Experimental Evidence. *The Journal of Law, Economics, and Organization*. 2018, roč. 34, č. 2, s. 162–195.
2. AGHION, Philippe et al. Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship. *The Quarterly Journal of Economics*. 2005, roč. 120, č. 2, s. 701–728.
3. AGHION, Philippe et al. The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity. *The Review of Economics and Statistics*. 2009, roč. 91, č. 1, s. 20–32.
4. ALT, Rainer, Roman BECK a Martin T. SMITS. FinTech and the transformation of the financial industry. *Electronic Markets*. 2018, roč. 28, č. 3, s. 235–243.
5. BECH, Morten Linnemann a Jenny HANCOCK. Innovations in payments. *BIS Quarterly Review*. 2020, s. 21–36.
6. BECK, Thorsten, Elena CARLETTI a Itai GOLDSTEIN. Financial Regulation in Europe: Foundations and Challenges. In LASZLO, Matyas et al. (eds.). *Economics without Borders: Economic Research for European Policy Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 498.
7. BRENER, Alan. Payment Service Directive II and Its Implications. In: LYNN, Theo et al., eds. *Disrupting finance: FinTech and strategy in the 21st century*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, s. 103–119. ISBN 978-3-030-02329-4.
8. BROMBERG, Lev, Andrew GODWIN a Ian RAMSAY. Fintech Sandboxes: Achieving a Balance between Regulation and Innovation. *Journal of Banking and Finance Law and Practice*. 2017, roč. 28, č. 4, s. 314–336.
9. BROWNSWORD, Roger, Eloise SCOTFORD a Karen YEUNG. Law, Regulation, and Technology: The Field, Frame, and Focal Questions. In: BROWNSWORD, Roger, Eloise SCOTFORD a Karen YEUNG, eds. *The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology*. Oxford: Oxford University Press, 2017. ISBN 978-0-19-968083-2.
10. BUCKLEY, Ross, Douglas ARNER a Janos BARBERIS. The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm? *University of New South Wales Faculty of Law Research Series*. 2016, roč. 16, č. 62, s. 1–44.

11. FÁYKISS, Péter et al. Regulatory Tools to Encourage FinTech Innovations: The Innovation Hub and Regulatory Sandbox in International Practice. *Financial and Economic Review*. 2018, roč. 17, č. 2, s. 43–67.
12. FENWICK, Mark, Wulf A. KAAL a Erik P. M. VERMEULEN. Regulation Tomorrow: What Happens When Technology is Faster than the Law? *American University Business Law Review*. 2017, roč. 6, č. 3, s. 561–594.
13. CHIU, Iris H.-Y. A new era in fintech payment innovations? A perspective from the institutions and regulation of payment systems. *Law, Innovation and Technology*. Routledge, 2017, roč. 9, č. 2, s. 190–234.
14. JACKSON, Howell E. Variation in the Intensity of Financial Regulation: Preliminary Evidence and Potential Implications. *Yale Journal on Regulation*. 2007, roč. 24, č. 2, s. 253–291.
15. JINDŘICHOVÁ, Denisa. Nařízení o mezibankovních poplatcích za karetní platební transakce. *Bankovníctví*. 2015, č. 12, s. 31.
16. JINDŘICHOVÁ, Denisa a Tomáš HLÁDEK. *Závazky ze smlouvy o účtu, jednorázovém vkladu, akreditivu a inkasu v novém občanském zákoníku: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře 13. ISBN 978-80-7400-510-7.
17. JIŘÍ BERAN. Platební styk ve světle nového občanského zákoníku. *Obchodněprávní revue*. roč. 2, č. 4, s. 51–53.
18. LEV ARETZ, Yafit a Katherine J. STRANDBURG. Regulation and Innovation: Approaching Market Failure from Both Sides. *Yale Journal on Regulation*. 2020, roč. 38, č. 1, s. 1–27.
19. MAS, Ignacio a Daniel RADCLIFFE. Scaling Mobile Money. *Journal of Payments Strategy & Systems*,. 2011, roč. 5, č. 3, s. 1–19.
20. MORA, Henry, Gabriela DUTRÉNIT a Alexandre VERA-CRUZ. Regulation and Innovation in the Pharmaceutical Industry: The Case of a New Diabetes Drug. *International Journal of Science and Management Studies*. 2021, s. 155–170.
21. MUSTAFA SAIYID. Pix: Brazil's Successful Instant Payment System. *IMF Staff Country Reports*. 2023, roč. 2023, č. 289, s. 53–61.
22. ORBACH, Barak. What Is Regulation? *Yale Journal on Regulation*. 2012, roč. 30, č. 1, s. 1–10.
23. POLASIK, Michał et al. The impact of Payment Services Directive 2 on the PayTech sector development in Europe. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2020, roč. 178, s. 385–401.
24. QUINN, Stephen a William ROBERDS. The Evolution of the Check as a Means of Payment: A Historical Survey. *Economic Review of the Federal Reserve Bank of Atlanta*. 2008, roč. 93, č. 4
25. RADNEJAD, Amir Bahman a Oleksiy OSIYEVSKYY. Navigating imposed innovation: A decision-making framework. *Business Horizons*. 2020, roč. 63, č. 1, s. 97–107.
26. RADNEJAD, Amir Bahman, Oleksiy OSIYEVSKYY a Olivia SCHEIBEL. Learning from the Failure of the EU Payment Services Directive (PSD2): When Imposed Innovation Does Not Change the Status Quo. *Rutgers Business Review*. 2021, roč. 6, č. 1, s. 79–94.

27. ROMĀNOVA, Inna et al. The Payment Services Directive II and Competitiveness: The Perspective of European Fintech Companies. *European Research Studies Journal*. 2018, roč. XXI, č. 2, s. 3–22.
28. SCHINDLER, John. FinTech and Financial Innovation: Drivers and Depth. *Finance and Economics Discussion Series*. 2017, roč. 2017, č. 081, s. 1–16.
29. SCOTT, Hal. Consumer Protection and Payment Systems: Regulatory Policy for the Technological Era. *Harvard Law Review*. The Harvard Law Review Association, 1985, roč. 98, č. 8, s. 1870–1889.
30. SILBER, William L. The Process of Financial Innovation. *The American Economic Review*. American Economic Association, 1983, roč. 73, č. 2, s. 89–95.
31. SOMMER, Joseph H. International Securities Holding and Transfer Law. *Arizona Journal of International and Comparative Law*. 2001, roč. 18, č. 2, s. 685–710.
32. TRAUTMAN, Lawrence J. E-Commerce, Cyber, and Electronic Payment System Risks: Lessons from PayPal. *U.C. Davis Business Law Journal*. 2017, roč. 16, č. 2, s. 262–307.
33. TREBILCOCK, Michael J. a Edward IACOBUCCI. Designing Competition Law Institutions. *World Competition*. 2002, roč. 25, č. 3, s. 361–394.
34. TRELEAVEN, Philip. Financial Regulation of Fintech. *Journal of Financial Perspectives*. 2015, roč. 3, č. 3, s. 1–17.
35. TYREE, Alan. Regulating the Payment System – Part 2: Consumer Protection. *Journal of Banking and Finance Law and Practice*. 1999, roč. 10.
36. VAN DER GEEST, Leo a Lars HEUTS. Barriers to innovation. In: NOOTEBOOM, Bart a Erik STAM, eds. *Micro-Foundations for Innovation Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, s. 173–198. ISBN 978-90-485-0130-4.
37. WAGNER, Beverly a Nusa FAIN. Regulatory influences on innovation in the public sector: the role of regulatory regimes. *Public Management Review*. 2018, roč. 20, č. 8, s. 1205–1227.
38. WINN, Jane Kaufman. Clash of the Titans: Regulating the Competition between Established and Emerging Electronic Payment Systems. *Berkeley Technology Law Journal*. 1999, roč. 14, č. 2, s. 675–709.
39. ZETZSCHE, Dirk et al. Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*. 2017, roč. 23, č. 1, s. 31–103.

Seznam použitých internetových zdrojů a akademických prací

1. ALLISON, Chelsea. Checking out: A brief history of checks. In: *Fin* [online]. 1. 3. 2019 [cit. 27.08.2023]. Dostupné z: <https://fin.plaid.com/articles/checking-out-a-brief-history-of-checks/>
2. AMARASINGHE, Akila. What is “The Berlin Group” and NextGenPSD2? In: *Medium* [online]. 2022 [cit. 15.05.2024]. Dostupné z: <https://medium.com/@akilaamarasinghe/what-is-the-berlin-group-and-nextgenpsd2-7e7fafeb96e9>

3. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Digitalisation of finance* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2024 [cit. 05.06.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d575.pdf>
4. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Sound practices: implications of fintech developments for banks and bank supervisors* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2018 [cit. 14.05.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf>
5. BENKO, Jindřich. Z Litvy se stala globální fintechová velmoc. Její přístup může inspirovat také nás v Česku. In: *CzechCrunch* [online]. 2023 [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <https://cc.cz/z-litvy-se-stala-globalni-fintechova-velmoc-jeji-pristup-muze-inspirovat-take-nas-v-cesku/>
6. BIJKERK, Werner. *Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs, and Other Regulatory Innovation Tools in Latin America and the Caribbean* [online]. Inter-American Development Bank, 2021 [cit. 08.05.2024]. Dostupné z: <https://publications.iadb.org/es/node/29984>
7. BLAFFERT, Jochen. PSD3 and PSR: minor update or major overhaul? In: *Deloitte* [online]. 2023 [cit. 23.04.2024]. Dostupné z: <https://www.deloitte.com/nl/en/services/legal/perspectives/psd3-and-psr-minor-update-or-major-overhaul.html>
8. BLIND, Knut. The Impact of Regulation on Innovation. *Nesta Working Paper Series* [online]. 2012, č. 12/02 [cit. 15.07.2023]. Dostupné z: https://media.nesta.org.uk/documents/the_impact_of_regulation_on_innovation.pdf
9. BOLLEN, Rhys. *Best Practice in the Regulation of Payment Services*. 2010, RMIT University [cit. 05.04.2024]. Dostupné z: <https://researchrepository.rmit.edu.au/esploro/outputs/doctoral/Best-practice-in-the-regulation-of/9921861244101341/filesAndLinks?index=0>
10. BORSKÝ, Michal. Platební karta byla v Československu poprvé použita v roce 1968. Obchodování řídil Čedok. In: *info.cz* [online]. 2024 [cit. 11.05.2024]. Dostupné z: <https://www.info.cz/po-praci-lifestyle/platebni-karta-byla-v-ceskoslovensku-poprve-pouzita-v-roce-1968-obchodovani-ridil-cedok>
11. BOURKE, Nick et al. *How Can Regulators Promote Financial Innovation While Also Protecting Consumers?* [online]. The Pew Charitable Trusts, 2018 [cit. 14.07.2023]. Dostupné z: https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/08/financial-innovation_report.pdf
12. COMMITTEE ON PAYMENTS AND MARKET INFRASTRUCTURES. *Non-banks in retail payments* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2014 [cit. 17.05.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d118.pdf>
13. CONSULTATIVE GROUP ON INNOVATION AND THE DIGITAL ECONOMY. *API standards for data-sharing (account aggregator)* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2022 [cit. 05.04.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/publ/othp56.pdf>
14. ČESKÁ BANKOVNÍ ASOCIACE. Český standard pro Open banking. In: *Česká bankovní asociace* [online]. 19. 9. 2018 [cit. 02.06.2024]. Dostupné z: <https://cbaonline.cz/cesky-standard-pro-open-banking>

15. ČESKÁ FINTECH ASOCIACE. O nás - Fintech asociace. In: *Česká fintech asociace* [online] [cit. 01.05.2024]. Dostupné z: <https://czechfintech.cz/o-nas/>
16. ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. ČNB spouští kontaktní místo pro finanční inovace. In: *Česká národní banka* [online]. 2019 [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/cnb-news/tiskove-zpravy/CNB-spousti-kontaktni-misto-pro-financni-inovace/>
17. ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Finanční inovace. In: *Česká národní banka* [online] [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/financni-inovace/index.html>
18. ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Sdělení ČNB o obecných pokynech EBA k outsourcingu. In: *Česká národní banka* [online]. 2019 [cit. 17.03.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/obecne-pokyny-evropskych-organu-dohledu/Sdeleni-CNB-o-obecných-pokynech-EBA-k-outsourcingu/>
19. ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Strategie České národní banky v oblasti dohledu. In: *Česká národní banka* [online] [cit. 28.05.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/strategie-dohledu/>
20. ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Účty – komu může ČNB vést účet – informace pro klienty. In: *Česká národní banka* [online] [cit. 23.05.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Ucty-komu-muze-CNB-vest-ucet-informace-pro-klienty/>
21. EFFROSS, Walter. Putting the Cards before the Purse: Distinctions, Differences, and Dilemmas in the Regulation of Stored Value Card Systems. *UMKC Law Review* [online]. 1997, roč. 65, č. 3. Dostupné z: https://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch_lawrev/1560
22. EHRENTAUD, Johannes et al. *Fintech and payments: regulating digital payment services and e-money* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2021 [cit. 14.05.2024]. Dostupné z: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights33.pdf>
23. EUROPEAN BANKING FEDERATION. *Guidance for implementation of the revised Payment Services Directive* [online]. Brusel: European Banking Federation, 2019 [cit. 11.03.2024]. Dostupné z: <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2020/01/EBF-PSD2-Guidance-Final-v.120.pdf>
24. EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA. Payments statistics: first half of 2023. In: *Evropská centrální banka* [online]. 2024 [cit. 18.05.2024]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/stats/paysec/html/ecb.pis2023~b28d791ed8.cs.html>
25. EVROPSKÁ KOMISE. *Call for advice to the European Banking Authority (EBA) regarding the review of Directive (EU) 2015/2366 (PSD2)* [online]. Brusel: Evropská komise, Generální ředitelství pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů, 2021 [cit. 17.04.2024]. Dostupné z: https://finance.ec.europa.eu/document/download/9d58f6ab-97cb-484e-a28d-f4f11951c7bd_en?filename=211018-payment-services-calls-advice-eba_en.pdf&prefLang=cs
26. EVROPSKÁ KOMISE. *Payment Services Directive: frequently asked questions* [online]. Brusel: Evropská komise, 2018 [cit. 16.04.2024]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5793

27. EVROPSKÁ KOMISE. Payment services: revised rules to improve consumer protection and competition in electronic payments. In: *Evropská komise* [online]. 28. 6. 2023 [cit. 18.05.2024]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3544
28. EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Akční plán pro finanční technologie: Za konkurenceschopnější a inovativnější evropský finanční sektor* [online]. Brusel: Evropská komise, 2018 [cit. 28.05.2024]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6793c578-22e6-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF
29. EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU pro malé platby* [online]. Brusel: Evropská komise, 2020 [cit. 17.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592>
30. EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU v oblasti digitálních financí* [online]. Brusel: Evropská komise, 2020 [cit. 17.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52020DC0591>
31. EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366/EU o platebních službách na vnitřním trhu* [online]. Brusel: Evropská komise, 2023 [cit. 11.04.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0365>
32. EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *FinTech: Regulatory sandboxes and innovation hubs* [online]. Evropský orgán pro bankovníctví, Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy, 2018 [cit. 21.09.2023]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc_2018_74_joint_report_on_regulatory_sandboxes_and_innovation_hubs.pdf
33. EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU. *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes* [online]. Evropský orgán pro bankovníctví, Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy, 2023 [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-12/ESA_2023_27_Joint_ESAs_Report_on_Innovation_Facilitators_2023.pdf
34. EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. Ability of a payment account operated by a payment institution to hold a credit balance in readiness for future payment transactions. In: *Evropský orgán pro bankovníctví* [online]. 2021 [cit. 23.05.2024]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2018_4221
35. EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Obecné pokyny k outsourcingu* [online]. Evropský orgán pro bankovníctví, 2019 [cit. 17.05.2024]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2761380/2b525e62-d8d7-4cc0-bd02-08f87a114f8a/EBA%20revised%20Guidelines%20on%20outsourcing_CS.pdf

36. EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'* [online]. Paříž: Evropský orgán pro bankovníctví, 2022 [cit. 22.04.2024]. Dostupné z: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20\(EBA-Op-2022-01\)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20(EBA-Op-2022-01)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf)
37. EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)* [online]. Paříž: Evropský orgán pro bankovníctví, 2022 [cit. 11.03.2024]. Dostupné z: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20\(EBA-Op-2022-06\)/1036016/EBA's%20response%20to%20the%20Call%20for%20advice%20on%20the%20review%20of%20PSD2.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20(EBA-Op-2022-06)/1036016/EBA's%20response%20to%20the%20Call%20for%20advice%20on%20the%20review%20of%20PSD2.pdf)
38. EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *Report on the Peer Review on Authorisation Under PSD2* [online]. Paříž: Evropský orgán pro bankovníctví, 2023 [cit. 12.05.2024]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Reports/2023/1050744/Peer%20Review%20Report%20on%20authorisation%20under%20PSD2.pdf
39. EVROPSKÝ ORGÁN PRO BANKOVNICTVÍ. *The EBA's Fintech Roadmap: Conclusions from the Consultation on the EBA's Approach to Financial Technology (Fintech)* [online]. Londýn: Evropský orgán pro bankovníctví, 2018 [cit. 21.07.2023]. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1919160/79d2cbc6-ce28-482a-9291-34cfba8e0c02/EBA%20FinTech%20Roadmap.pdf?retry=1>
40. EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Reakce EU na skandál „dieselgate“* [online]. Lucemburk: Evropský účetní dvůr, 2019 [cit. 08.04.2024]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Vehicle_emissions/BRP_Vehicle_emissions_CS.pdf
41. FAHY, Lauren Ashley. *Regulator reputation and the successful governance of innovation: Lessons from financial technology supervision*. 2022, Utrecht University. [cit. 05.04.2024]. Dostupné z: <https://doi.org/10.33540/1163>
42. FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. *Regulatory sandbox* [online]. Londýn: Financial Conduct Authority, 2015 [cit. 13.03.2024]. Dostupné z: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>
43. FINANCIAL STABILITY BOARD. *Financial Stability Implications from FinTech: Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention* [online]. Financial Stability Board, 2017 [cit. 20.05.2024]. Dostupné z: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>
44. GUILHON, Matilde. Limitations to open banking regulations in Europe. In: *The Banker* [online]. 2022 [cit. 03.03.2024]. Dostupné z: <https://www.thebanker.com/Limitations-to-open-banking-regulations-in-Europe-1661845724>

45. HAYNE, Kenneth M. *Royal Commission into Misconduct in the Banking, Superannuation and Financial Services Industry. Interim Report, Volume 1* [online]. Canberra: Royal Commission into Misconduct in the Banking, Superannuation and Financial Services Industry, 2018 [cit. 15.04.2024]. Dostupné z: <https://www.royalcommission.gov.au/system/files/2020-09/volume-1.pdf>
46. HERVÉ, Robache. *STET PSD2 API* [online]. STET, 2022 [cit. 15.05.2024]. Dostupné z: <https://www.stet.eu/assets/files/PSD2/1-6-3/api-dsp2-stet-v1.6.3.1-part-1-framework.pdf>
47. HOLT, Frank L. The Invention of the First Coinage in Ancient Lydia. In: *World History Encyclopedia* [online]. 2021 [cit. 22.07.2023]. Dostupné z: <https://www.worldhistory.org/article/1793/the-invention-of-the-first-coinage-in-ancient-lydi/>
48. HORESH, Niv. From Chengdu to Stockholm: A Comparative Study of the Emergence of Paper Money in East and West. *Provincial China* [online]. 2012, roč. 4, č. 1 [cit. 23.07.2023]. Dostupné z: https://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/provincial_china/article/view/2844
49. JENÍK, Ivo a Schan DUFF. *How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers* [online]. Washington, D.C.: World Bank Group, 2020 [cit. 30.03.2024]. Dostupné z: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/126281625136122935/pdf/How-to-Build-a-Regulatory-Sandbox-A-Practical-Guide-for-Policy-Makers.pdf>
50. KAYROUZ, Paul. *Central Bank Digital Currencies and the Future of Money - Part 1* [online]. PricewaterhouseCoopers, 2021 [cit. 19.04.2024]. Dostupné z: <https://www.pwc.com/m1/en/media-centre/articles/central-bank-digital-currencies-and-the-future-of-money-part1.html>
51. KHIAONARONG, Tanai a Terry GOH. Fintech and Payments Regulation: Analytical Framework. *IMF Working Papers* [online]. 2020, roč. 2020, č. 75 [cit. 22.06.2024]. Dostupné z: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2020/075/article-A001-en.xml>
52. KLEIN, Aaron. *Is China's new payment system the future?* [online]. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2019 [cit. 02.01.2024]. Dostupné z: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/06/ES_20190620_Klein_ChinaPayments.pdf
53. KOBLOVSKÝ, Petr. *Regulace finančního a kapitálového trhu v České republice a právo Evropské unie*. Dizertační práce, vedoucí práce Bakeš, Milan. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra finančního práva a finanční vědy, 2009, [cit. 05.03.2024]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/21148/140005625.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
54. MARGARET DOYLE et al. *Open banking – How to flourish in an uncertain future* [online]. Londýn: Deloitte LLP, 2017 [cit. 28.05.2024]. Dostupné z: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-open-banking-florish-uncertain-future.pdf>
55. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Vyhodnocení veřejné konzultace Inovace na finančním trhu a ochrana spotřebitele* [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2020 [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vyhodnoceni_2020-05_Vyhodnoceni-verejne-konzultace-inovace_v02.pdf

56. MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY. MPO a agentura CzechInvest podpoří startupy v oblasti finančních inovací a technologií. Vznikne Digitální regulační sandbox. In: *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 2024 [cit. 28.04.2024]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/mpo-a-agentura-czechinvest-podpori-startupy-v-obra-55340>
57. NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. *Správa o činnosti inovačného hubu a regulačného sandboxu Národnej banky Slovenska 2023* [online]. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023 [cit. 01.06.2024]. Dostupné z: <https://nbs.sk/dokument/98c88197-638c-409e-ae13-55c403ba1b2a/stiahnut?force=false>
58. O'BRIEN, Eimear, Virginia MONTGOMERY a Lavan THASARATHAKUMAR. PSD3: European Parliament adopts amended PSD3 and PSR texts at first reading. In: *Lexology* [online]. 2024 [cit. 31.05.2024]. Dostupné z: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2b5c222b-2c78-4b9b-a30b-1603ee1215ca>
59. ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *Competition and Innovation: A Theoretical Perspective* [online]. OECD, 2023 [cit. 04.05.2024]. OECD Competition Policy Roundtable Background Note. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-innovation-a-theoretical-perspective-2023.pdf>
60. ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *The FinTech Ecosystem in the Czech Republic* [online]. Paříž: OECD, 2022 [cit. 26.05.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/068ba90e-en>
61. ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ. *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report* [online]. Paříž: OECD, 1997 [cit. 28.04.2024]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/9789264189751-en>
62. PARENTI, Radostina. *Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech: impact on innovation, financial stability and supervisory convergence* [online]. Lucemburk: Evropský parlament, Tematická sekce Hospodářská politika a politika v oblasti vědy a kvality života, 2020 [cit. 21.07.2023]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/14538>
63. PELKMANS, Jacques a Andrea RENDA. *How Can EU Legislation Enable and/or Disable Innovation?* [online]. Brusel: Evropská komise, 2014 [cit. 08.06.2024]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/how-can-eu-legislation-enable-andor-disable-innovation>
64. POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČESKÉ REPUBLIKY. *Vl.n.z. o platebním styku – EU - RJ*. Sněmovní tisk 1059/0, část č. 1/8, VII. volební období [online]. 2017 [cit. 01.04.2024]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/12/12/00121276.pdf>, Důvodová zpráva, s. 119.
65. PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Blurred Lines: How Fintech is Shaping the Financial Services Industry* [online]. PricewaterhouseCoopers, 2016 [cit. 31.05.2024]. Global FinTech Report. Dostupné z: https://www.pwc.com/il/en/home/assets/pwc_fintech_global_report.pdf
66. PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Payments regulations: Understanding the global state of play* [online]. PricewaterhouseCoopers, 2020 [cit. 22.05.2024]. Dostupné z: <https://www.pwc.in/assets/pdfs/consulting/financial-services/fintech/point-of-view/pov-downloads/payments-regulations-understanding-the-global-state-of-play.pdf>

67. PROCHÁZKA, Jan. PSD2 a GDPR: Harmonie, či disonance? In: *Ekonom: Právní rádce* [online]. 13. 10. 2017 [cit. 10.06.2024]. Dostupné z: <https://pravdiradce.ekonom.cz/c1-65909940-psd2-a-gdpr-harmonie-ci-disonance>
68. ROBERT, Clément a Susan M. BARTON. How PSD3 and PSR will shape trends in EU financial services. In: *EY - Global* [online]. 2024 [cit. 18.05.2024]. Dostupné z: https://www.ey.com/en_gl/insights/financial-services/emeia/how-psd3-and-psr-will-shape-trends-in-eu-financial-services
69. STEWART, Luke A. *The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review* [online]. Information Technology & Innovation Foundation, 2010 [cit. 20.09.2023]. Dostupné z: <https://www2.itif.org/2011-impact-regulation-innovation.pdf>
70. STUPKOVÁ, Michala. *Regulatorní sandboxy ve finančních službách*. Diplomová práce, vedoucí práce Kohajda, Michael. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra finančního práva a finanční vědy, 2022, [cit. 05.05.2024]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/177676/120424830.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
71. SVERIGES RIKSBANK. *Payments Report* [online]. Stockholm: Sveriges Riksbank, 2024 [cit. 16.05.2024]. Dostupné z: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/betalningsrapport/2024/engelsk/payments-report-2024.pdf>
72. ŠŤASTNÝ, Jakub. Open Banking in Europe in Light of PSD2 Review. In: *Mondaq* [online]. 2022 [cit. 20.05.2024]. Dostupné z: <https://www.mondaq.com/financial-services/1165162/open-banking-in-europe-in-light-of-psd2-review>
73. TANG, Tjun, Yue ZHANG a David HE. *The Rise of Digital Finance in China: New Drivers, New Game, New Strategy* [online]. Boston Consulting Group, 2014 [cit. 15.04.2024]. Dostupné z: https://web-assets.bcg.com/img-src/BCG_The_Rise_of_Digital_Finance_in_China_Oct_2014_tcm9-129223.pdf
74. THE ECONOMIST. As payments systems go digital, they are changing global finance. *The Economist* [online]. 2023 [cit. 20.07.2023]. Dostupné z: <https://www.economist.com/special-report/2023/05/15/as-payments-systems-go-digital-they-are-changing-global-finance>
75. TIKKANEN, Amy. A Brief (and Fascinating) History of Money. In: *Encyclopedia Britannica* [online]. 2020 [cit. 19.04.2024]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/story/a-brief-and-fascinating-history-of-money>
76. URZĄD KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO. Virtual Sandbox. In: *Urząd Komisji Nadzoru Finansowego* [online] [cit. 01.04.2024]. Dostupné z: https://www.knf.gov.pl/en/MARKET/Fintech/Virtual_Sandbox
77. VALLANCE, Patrick. *Pro-innovation Regulation of Technologies Review: Digital Technologies* [online]. Londýn: HM Government, 2023 [cit. 17.04.2024]. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64118f0f8fa8f555779ab001/Pro-innovation_Regulation_of_Technologies_Review_-_Digital_Technologies_report.pdf
78. WORKING GROUP ON INNOVATIONS IN RETAIL PAYMENTS. *Innovations in retail payments* [online]. Basilej: Bank for International Settlements (Banka pro mezinárodní platby), 2012 [cit. 14.07.2023]. CPMI Papers. Dostupné z: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d102.pdf>

79. WORLD BANK. Financial Inclusion. In: *World Bank* [online]. 2022 [cit. 18.03.2024]. Dostupné z: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>
80. WORLD ECONOMIC FORUM. Balancing Financial Stability, Innovation, and Economic Growth. In: *World Economic Forum* [online]. Ženeva: World Economic Forum, 2017 [cit. 08.06.2024]. Dostupné z: https://www3.weforum.org/docs/IP/2017/FS/WEF_Whitepaper_FSIEG.pdf
81. ZARABA, Mohamed Kamal. Regulatory Sandboxes: Fostering Innovation. In: *Infomineo* [online]. 26. 10. 2023 [cit. 31.03.2024]. Dostupné z: <https://infomineo.com/technology-telecommunication/regulatory-sandboxes-fostering-innovation/>
82. ZATLOUKAL, Jiří. Cash Only: Čeká nás éra prudkého ekonomického růstu. In: *Seznam Zprávy* [online]. 2023 [cit. 24.07.2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-ocima-byznysu-cash-only-jsme-na-prahu-revoluce-jako-s-iphonem-bude-o-penezich-234427>
83. ZETZSCHE, Dirk et al. *From FinTech to TechFin: The Regulatory Challenges of Data-Driven Finance* [online]. Frankfurt am Main: European Banking Institute, 2017 [cit. 20.05.2024]. 6. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/317999278_From_FinTech_to_TechFin_The_Regulatory_Challenges_of_Data-Driven_Finance
84. ŽLEBKOVÁ, Michaela. Přeshraniční platební styk po vstupu do Evropské unie - Česká národní banka. In: *Česká národní banka* [online]. 2004 [cit. 01.06.2024]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Preshranicni-platebni-styk-po-vstupu-do-Evropske-unie-00001>
85. Bankovní identitu za první rok využilo 700 tisíc lidí. In: *Česká bankovní asociace* [online]. 27. 1. 2022 [cit. 02.05.2024]. Dostupné z: <https://cbaonline.cz/bankovni-identitu-za-prvni-rok-vyuzilo-700-tisic-lidi>
86. Coins and Currencies: A Brief History of Money and its Global Impact. In: *Devdiscourse* [online]. 2023 [cit. 24.07.2023]. Dostupné z: <https://www.devdiscourse.com/article/business/2472280-coins-and-currencies-a-brief-history-of-money-and-its-global-impact>
87. Program Pillars. In: *Fintech Hub* [online] [cit. 26.05.2024]. Dostupné z: <https://www.fintechhubeurope.com/czech/>
88. The History of Money: From Bartering to Banknotes to Bitcoin. In: *Investopedia* [online]. 2024 [cit. 22.05.2024]. Dostupné z: https://www.investopedia.com/articles/07/roots_of_money.asp

Seznam použitých právních předpisů

České právní předpisy (neplatné právní předpisy jsou označeny *)

- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník*
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance
- Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech
- Zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech*
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu
- Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku*
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku
- Zákon č. 5/2019 Sb., 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
- Zákon č. 298/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 353/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 129/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 85/2024 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o trhu s nevýkonnými úvěry
- Zákon č. 265/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Vyhláška č. 169/2011 Sb., o stanovení pravidel tvorby čísla účtu v platebním styku
- Vyhláška č. 454/2017 Sb., o informačních povinnostech některých osob oprávněných poskytovat platební služby nebo vydávat elektronické peníze
- Vyhláška č. 7/2018 Sb., o některých podmínkách výkonu činnosti platební instituce, správce informací o platebním účtu, poskytovatele platebních služeb malého rozsahu, instituce elektronických peněz a vydavatele elektronických peněz malého rozsahu

Právní předpisy Evropské unie (neplatné právní předpisy jsou označeny *)

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2560/2001 ze dne 19. prosince 2001 o přeshraničních platbách v eurech*
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 260/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se stanoví technické a obchodní požadavky pro úhrady a inkasa v eurech a kterým se mění nařízení (ES) č. 924/2009
- Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/751 ze dne 29. dubna 2015 o mezibankovních poplatcích za karetní platební transakce
- 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)
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2018/389 ze dne 27. listopadu 2017, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366, pokud jde o regulační technické normy týkající se silného ověření klienta a společných a bezpečných otevřených standardů komunikace
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 ze dne 17. dubna 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO₂ pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1230 ze dne 14. července 2021 o přeshraničních platbách v Unii
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/858 ze dne 30. května 2022 o pilotním režimu pro tržní infrastruktury založené na technologii distribuovaného registru a o změně nařízení (EU) č. 600/2014 a (EU) č. 909/2014 a směrnice 2014/65/EU
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1114 ze dne 31. května 2023 o trzích kryptoaktiv a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 1095/2010 a směrnic 2013/36/EU a (EU) 2019/1937
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/886 ze dne 13. března 2024, kterým se mění nařízení (EU) č. 260/2012 a (EU) 2021/1230 a směrnice 98/26/ES a (EU) 2015/2366, pokud jde o okamžité úhrady v eurech
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1257 ze dne 24. dubna 2024 o schvalování typu motorových vozidel a motorů, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska jejich emisí a životnosti baterie (Euro 7), o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 a (ES)

č. 595/2009, nařízení Komise (EU) č. 582/2011, (EU) 2017/1151 a (EU) 2017/2400 a prováděcího nařízení Komise (EU) 2022/1362

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES ze dne 19. května 1998 o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/46/ES ze dne 18. září 2000 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností*
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004
- 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*
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/110/ES ze dne 16. září 2009 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností, o změně směrnic 2005/60/ES a 2006/48/ES a o zrušení směrnice 2000/46/ES
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/92/EU ze dne 23. července 2014 o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty, změně platebního účtu a přístupu k platebním účtům se základními prvky
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015, o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 a zrušuje směrnice 2007/64/ES
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/790 ze dne 17. dubna 2019 o autorském právu a právech s ním souvisejících na jednotném digitálním trhu a o změně směrnic 96/9/ES a 2001/29/ES

Zahraniční právní předpisy

- Zákon Slovenské republiky č. 492/2009 Z. z., o platobných službách
- Zákon Maďarska č. CXXXIX z roku 2013, o Maďarské národní bance (*2013. évi CXXXIX. Törvény a Magyar Nemzeti Bankról*)
- Zákon Rumunska č. 209/2019, o platebních službách a o změně dalších zákonů (Legea nr. 209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative)

Návrhy právních předpisů

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o rámci pro přístup k finančním údajům a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010, (EU) č. 1094/2010, (EU) č. 1095/2010 a (EU) 2022/2554. COM(2023) 360 final - 2023/0205(COD)
- Návrh směrnice Evropského parlamentu a rady o platebních službách a službách elektronických peněz na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 98/26/ES a zrušují směrnice 2015/2366/EU a 2009/110/ES. COM(2023) 366 final - 2023/0209(COD)
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o platebních službách na vnitřním trhu a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010. COM(2023) 367 final - 2023/0210(COD)

Regulace platebních služeb a inovace

Abstrakt

Tématem práce je regulace platebních služeb v kontextu inovací. Práce analyzuje českou a evropskou regulaci platebních služeb z hlediska jejího vlivu na inovace. Zároveň navrhuje konkrétní legislativní změny a doporučení *de lege ferenda*, které by zajistily, že tuzemská regulace bude podporovat inovace a zároveň naplňovat další klíčové cíle, jako je ochrana spotřebitele a finanční stabilita.

Provedená analýza potvrdila jeden z výzkumných předpokladů, tedy že regulace je klíčovým faktorem ovlivňujícím inovace v oblasti platebních služeb. Vhodně koncipovaná regulace může stimulovat inovační aktivity a konkurenci, zatímco špatně strukturovaná, příliš podrobná či kazuistická regulace může odrazovat nové subjekty od vstupu na trh a omezovat experimentování s novými technologiemi a obchodními modely. Byly identifikovány čtyři hlavní charakteristiky optimální regulace, která účinně podporuje inovace, efektivně řídí rizika spojená s poskytováním platebních služeb a zároveň naplňuje i ostatní cíle regulace: vhodně nastavené vstupní bariéry, vhodně zvolený rozsah a neutralita regulace, právní jistota a proaktivní podpora inovací.

Přestože současná tuzemská regulace obsahuje pozitivní prvky podporující inovace, jako je možnost nebankovních subjektů poskytovat platební služby a modulární přístup k licencování, byly identifikovány klíčové nedostatky negativně ovlivňující inovace a konkurenceschopnost: nadměrně dlouhá licenční řízení u České národní banky, omezený přístup nebankovních poskytovatelů k platebním systémům a bankovním účtům, nevodný způsob vymezení věcné působnosti regulace platebních služeb, nedostatek výkladových materiálů od České národní banky a nedostatečná proaktivní podpora inovací, včetně absence českého regulatorního sandboxu.

Na základě těchto zjištění jsou navrhovány konkrétní změny, včetně zrychlení licenčních řízení, zajištění přímého přístupu nebankovních subjektů k platebním systémům, posílení práv nebankovních poskytovatelů platebních služeb při zřizování účtů u bank, zavedení obecné definice platebních služeb a zřízení regulatorního sandboxu pod záštitou České národní banky. Tyto návrhy směřují k vytvoření vyváženého regulatorního rámce, který nejen chrání spotřebitele a zajišťuje finanční stabilitu, ale také vytváří prostředí podněcující vznik inovací v oblasti platebních služeb.

Klíčová slova: platební služby; regulace; inovace

Payment Services Regulation and Innovation

Abstract

The topic of the thesis is the regulation of payment services in the context of innovation. The thesis analyses Czech and European regulation of payment services in terms of its impact on innovation. It also proposes specific legislative changes and *de lege ferenda* recommendations to ensure that domestic regulation promotes innovation while meeting other key objectives such as consumer protection and financial stability.

The analysis carried out confirmed one of the research assumptions, namely that regulation is a key factor influencing innovation in payment services. Well-designed regulation can stimulate innovation and competition, while poorly structured, overly detailed or case-based regulation can discourage new entrants and limit experimentation with new technologies and business models. Four main characteristics of optimal regulation have been identified that effectively promote innovation, effectively manage the risks associated with the provision of payment services, while also meeting the other objectives of regulation: appropriately set barriers to entry, appropriately chosen scope and neutrality of regulation, legal certainty and proactive promotion of innovation.

Although the Czech regulation contains positive innovation-enhancing elements such as the ability of non-banks to provide payment services and a modular approach to licensing, key weaknesses negatively affecting innovation and competitiveness have been identified: Excessively long licensing procedures at the Czech National Bank, limited access to payment systems and bank accounts by non-bank providers, unguided way of defining the material scope of payment services regulation, lack of interpretive materials from the Czech National Bank, and insufficient proactive support for innovation, including the absence of a Czech regulatory sandbox.

On the basis of these findings, specific changes are proposed, including speeding up licensing procedures, ensuring direct access to payment systems for non-banks, strengthening the rights of non-bank payment service providers to set up accounts with banks, introducing a general definition of payment services and establishing a regulatory sandbox under the auspices of the Czech National Bank. These proposals aim to create a balanced regulatory framework that not only protects consumers and ensures financial stability, but also creates an environment that encourages innovation in payment services.

Keywords: payment services; regulation; innovation