

V Praze 7. října 2020
Č. j.: 2020/118369/CNB/001

Vážený pane předsedo,

obdržel jsem Váš dopis ze dne 18. září t. r., ve kterém se na mě obracíte s řadou dotazů ohledně přístupu České národní banky jako orgánu dohledu nad finančním trhem k fenoménu virtuálních měn. K Vaším níže uvedeným jednotlivým dotazům sděluji následující.

1. Jaký je oficiální postoj České národní banky k poskytování služeb souvisejících s virtuálními měnami, respektive jaký je postoj regulátora k samotné existenci a používání tzv. virtuálních měn ze strany veřejnosti? Považuje Česká národní banka tyto služby a aktivity za legitimní a zákonem uznané?

Odpověď ČNB:

Postoj České národní banky vychází z ústavního principu legální licence, kdy každý může činit, co není zákonem zakázáno, a povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Česká národní banka má za to, že nabývání, držení a prodej virtuálních měn, jak je definuje § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, v platném znění (dále jen „AMLZ“)¹, či jejich směna za zboží či služby nebo obecně využití k jakékoliv legální aktivitě, není žádným předpisem regulujícím aktivity na finančním trhu obecně zakázáno, a z pohledu ČNB je tedy legální. To však nevylučuje, že některé konkrétní činnosti spojené s virtuálními měnami mohou regulaci podléhat, nebo být přímo zakázány (např. nabízení kolektivního investování či fondového investování veřejnosti do virtuálních měn).

Virtuální měny nicméně mohou být zneužívány pro trestním právem zakázaná jednání, včetně legalizace výnosů z trestné činnosti. Na tento fenomén upozorňují nejen mezinárodní organizace jako Finanční akční výbor (dále jen „FATF“ z angl. Financial Action Task Force)², ale také Finanční analytický úřad opakovaně ve své zprávě o činnosti³ a věnuje se mu i Zpráva o národním hodnocení rizik (praní peněz a financování terorismu), která byla přijata vládou v roce 2017. I z toho důvodu byli poskytovatelé služeb s virtuální měnou zařazeni mezi tzv. povinné osoby, kterým AMLZ stanoví řadu povinností. Nad plněním těchto povinností těmito subjekty ale vykonává dohled Finanční analytický úřad, nikoliv Česká národní banka. ČNB stanovení těchto povinností v AMLZ podporovala a podílela

¹ „[V]irtuální měnou ... se pro účely tohoto zákona rozumí elektronicky uchovávaná jednotka bez ohledu na to, zda má nebo nemá emitenta, a která není peněžním prostředkem podle zákona o platebním styku, ale je přijímána jako platba za zboží nebo služby i jinou osobou odlišnou od jejího emitenta.“

² Metodika FATF k virtuálním měnám dostupná zde: <https://www.fatf-gafi.org/documents/documents/virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html>

³ Nejnovější zpráva o činnosti Finančního analytického úřadu z roku 2019 dostupná zde: <https://www.financnianalytickyrad.cz/zpravy-o-cinnosti.html>

se expertně na definicích virtuálních měn v něm obsažených. Je vhodné rovněž zmínit, že Finanční analytický úřad je rovněž výlučným příjemcem všech hlášení o podezřelých obchodech od subjektů podléhajícím povinnostem podle AMLZ, tzv. povinných osob, tedy i těch, které souvisejí s virtuálními měnami.

Virtuální měny také přináší řadu rizik pro jejich uživatele. Česká národní banka proto v roce 2018 na svých internetových stránkách uveřejnila překlad varování Evropských orgánů dohledu před riziky virtuálních měn pro spotřebitele⁴.

Zároveň ČNB považovala za vhodné již v roce 2014 [formou odpovědi na často kladenou otázku vyjasnit](#), že virtuální měny nejsou peněžními prostředky ve smyslu zákona o platebním styku a že obecně k jejich obchodování ani směně není potřebné povolení ČNB, když na tyto činnosti nedopadají právní předpisy na finančním trhu, nad jejichž dodržováním ČNB provádí dohled. Aktuální znění odpovědi z listopadu 2018 je dostupné na internetových stránkách ČNB pod názvem [K obchodování s tzv. převodními tokeny](#).

2. Je Česká národní banka v rámci svěřených pravomocí vázána či jinak ovlivněna nadnárodními normami, mezinárodními dohodami či jinými pravidly, které upravují oblast obchodování s virtuálními měnami?

Odpověď ČNB:

Ano, Česká národní banka je nepřímou vázána zejm. standardy FATF, které jsou průběžně promítány do právního řádu, typicky prostřednictvím legislativních předpisů Evropské unie. FATF se problematice virtuálních měn v posledních dvou letech extenzivně věnuje. Nově rozpracoval v rámci doporučení č. 15⁵ definici virtuálního aktiva a poskytovatele služby s virtuálními aktivy a na tento krok pak navázalo i několik metodických materiálů. Aktuálně jsou to FATF [Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers](#) z června 2019 a [12 Month Review - Revised FATF Standards on Virtual Assets and VASPs](#) z července 2020.

3. Sleduje Česká národní banka praxi jiných národních regulátorů (centrálních bank) v Evropské unii i mimo ní v přístupu k virtuálním měnám?

Odpověď ČNB:

Ano, Česká národní banka sleduje praxi jiných národních regulátorů a centrálních bank, zejména v Evropské Unii. Česká národní banka se aktivně podílí na vytváření přístupu evropských orgánů pro dohled nad finančním trhem (ESMA, EBA, EIOPA) a Evropské centrální banky k problematice virtuálních měn.

4. Provádí Česká národní banka zvýšený dohled nad regulovanými entitami (např. nad úvěrovými institucemi, obchodníky s cennými papíry, investičními společnostmi a fondy), které spolupracují s osobami poskytujícími služby v oblasti virtuálních měn (směnární, burzy, obchodníci s virtuálními měnami)? Pokud ano, jaký je jeho obsah?

⁴ Dostupný na: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financi-trh/galleries/legislativni_zakladna/ochrana_spotrebitelky_spotrebitelsky_uver/download/joint_esas_warning_on_virtual_currencies_cz.pdf

⁵ Doporučení FATF z roku 2012 dostupné v aktuálním znění zde: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>.

Odpověď ČNB:

Česká národní banka vykonává dohled nad vybranými subjekty na finančním trhu v rozsahu stanoveném zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, a to ve třech klíčových oblastech: obezřetnostní požadavky, odborná péče a prevence legalizace výnosů z trestné činnosti. Dohled České národní banky je založen na rizikově váženém přístupu, a plán kontrol i jejich rozsah tedy vychází z rizik, kterým jsou jednotlivé dohlížené subjekty vystaveny v jednotlivých výše uvedených oblastech.

Jak bylo uvedeno výše, riziko zneužití virtuálních měn k ilegální činnosti je relativně vysoké, a to zejména z důvodu jejich inherentních charakteristik (především anonymity). V oblasti předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu tedy subjekty poskytující služby spojené s virtuální měnou představují vyšší riziko. V případě, že regulovaný subjekt dohlížený Českou národní bankou má jako svého klienta subjekt poskytující služby související s virtuální měnou, pak Česká národní banka při výkonu dohledu zkoumá, zda skutečně bylo související riziko finanční institucí správně identifikováno a posouzeno a zda je adekvátním způsobem řízeno. Tímto řízením rizika je myšleno především adekvátní provádění kontroly klienta, včetně monitorování transakcí, porozumění obchodnímu modelu a chování klienta, a dále nastavení vzájemného vztahu (např. povinnost klienta poskytovat finanční instituci požadované informace nezbytné k plnění jejích povinností). Jedná se však o obecný přístup České národní banky při výkonu dohledu, který bude obdobný s ohledem na všechny klienty finanční instituce a jen jeho konkrétní provedení bude vždy záviset na identifikovaném riziku.

5. Existuje dohledové opatření České národní banky vůči regulovaným entitám, jakým způsobem mají vyhodnocovat otvírání, vedení a uzavírání účtů osobám poskytujícím služby v oblasti virtuálních měn? Pokud ano, jaký je jejich obsah?

Odpověď ČNB:

Česká národní banka nevydala žádné dohledové opatření vůči subjektům, které podléhají jejímu dohledu, specificky k přístupu k poskytování služeb subjektům poskytujícím služby související s virtuální měnou. Obecný přístup vyplývá z legislativy (především AMLZ), která stanoví povinnost, aby subjekty, na které se vztahují povinnosti v něm uložené (tzv. povinné osoby), prováděly kontrolu klienta v rozsahu potřebném k posouzení možného rizika legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v závislosti na typu klienta, obchodního vztahu, produktu nebo obchodu. Povinné osoby rovněž musí zavést a uplatňovat odpovídající postupy k naplnění povinností stanovených AMLZ. Povinnosti vyplývající z AMLZ jsou však obecné a především technologicky neutrální. Specificky k virtuálním měnám Česká národní banka žádné dohledové opatření nevydala, vydala však stanovisko k přístupu k novým technologiím formou odpovědi na často kladenou otázku⁶, kde virtuální měny nejsou sice výslovně zmíněny, avšak jako jeden z faktorů zvyšujících riziko je uvedena například anonymita. I zde je však pouze uvedeno, že rizika musí být odpovídajícím způsobem identifikována a řízena.

6. Existuje jakákoliv forma doporučení (formální či neformální) ze strany České národní banky či jejich zástupců vůči regulovaným entitám jakým způsobem mají vyhodnocovat otvírání, vedení a uzavírání účtů osobám poskytujícím služby v oblasti virtuálních měn? Pokud ano jaký je obsah takového doporučení?

⁶ https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/casto-kladene-dotazy/galleries/stanoviska_a_odpovedi/pdf/k_novym_tehnologiim_z_pohledu_rizika.pdf

Odpověď ČNB:

Viz odpověď na otázku č. 5.

7. Existuje metodika či jiné formalizované postupy České národní banky pro vyhodnocování osob poskytujících služby v oblasti virtuálních měn jako klientů regulovaných entit, ať již v rámci on-site či off-site dohlídek regulovaných entit prováděných ze strany České národní banky? Pokud ano, jaký je obsah takové metodiky?

Odpověď ČNB:

Dohledová metodika v oblasti předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti České národní banky zohledňuje obecně rizikově vážený přístup k dohledu a rovněž i zaměření na jednotlivá rizika, kterým jsou vystaveny jí dohlížené subjekty. Rizika související s virtuálními měnami a způsob jejich řízení je nezbytné posuzovat vždy v konkrétním kontextu řízení rizik daného dohlíženého subjektu a jeho klientů.

Zvláštní metodika týkající se přímo specifické skupiny osob poskytujících služby s virtuálními měnami vydána nebyla.

8. Jaký je přístup zaměstnanců dohledu České národní banky při vyhodnocování nastavení řízení AML rizik a systému vnitřních zásad regulovaných entit ve vztahu k vyhodnocení klientů – osob poskytujících služby v oblasti virtuálních měn – v rámci samostatných dohlídek u těchto entit? Zaměřují se zaměstnanci České národní banky na tento typ klientů či transakcí? Jaké jsou závěry těchto šetření?

Odpověď ČNB:

Jak bylo uvedeno výše, přístup České národní banky při dohledu v oblasti předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti vychází z posouzení rizik, kterým je vystavená dohlížená instituce. Česká národní banka při výkonu dohledu vždy posuzuje, zda u daného klienta či kategorie klientů dohlížený subjekt správně identifikoval a posoudil rizika a přijal adekvátní opatření. Pokud by dohlížený subjekt měl mezi svými klienty osobu poskytující služby spojené s virtuální měnou, pak by i u tohoto druhu klienta bylo kontrolováno, zda přístup dohlíženého subjektu adekvátně zajišťuje řízení souvisejících rizik.

Za účelem kontroly splnění povinností vyplývajících z AMLZ zákona a ze souvisejících právních předpisů, zejména pak vyhlášky č. 67/2018 Sb. (AML vyhláška), je vždy v rámci kontroly prověřen kontrolní vzorek vybraných klientů, včetně jimi realizovaných transakcí. Vzorek je vždy vybrán s ohledem na škálu povinností v rámci opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále též „AML/CFT“) a jednotlivá rizika zneužití instituce k praní peněz či financování terorismu specifická pro kontrolovanou osobu. Kontrolní vzorek slouží nejen pro zjištění nedostatků u jednotlivých klientů, ale rovněž k ověření praktické funkčnosti systémových opatření, a to jak v jejich dílčích částech, tak v uceleném pohledu, tzv. řídicí a kontrolní systém.

Pokud jsou v portfoliu povinné osoby obsaženy i subjekty, které se přímo či nepřímo zabývají poskytováním služeb s virtuální měnou, jsou standardně součástí kontrolního vzorku s ohledem na vyšší riziko s nimi spojené. Součástí prověření jsou pravidla uplatňovaná povinnou osobou vůči těmto skupinám klientů. Prověřovány jsou základní oblasti stanovené AMLZ, tedy povinnost identifikace a kontroly klienta, sestavení rizikového profilu, tedy zohlednění všech mandatorních rizikových faktorů (zejména ve smyslu AML vyhlášky, národního hodnocení rizik a interního hodnocení rizik), nastavení průběžného monitoringu pro sledování neobvyklých či podezřelých transakcí za účelem včasné a účelné detekce podezřelého obchodu podléhajícího oznamovací povinnosti vůči Finančnímu analytickému úřadu. Dále

jsou prověřovány postupy, kterými povinná osoba vyhodnocuje AML/CFT opatření aplikovaná klientem poskytujícím služby s virtuální měnou, který je z pohledu AMLZ rovněž v pozici povinné osoby. V tomto kontextu se zejména při navázání smluvního vztahu hodnotí přiměřenost a efektivita prověření systému vnitřních zásad (předpisová základna pro oblast AML/CFT) a postupy a opatření vůči jejich vlastním klientům (blíže viz odpověď č. 10).

Co se týče zjištění jako takových, lze konstatovat, že tato se zásadním způsobem nevyomykají zjištěním u jiných vybraných rizikových skupin klientů, přičemž tato rizika jsou v rámci bankovního i ostatních sektorů řízena obecně na dobré úrovni.

9. Bylo ze strany České národní banky vydáno opatření k nápravě či jiné obdobné rozhodnutí vůči regulované entitě, které by přikazovalo či doporučovalo ukončit smluvní vztah s osobou či osobami poskytujícími služby v oblasti virtuálních měn? Pokud ano, jaké bylo odůvodnění tohoto rozhodnutí?

Odpověď ČNB:

Takové opatření vydáno nebylo.

10. Jakým způsobem vnímá Česká národní banka současný stav poskytování služeb ze strany úvěrových institucí se sídlem na území České republiky vůči osobám, které poskytují služby v oblasti virtuálních měn, kdy těmto osobám je odmítán přístup k bankovním službám (zejména pak vedené platebních účtů)?

Odpověď ČNB:

Z dohledových informací České národní banky vyplývá, že některé úvěrové instituce obecně vedou platební účty (příp. poskytují jiné produkty) osobám poskytujícím služby související s virtuální měnou. Jako u ostatních klientů musí být banka přesvědčena o důvěryhodnosti svého klienta předtím, než s ním naváže obchodní vztah. U klientů, kteří jsou sami tzv. povinnými osobami podle AMLZ musí být banka navíc ujištěna, že i její klient sám kvalitně uplatňuje povinnosti podle tohoto zákona vůči svým klientům. Je tedy možné, že v případě, kdy osoba poskytující služby související s virtuální měnou neposkytne úvěrové instituci dostatečnou součinnost k umožnění, aby banka plně provedla kontrolu klienta (osoby poskytující služby související s virtuální měnou), pak úvěrová instituce takového klienta odmítne. Některé úvěrové instituce jsou dále specializované např. na retailovou klientelu, a není tedy v souladu s jejich obchodním modelem (a tedy i jejich vnitřními postupy) poskytovat služby osobám poskytujícím služby související s virtuální měnou. Zdůrazňujeme však, že si nejsme vědomi plošného odmítání těchto subjektů jako klientů ze strany úvěrových institucí.

11. Je dle názoru České národní banky přijatelná praxe, kdy není osobám podnikajícím v oblasti virtuálních měn umožněno zřízení platebního účtu u poskytovatele tohoto účtu na základě důvodu, kdy jeho podnikání souvisí s obchodováním s tzv. virtuálními měnami?

Odpověď ČNB:

Podle § 37 odst. 1 zákona o bankách⁷ „banky a pobočky zahraničních bank poskytují klientům služby na smluvním základě. Poskytnutí služeb se zachováním anonymity klienta může banka nebo pobočka zahraniční banky odmítnout.“. Zásadně tedy platí, že banka poskytuje své služby v režimu soukromého práva, tj. na smluvním základě. Obecně se uznává, že z druhé citované věty nelze *a contrario* dovozovat smluvní přímus pro služby bez prvku

⁷ Zákon č. 21/1992 Sb. o bankách, v platném znění.

anonymity. Poskytování služeb na smluvním základě znamená, že banka a klient se musí dohodnout na obsahu smlouvy. Princip smluvní volnosti vylučuje, aby banka byla nucena poskytnout službu nebo klient povinen nabízenou službu přijmout. Z uvedeného principu plyne, že banka tedy není povinna za všech okolností uzavřít smlouvu týkající se poskytování bankovních služeb a poskytovat své služby každému, kdo o poskytování těchto služeb banku požádá. Obdobné je to v případě ukončení smluvního vztahu, přičemž výrazem smluvní volnost bývá i v bankovních smlouvách standardně zakotvené právo klienta i banky ve smluvené výpovědní době smluvní vztah ukončit, a to i bez uvedení důvodů.

Dodáváme, že smluvní přímus v tomto ohledu je v zákoně o platebním styku⁸ zakotven pouze pro případy, kdy je zcela zjevný veřejný zájem, aby byla smluvní povinnost zakotvena (základní platební účet pro spotřebitele, který zajišťuje plošně finanční inkluzi⁹, a přístup nebankovních poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům¹⁰).

12. Jaký má Česká národní banka nástroj, který by subjektům, jejichž podnikání souvisí s obchodováním s tzv. virtuálními měnami, umožnil mít vedené účty na území České republiky v případě, že se prokáže, že komerční banky nejsou ochotny tuto službu poskytovat.

Odpověď ČNB:

Jak bylo uvedeno výše, tyto subjekty zpravidla vstupují do smluvních vztahů na základě principu smluvní volnosti¹¹, přičemž tento princip považujeme za jeden ze základních principů tržního hospodářství. Nástroje, kterými by ČNB vstupovala do obchodních rozhodnutí bank, proto nepovažujeme za nezbytné, nejde-li o oblast zvláštního veřejného zájmu. Dodáváme, že ani u jiných subjektů či podnikatelských odvětví (s ojedinělými výjimkami, kde je pro to odůvodněný zájem) zpravidla takové nástroje neexistují.

S pozdravem



Vážený pan
Mgr. Marek Benda
předseda Ústavně právního výboru
Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
PRAHA

⁸ Zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku, v platném znění.

⁹ Viz část pátou, hlavu III (§ 210 – 217) zákona o platebním styku.

¹⁰ Viz § 255 zákona o platebním styku.

¹¹ Výjimkou z tohoto pravidla vůči podnikatelům je výše zmíněný § 255 zákona o platebním styku.