

PŘIPOMÍNKY

k materiálu Ministerstva financí ČR

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

V Praze dne 13. března 2025
Č. j.: 1131/6000/2025/HKCR

A. Obecná připomínka k předloženému materiálu

1. Obecně vítáme střizlivý přístup předkladatele k transpozici směrnice o spotřebitelských úvěrech (CCD2) metodou minimální harmonizace. Oceňujeme zejména to, že se ministerstvo rozhodlo nevyužít většiny diskrečních oprávnění směrnice a stávající regulační rámec ponechat v maximální možné míře beze změn.

Máme za to, že stávající úprava poskytování spotřebitelských úvěrů obsažená v zákoně o spotřebitelském úvěru (ZSÚ) je obecně vzato dobře funkční, kvalitní, vyvážená a na trhu dobře přijímaná. Pozitivně zejména vnímáme výchozí shodný regulační režim pro všechny druhy úvěrů bez ohledu na jejich výši nebo účel, což přispívá ke srozumitelnosti právní úpravy a snižuje administrativní a další náklady na straně podnikatelů.

Kladně hodnotíme také některé navrhované dílčí změny nad rámec směrnice, které reagují na v praxi identifikované problémy v oblasti spotřebitelského úvěrování. Zejména se jedná o ustoupení od konceptu absolutní neplatnosti celé úvěrové smlouvy v případě nedostatečného posouzení úvěruschopnosti spotřebitele a jeho nahrazení neplatností toliko vybraných ustanovení. Máme za to, že tato úprava lépe přispěje k právní jistotě spotřebitelů i poskytovatelů, přičemž si ale ponechává svůj sankční efekt a zachovává adekvátní úroveň ochrany spotřebitelů.

Na druhou stranu, pokud se už předkladatel rozhodl v rámci novely ZSÚ řešit některé praxi identifikované nedostatky nad rámec požadavků CCD2, máme za to, že měl postihnout také některé další v současnosti diskutované problémy, které níže uvádíme, a dáváme k úvaze k jejich řešení, ať už v rámci projednávání předloženého materiálu, nebo v budoucnosti.

Čím dál tím častěji se setkáváme s případy účelového obcházení regulačního režimu zákona o spotřebitelském úvěru a zastřeným poskytováním spotřebitelských úvěrů. Nejčastěji se jedná o případy, kdy jsou spotřebitelům poskytovány „podnikatelské“ úvěry na základě živnostenského oprávnění, ačkoliv jsou takovéto úvěry materiálně úvěry spotřebitelskými. Nezřídka tyto poskytovatelé proaktivně pomáhají klientům s vyřízením podnikatelského oprávnění, aby jim mohli takovýto „podnikatelský“ úvěr obratem poskytnout. Takováto úvěrová smlouva je často spojena také s notářským zápisem se souhlasem s přímou vykonatelností, což spotřebitele vystavuje dalšímu nebezpečí a významně snižuje míru jeho právní ochrany.

V poslední době se také ve větší míře rozmáhají tzv. zpětné leasingy, které ale fakticky rovněž slouží jako zastřené poskytování spotřebitelských úvěrů. Nepřiměřeně nízká platba za majetek klienta (typicky za nemovitost) je ve skutečnosti jistinou úvěru a pravidelné měsíční platby nájemného jsou ve skutečnosti jeho splátkou. Rizika nesplácení jsou pak v případě těchto „leasingů“ nesrovnatelně vyšší než u regulovaných spotřebitelských úvěrů.

Tato jednání nejen, že zásadním způsobem pokřivují tržní prostředí a narušují férovou soutěž, ale zároveň představují zásadní riziko pro spotřebitele. Klientům těchto poskytovatelů se nedostává

jakékoliv ochrany předvídané ZSÚ a s ohledem na agresivní praktiky těchto nelegálních subjektů mohou nezřídká přijít o většinu svého majetku. Možnosti obrany spotřebitelů na individuální úrovni jsou v současnosti nákladné a zdlouhavé.

Konečně pak zaznamenáváme strmý nárůst řízení u Finančního arbitra, která se týkají řádného posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů. Máme za to, že se přinejmenším zčásti jedná o důsledek stávající široké definice v § 86 ZSÚ.

Poskytovatelé úvěrů nemají jasná vodítka k tomu, jak by měli proces posuzování úvěruschopnosti v dostatečné míře provádět, a výkladová praxe orgánů dohledu se zároveň v čase vyvíjí. Zároveň často nedostatečně reflektuje požadavek proporcionality posouzení ve vztahu k povaze, délce, výši a rizikovitosti úvěrů.

Ačkoliv tedy třeba došlo v minulosti k posouzení úvěruschopnosti zcela v souladu s tržním standardem nebo rozhodovací praxí v dané době, orgány dohledu později zpětně konstatují nedostatečné posouzení úvěruschopnosti a celou úvěrovou smlouvu shledají za od počátku absolutně neplatnou. Tato praxe zásadním způsobem snižuje právní jistotu poskytovatelů a v praxi ztěžuje jejich možnost dále pokračovat v podnikání, zejména v případě, kdy se spotřebitelé domáhají vrácení celého bezdůvodného obohacení řadu let po úspěšném po splacení původního úvěru.

Tato situace pak samozřejmě také vede ke zvýšenému zatížení Finančního arbitra, a tedy i zvýšeným nákladům na jeho činnost.

S ohledem na závažnost těchto problémů máme za to, že by je měl předkladatel v rámci novely aktivně řešit a zvážit možnosti, jak snížit riziko obcházení ZSÚ (např. zavedení fikce/vyvratitelné domněnky spotřebitele pro vybrané druhy „podnikatelských“ úvěrů“) a posílit právní jistotu poskytovatelů i spotřebitelů (např. stanovení příkladného výčtu dokumentů k posouzení úvěruschopnosti v příloze k zákonu).

B. Zásadní konkrétní připomínka k předloženému materiálu

1. Připomínka k bodu 15., § 6 odst. 2

Požadujeme text ustanovení § 6 odst. 2 upravit následovně:

„(2) Na spotřebitelský úvěr jiný než na bydlení poskytnutý bez úroku a jakékoli jiné úplaty se nepoužije požadavek důvěryhodnosti ve smyslu § 8 odst. 2 ve spojení s § 72 a § 73 a dále se na tento spotřebitelský úvěr nepoužijí § 91 odst. 1 písm. f) až i), § 95 odst. 2 a § 106 odst. 1 písm. u).“.

Odůvodnění:

Směrnice CCD2 nově ruší výjimku ze své působnosti pro bezúplatně poskytované spotřebitelské úvěry jiné než na bydlení. Novela ZSÚ toto novum transponuje zrušením dosavadního § 5 odst. 3 ZSÚ za současného přidání nového § 6 odst. 2, který vylučuje aplikaci vybraných ustanovení na spotřebitelský úvěr jiný než na bydlení poskytnutý bez úroku. Navrhovaná novela však nezohledňuje, že doposud se na poskytovatele těchto úvěrů vztahoval ZSÚ velmi omezeně (ve smyslu dosavadního § 5 odst. 3 pouze v rozsahu § 1 až 4, § 122 až 124 a § 168). Byť je nyní v souladu s unijním právem nutno rozšířit rozsah aplikace zákona, je přesto nutné zavést více výjimek, které jsou nutné z ryze praktických důvodů. Nejdůležitější z nich je vynětí aplikace povinnosti důvěryhodnosti pracovníka poskytovatele spotřebitelského úvěru.

Toto vynětí není v rozporu s transponovanou ani jinou unijní legislativou. Směrnice CCD2 povinnost důvěryhodnosti, resp. unijní terminologií požadavek dobré pověsti, nezavádí. Tato povinnost nebyla ani nijak stanovena předchozí právní úpravou, tj. směrnicí CCD.

Povinnost dobré pověsti osoby stanoví pouze čl. 29 odst. 2 písm. b) směrnice The Mortgage Credit Directive (MCD), a to navíc nikoli ve vztahu ke všem pracovníkům, nýbrž pouze k (obecně řečeno) vedoucím osobám. U „hypotečních úvěrů“ dle směrnice MCD však nezpůsobuje předkládaná novela

problémy, neboť původní omezenou aplikaci podle § 5 odst. 3 zachovává předkládaným návrhem znění § 5 odst. 1 písm. e).

Česká republika má proto možnost si sama zvolit, zda vůbec, a případně do jaké míry se na pracovníky poskytovatele spotřebitelských úvěrů jiných než na bydlení bude povinnost důvěryhodnosti vztahovat. Doposud přístup České republiky k této otázce nezpůsobil problémy, v důsledku rozšíření aplikace směrnice CCD2 oproti směrnici CCD též na bezúplatně poskytované spotřebitelské úvěry jiné než na bydlení je však nutno podmínku důvěryhodnosti na pracovníky poskytovatelů těchto úvěrů neaplikovat. Navrhovaná změna proto mění příslušné ustanovení tak, že se na pracovníky těchto poskytovatelů neuplatní povinnost důvěryhodnosti dle § 72 a 73 stanovená v § 8 odst. 2 ZSÚ.

2. Připomínka k bodu 34., § 88

Požadujeme do textu ustanovení § 88 doplnit nový odst. 7 v následujícím znění:

„V § 86 se doplňují odstavce 3 až 67, které včetně poznámky pod čarou č. 7 znějí:

„(3) Poskytovatel při posouzení úvěruschopnosti nesmí použít osobní údaje podle čl. 9 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/6797) a informace získané ze sociálních sítí.

(4) Sjedná-li spotřebitelský úvěr více spotřebitelů společně a nerozdílně, posuzuje se jejich souhrnná úvěruschopnost.

(5) Je-li součástí posouzení úvěruschopnosti automatizované zpracování osobních údajů, má spotřebitel právo

a) vyžádat si jasné a srozumitelné vysvětlení daného posouzení úvěruschopnosti pracovníkem poskytovatele, a to včetně postupů a rizik spojených s automatizovaným zpracováním osobních údajů, jakož i významu a důsledků tohoto zpracování na poskytnutí úvěru,

b) sdělit pracovníkovi poskytovatele svůj názor a

c) požádat o přezkum posouzení úvěruschopnosti a rozhodnutí o poskytnutí nebo neposkytnutí úvěru pracovníkem poskytovatele.

(6) Poskytovatel spotřebitele informuje o jeho právech podle odstavce 5 před sjednáním spotřebitelského úvěru nebo při informování o jeho neposkytnutí podle § 89 odst. 1.

(7) Poskytovatel spotřebitelského úvěru podle § 6 odst. 2 tohoto zákona v případech, kdy celková výše poskytovaného úvěru dosahuje hodnoty nejvýše 50.000 Kč, splní povinnost posoudit úvěruschopnost spotřebitele vyhodnocením informací z veřejně dostupných zdrojů.“.

Odůvodnění:

V důsledku rozšíření povinností pro poskytovatele spotřebitelského úvěru jiného než na bydlení poskytnutého bez úroku a jakékoli jiné úplaty je nezbytné omezit rozsah nutného posouzení úvěruschopnosti spotřebitele k přihlídnutím k praktickým a technickým možnostem této zvláštní kategorie poskytovatelů. Z praktického hlediska by tyto úvěry nebylo možné spotřebitelům poskytovat, jestliže by poskytovatel kupříkladu při poskytnutí produktu v minimální hodnotě (limitované částkou 50.000 Kč) se současným odložením plateb a bez úroku či jiné úplaty musel vyžadovat od spotřebitele informace, které nejsou dostupné veřejně, jako jsou zdroje příjmu spotřebitele apod. Navrhuje se proto, aby povinnost těchto poskytovatelů posoudit úvěruschopnost spotřebitele byla splněna řádným ověřením veškerých veřejně dostupných informací o spotřebiteli, bez nutnosti vyžadování a využití dalších informací dokládaných spotřebitelem.

Navrhované řešení je souladné s transponovanou právní úpravou směrnice CCD2. Podle čl. 18 odst. 3 směrnice CCD2 se posouzení úvěruschopnosti provádí (cit.): „... na základě relevantních a přesných informací o příjmech a výdajích spotřebitele a o jeho dalších finančních a ekonomických poměrech, které jsou nezbytné a přiměřené povaze, době trvání a výše úvěru a jeho rizikům pro spotřebitele. Tyto informace mohou zahrnovat informace o příjmu nebo jiných zdrojích splácení,

informace o finančních aktivech a pasivech nebo informace o dalších finančních závazcích.“. Směrnice CCD2 tudíž připouští, aby posouzení úvěruschopnosti spotřebitele bylo činěno pouze v rozsahu, který je nezbytný a přiměřený povaze, době trvání, výši úvěru a riziku pro spotřebitele. Uvádí se pouze jako možnost, aby tyto informace zahrnovaly posouzení příjmů a dalších zdrojů splácení apod. U spotřebitelského úvěru jiného, než na bydlení poskytnutého bez úroku hrozí zcela minimální rizika, pročez lze provedení posouzení toliko z veřejně dostupných zdrojů považovat za dostatečné.

Pro vyloučení jakýchkoli rizik pro spotřebitele se přesto navíc navrhuje, aby snížené podmínky posuzování spotřebitele byly stanoveny toliko tam, kde celková výše poskytnutého úvěru, ať už v penězích či vyjádřením hodnoty poskytnutého produktu či služby, nepřekračuje 50.000 Kč.

3. Připomínka k bodu 91., § 116a

Požadujeme novelizační bod 91 zcela vypustit bez náhrady.

Odůvodnění:

Máme za to, že stávající regulatorní režim v podobě ustálené rozhodovací soudní praxe je dostatečný a plně v souladu s požadavky směrnice CCD2. Skutečnost, že jiné členské státy ustoupily od judikturních stropů a rozhodly se pro řešení ve formě zákona, dle našeho názoru sama o sobě neznamená, že by se podobným směrem musela nezbytně vydat i Česká republika. Z odborných analýz přitom plyne, že Česká republika je již v současnosti vnímána jako země, ve které je cenová regulace úvěrů zavedena, s fungující ochranou spotřebitelů před nepřiměřenými cenami úvěrů. Jak ostatně uvádí sám předkladatel v Závěrečné zprávě o hodnocení dopadů regulace (RIA; Zpráva RIA), v rámci úvodního kola konzultací se respondenti shodli, že by legislativní strop neměl být zaváděn a zachování současného stavu je dostačující.

Obáváme se, že zavedení zákonných stropů s sebou nese celou řadu rizik, a to jak pro trh se spotřebitelskými úvěry, tak zejména pro spotřebitele. Četné zahraniční zkušenosti dokládají, že cenová regulace vede k omezení dostupnosti a nabídky regulovaných finančních služeb, a to zejména pro nejohroženější a nejrizikovější skupiny spotřebitelů. Takováto omezení pak mohou mít i přímý efekt na obchodníky a poskytovatele služeb.

Zavedení cenových stropů nevede k redukci poptávky jako takové, ale pouze jejímu přesunu. Poptávka je vytlačena do neregulované, šedé zóny, bez jakéhokoliv standardu ochrany.

V důsledku cenové regulace konečně dochází k pokřivení soutěže a nežádoucí koncentraci trhu.

Negativní dopady takového scénáře je proto třeba vidět ve třech rovinách. Jednak dojde k vytlačení části poskytovatelů mimo regulovanou zónu a tím i zrušení ochrany spotřebitelů, kteří budou pokračovat ve využívání těchto – nyní již neregulovaných – služeb i po účinnosti novely. To je jednoznačně nežádoucí. Dle našeho odhadu dotčené služby využívají vyšší desítky tisíc spotřebitelů. Nikoli nevýznamná část z nich může na tomto způsobu financování svých domácností existenčně závislých – jsou to ty nejvíce zranitelné skupiny spotřebitelů (senioři, mladí dospělí, samoživitelé, ...).

Druhou perspektivou je pak značné zúžení podnikatelského prostoru pro existující, férové subjekty. Nejenže, jsou tyto subjekty pod dohledem regulátora, ale také se podílejí na kultivaci prostředí a trhu s úvěry v rámci edukace o finanční gramotnosti. Je to významná pozitivní externalita, o kterou by se regulátor přijatou přísnou regulací zbytečně připravil.

V neposlední řadě je třeba také mít na paměti ekonomickou stránku věci. Omezení nabídky služeb výrazně zhorší ekonomické výsledky poskytovatelů, kteří jsou významnými poplatníky daně z příjmů. Navíc někteří nabízejí v zásadě výhradně pouze diskutovaný segment spotřebitelského úvěrování. U nich by pak přijetí novely v navrhovaném znění mělo až likvidační dopady. V souvislosti s tím pak může vyvstat riziko mezinárodních arbitrází z důvodu potenciálně zmařených investic.

Doplňujeme ještě, že snaha o zastropování cen úvěrů může paradoxně vést ke zvýšení cen úvěrů pro řadu spotřebitelů v situaci, kdy zbylí poskytovatelé shodně navýší ceny k zákonnému limitu či těsně pod něj.

Předkladatel je si je těchto negativních dopadů zjevně vědom, neboť před nimi v posledních více než 10 letech soustavně a opakovaně sám veřejně varoval a ostatně je uvádí i v důvodové zprávě a Zprávě RIA. Přesto se však rozhodl vydat cestou legislativní cenové regulace bez toho, aniž by vysvětlil, jak a jestli vůbec jsou tato nebezpečí nějakým způsobem mitigována, a popř. proč je nevnímá tak intenzivně jako v posledních více než 10 letech.

Máme za to, že zastropování v navrhované výši, zejména při nejnižší úrovni stropů na 48 % RPSN, se může negativně dotknout i standardních a neproblematických úvěrových produktů, jako jsou zejména leasingy, kreditní karty, revolvingy, splátkový prodej či nově (s ohledem na navrhované rozšíření působnosti zákona) také odložené platby. Domníváme se, že takovéto dramatické omezení nabídky regulovaných finančních služeb není ani důvodné, ani žádoucí, a může vést k narušení fungujícího a spolehlivého finančního trhu.

4. Připomínka k bodu 91., § 116a odst. 1

Pro případ, že nebude naší připomínce na vypuštění bodu 91. vyhověno, požadujeme upravit text ustanovení § 116a odst. 1 tak, aby byla maximální roční procentní sazba nákladů vázána na relevantní ukazatel České národní banky.

Odůvodnění:

Navrhované navázání cenových stropů na zákonný úrok z prodlení dle občanského zákoníku považujeme za nevhodné a nesmyslné. Zákonný úrok z prodlení v první řadě plní sankční roli ve vztahu k dlužníku, který je v prodlení, a nastupuje pouze v případech, kdy se strany závazkového vztahu nerozhodnou pro zvláštní smluvní úpravu. Standardně navíc přistupuje úrok z prodlení vedle, resp. nad rámec standardního smluvního úroku. V žádném případě jej ale nelze považovat za „aproximaci aktuálně obvyklé (typické) ceny peněz“, která by poskytovala relevantní obrázek o obvyklých zápůjčních sazbách na finančním trhu, tím spíše specificky trhu se spotřebitelskými úvěry jinými než na bydlení.

Za „obvyklou cenu peněz“ by bylo možno označit referenční úrokovou sazbu PRIBOR, která však má své uplatnění pouze ve specifických druzích obchodů a do úrokových sazeb spotřebitelských úvěrů se přímo bez dalšího nepropisuje.

Zvolená koncepce navíc ani neodpovídá ustálené rozhodovací praxi soudů, na kterou se předkladatel odkazuje a jejímž zákonným odrazem má zvolené řešení být. Soudní rozhodnutí nehovoří o „obvyklé ceně peněz“, nýbrž o obvyklé, resp. nejvyšší úrokové sazbě uplatňované bankami při poskytování úvěrů nebo půjček.

Aby tedy došlo k adekvátnímu promítnutí stávajícího judikaturního režimu do zákona, bylo by vhodné cenový strop navázat na vhodný benchmark České národní banky, který je již v současnosti dostupný a veřejně publikovaný.

Ačkoliv rozumíme námitce, že např. konkrétně stávající benchmark průměrné RPSN nemusí být z některých hledisek optimální, jistě pro uvedený účel poslouží lépe než zákonný úrok z prodlení (z výše uvedených důvodů).

Alternativně lze uvažovat o změně celé koncepce takovým způsobem, aby nebyl strop vázán na RPSN, nýbrž úrokovou sazbu, díky čemuž by bylo možné využít některého z úrokových ukazatelů pro úvěrové produkty, popř. jejich kombinaci.

Pokud by se ministerstvo rozhodlo na svém původním návrhu setrvat a cenovou regulaci zahrnout přímo do zákona, apelujeme, aby nastavení těchto stropů bylo podloženo robustním zhodnocením ekonomických a sociálních dopadů, zohledňovalo specifika jednotlivých úvěrových produktů (zejména délka úvěru a výše jistiny) a vycházelo ze širokého konsensu České národní banky, bank,

nebankovních poskytovatelů, spotřebitelských a neziskových organizací. Cenová regulace v žádném případě nesmí vést k omezení přístupu k regulovaným finančním službám a přesunu spotřebitelů do neregulované zóny. Jak jsme popsali výše, obáváme se, že v současně navrhované podobě přesně tyto negativní dopady bude mít.

5. Připomínka k bodu 91., § 116a odst. 2

Pro případ, že nebude naší připomínce na vypuštění bodu 91. vyhověno, požadujeme upravit text ustanovení § 116a odst. 2 tak, aby doba trvání spotřebitelského úvěru činila nejvýše 12 měsíců a aby maximální celková výše 20.000 Kč a částka 2.000 Kč byly automaticky indexovány.

Odůvodnění:

Dělicí linii mezi „krátkými“ a „dlouhými“ úvěry na úrovni 6 měsíců považujeme za nevhodně zvolenou a nedostatečně vysvětlenou. V praxi se obáváme toho, že z trhu nedůvodně vymizí úvěrové produkty na období 6 až 12 měsíců, a spotřebitelé tedy budou nedůvodně nuceni k tomu, aby zvolili pro sebe nevyhovující produkt, například se zbytečně dlouhou dobou splácení. Ve výsledku tak může být s ohledem na delší dobu splatnosti produkt pro daného klienta paradoxně nákladnější.

Aby byla navrhovaná úprava dlouhodobě funkční a smysluplná, není dle našeho názoru vhodné, aby zákon obsahoval pevnou částku pro „malé“ úvěry a maximální výši paušální „odměny“ poskytovatele.

Takovýto přístup je neflexibilní a nezohledňuje změny cenové hladiny. I s ohledem na zkušenosti s mírou inflace v posledních letech by se tak jednoduše mohlo stát, že by navrhované stropy brzy přestaly plnit svůj původní účel.

Požadujeme proto, aby byly obě částky pravidelně indexovány, právě s ohledem na míru inflace. Předkladatel ostatně u cenových stropů obecně uvádí, že jeho cílem bylo zavést dynamický mechanismus – je proto logické, aby se adekvátně v čase měnily i limity pro „malé“ úvěry a částku paušální náhrady.

6. Připomínka k bodu 91., § 116a odst. 4

Pro případ, že nebude naší připomínce na vypuštění bodu 91. vyhověno, požadujeme text ustanovení § 116a odst. 4 upravit tak, aby se pro účely odst. 1 a 2 nepřihlíželo také k některým dalším souvisejícím platbám, jako je například pojištění schopnosti splácet. Zároveň požadujeme v tomto smyslu doplnit také důvodovou zprávu.

Odůvodnění:

Předkladatel nikde neuvádí, z jakého důvodu se rozhodl právě pro vynětí plateb za pojištění v případě leasingu vozidel z výpočtu cenového stropu. Ačkoliv tomuto návrhu v obecné rovině rozumíme, tj. snaha zachovat dostupnost leasingových služeb, které by se jinak s ohledem na obecný způsob výpočtu RPSN do navrhovaných stropů nevešly, považujeme za vhodné, aby tato informace byla do důvodové zprávy výslovně doplněna.

Současně také požadujeme, aby ze stejného důvodu došlo k vynětí z výpočtu některých podobných služeb, které plní totožnou roli, tedy například pojištění schopnosti spotřebitele splácet nebo pojištění majetku. Tato pojištění plní ve vztahu k úvěru, potažmo vázanému úvěru, srovnatelnou roli jako pojištění odpovědnosti z provozu vozidla a havarijní pojištění, a není tedy důvod, aby s nimi bylo kalkulováno v odlišném, znevýhodňujícím režimu.

C. Zásadní konkrétní připomínky k důvodové zprávě

1. Připomínka k důvodové zprávě, zhodnocení dopadů

Požadujeme doplnit text důvodové zprávy o dopady na podnikatelské prostředí a sociální dopady ve smyslu níže uvedeného odůvodnění.

Odůvodnění:

V rámci zhodnocení dopadů na podnikatelské prostředí předkladatel neuvádí možný likvidační dopad na část nebankovního trhu v důsledku zavedení cenových stropů, který přitom ale sám identifikoval v rámci příslušné části Zprávy RIA (strana 28). Tento dopad lze přitom považovat za zcela zásadní.

Předkladatel dále nebere v potaz další možné dopady zavedení cenových stropů na podnikatelské prostředí spočívající v nežádoucí koncentraci trhu se spotřebitelskými úvěry, která by mohla být výsledkem odchodu části poskytovatelů. V extrémním případě by pak mohlo dojít k zásadnímu narušení soutěže v podobě oligopolizace či dokonce monopolizace trhu. Předkladatel dále opomíjí riziko snížení inovací ve finančním sektoru a konvergenci cen k aktuálnímu cenovému stropu.

U zhodnocení sociálních dopadů pak předkladatel nezmiňuje možný přesun nejrizikovějších spotřebitelů do nelegálního trhu v důsledku implementace cenové regulace úvěrů, který ale rovněž sám uvádí ve Zprávě RIA (strana 28). Mezi další sociální dopady lze pak zařadit obecně nebezpečí snížení dostupnosti regulovaných finančních služeb pro spotřebitele a nebezpečí celkového zvýšení cen pro zbývající spotřebitele v důsledku konvergence cen na straně poskytovatelů.

Tyto dopady cenových stropů byly přitom v praxi opakovaně popsány v evropských zemích, kde byla podobná opatření zavedena, jako jsou Švédsko, Portugalsko, Itálie, Dánsko, Spojené království, Finsko, Polsko nebo Nizozemsko. Pro český kontext je pak nejrelevantnějším příkladem sousední Slovensko, kde se většina z uvedených dopadů ve značné míře projevila. Předkladatel si přitom musí být těchto dopadů vědom, když je sám uvádí v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA) a v minulosti s odkazem na ně sám zavedení cenové regulace odmítal.

2. Připomínka k důvodové zprávě, ustanovení § 2 odst. 1 – vymezení spotřebitelského úvěru (novelizační bod 4)

Požadujeme upravit text důvodové zprávy k novelizačnímu bodu 4 ve vztahu k působnosti zákona na spotřebitelské úvěry v materiálním slova smyslu dle níže uvedeného odůvodnění.

Odůvodnění:

Důvodová zpráva je ve vztahu k navrhovanému § 2 odst. 1 ZSÚ vnitřně nekonzistentní. Na jedné straně popisuje materiální pojetí spotřebitelského úvěru v dosavadní rozhodovací praxi, s poukazem na primární znak „financování spotřebitele“. Na druhou stranu uzavírá, že za spotřebitelský úvěr je třeba považovat jen takový úvěr, který je poskytnut oprávněným poskytovatelem dle ZSÚ, a v případě, že úvěr poskytne poskytovatel bez daného oprávnění, o spotřebitelský úvěr ve smyslu zákona se nejedná.

Tento závěr je nejen v příkrém rozporu s vlastní dřívější argumentací předkladatele, ale zároveň i s ustálenou rozhodovací praxí a ostatně i zákonem samotným. Pokud bychom se přiklonili k tomuto omezenému formálnímu pojetí, tedy že spotřebitelským úvěrem ve smyslu zákona je jen úvěr poskytnutý poskytovatelem s potřebným oprávněním, znamenalo by to, že činnost nelicencovaných poskytovatelů by nebylo možno efektivně postihovat, když by se ustanovení § 157 odst. 1 písm. d) ZSÚ stalo fakticky obsoletním. Předpokládáme, že takováto zásadní změna v dosavadním pojetí spotřebitelského úvěru nebyla záměrem předkladatele, a pokud ano, máme za to, že jí měla předcházet obsáhlejší odborná diskuse.

Chápeme, že snahou předkladatele bylo pravděpodobně prostřednictvím takového výkladu vyjmout z působnosti zákona úvěry sjednané prostřednictvím tzv. peer-to-peer platform. Tento záměr předkladatele je sice legitimní, avšak způsob, jakým k uvedenému závěru došel, nepovažujeme za šťastně zvolený. Uvedený výklad je nedůvodně restriktivní a nedopatřením potenciálně otevírá cestu ke snadnému obcházení zákona.

Požadujeme proto o úpravu důvodové zprávy v tom smyslu, že ZSÚ dopadá na všechny spotřebitelské úvěry v materiálním slova smyslu.

3. Připomínka k důvodové zprávě, ustanovení § 3 odst. 2 písm. p) – definice dluhového poradenství (novelizační bod 9)

Požadujeme doplnit text důvodové zprávy k novelizačnímu bodu 9 ve vztahu k požadavku „nezávislosti“ ve smyslu níže uvedeného odůvodnění.

Odůvodnění:

Požadavek nezávislosti dluhového poradenství je obecně vzato pochopitelný. Důvodová zpráva nicméně bohužel neposkytuje jasné vodítko k tomu, jak nezávislost chápat v praxi, zejména ve vztahu k participaci poskytovatelů na financování služeb dluhového poradenství.

Řada poskytovatelů z řad bank i nebankovních poskytovatelů v současnosti spolupracuje se službami dluhového poradenství, ať už v rámci posilování své společenské zodpovědnosti, nebo pomoci svým klientům. Další fungování dluhových poraden je na těchto přispěvcích do větší či menší míry bezprostředně závislé.

Předpokládáme, že záměrem předkladatele není takovouto spolupráci vyloučit, a to i s ohledem na zavedení povinnosti poskytovatelů odkázat na takovouto službu. Stávající znění důvodové zprávy („v takovém případě však bude potřeba zabezpečit, aby neměli vliv na obsah poskytovaného poradenství“) je z našeho pohledu bohužel vágní a obáváme se, aby v praxi nepředstavovalo překážku pro spolupráci mezi poskytovateli a poradnami, popř. poradny zbytečně neomezovalo v jejich činnosti (např. pokud by výsledkem bylo doporučení konsolidovat stávající závazky, potenciálně u spolupracujícího poskytovatele).

Požadujeme tedy doplnit odůvodnění, jak třeba nezávislost dluhového poradenství chápat a jaké způsoby spolupráce mezi dluhovou poradnou a poskytovatelem jsou z pohledu zákonodárce přijatelné.

4. Připomínka k důvodové zprávě, ustanovení § 77a – reklama na spotřebitelský úvěr (novelizační bod 29)

Požadujeme doplnit text důvodové zprávy k novelizačnímu bodu 29 o modelové případy.

Odůvodnění:

Důvodová zpráva k předmětnému ustanovení je bohužel velmi stručná, ačkoliv lze v praxi očekávat řadu výkladových sporů. Zejména se obáváme nebezpečí extenzivního výkladu ze strany orgánu dohledu. Jako problematický vnímáme užitý výraz „naznačovat“, jehož hranice jsou nezřetelné a který adresátům regulace neposkytuje jasné mantinely, v jejichž rámci se mají pohybovat. Např. reklamu na splátkový prodej zboží by v extrémním případě bylo možno chápat tak, že bez dalšího „naznačuje, že spotřebitelský úvěr může zvýšit životní úroveň spotřebitele“, neboť umožňuje spotřebiteli zakoupit si zboží přispívající ke zlepšení jeho životního standardu (např. nový spotřebič do domácnosti). Je přitom zjevné, že takováto reklama sama o sobě pro spotřebitele žádné riziko nepředstavuje. Totéž lze pak vztáhnout např. i některým druhům finančních produktů, např. kreditním kartám, leasingům či odloženým platbám.

Dle našeho názoru by například extenzivní výklad § 77a písm. a) mohl zcela vyloučit jakoukoliv reklamu na konsolidaci úvěrů, jež může být naopak pro spotřebitele objektivně výhodnější a skutečně pomoci ke zlepšení jeho finanční situace.

Požadujeme proto podrobnější vysvětlení, na jaké druhy obchodních sdělení se má tento zákaz vztahovat, a to ideálně včetně modelových případů.

5. Připomínka k důvodové zprávě, ustanovení § 89 (novelizační bod 42)

Požadujeme v textu důvodové zprávy k novelizačnímu bodu 42 podrobněji rozvést povinnost odkázat neúspěšného žadatele na služby dluhového poradenství ve smyslu níže uvedeného odůvodnění.

Odůvodnění:

Předkladatel navrhuje stanovit poskytovateli novou povinnost odkázat spotřebitele na dluhové poradenství, avšak tuto povinnost přímo v paragrafovaném znění formuluje obecně a v důvodové zprávě neposkytuje další vodítka. Požadujeme zejména o doplnění, toho, co se rozumí snadnou dostupností dluhového poradenství, a dále v jakých případech má připadat odkaz na dluhové poradenství v úvahu.

Stávající znění důvodové zprávy („jedná [se] o spotřebitele ve finančních obtížích“) odkazující na proces posuzování úvěruschopnosti je v tomto ohledu poněkud neurčitě. Důvodem pro negativní výsledek procesu posuzování úvěruschopnosti mohou být skutečnosti, z nichž bez dalšího nevyplývá existence aktuálních finančních obtíží (např. zaznamenaná účast na hazardních hrách, jiné existující finanční závazky). Alternativně navrhuje doplnit tuto část důvodové zprávy v podobném znění jako v případě § 124a a 125b pro posílení vnitřní konzistence návrhu.

7. Připomínka důvodové zprávy, ustanovení § 116a – opatření proti nepřiměřeným cenám spotřebitelského úvěru (novelizační bod 91)

Pro případ, že nebude naší připomínce na vypuštění bodu 91. vyhověno, požadujeme v textu důvodové zprávy k tomuto novelizačnímu bodu doplnit odůvodnění, na základě čeho byla zvolena kritéria pro “malý” úvěr na úrovni 20.000 Kč, pro částku paušální náhrady nákladů ve výši 2.000 Kč a pro “krátký” úvěr na úrovni 6 měsíců.

Odůvodnění:

Důvodová zpráva k návrhu tohoto obecně sporného ustanovení je v uvedeném směru neúplná. Zejména bychom požadovali doplnit informaci, zda jsou výsledné limity výsledkem průzkumu lokálního trhu, popř. zda jsou inspirovány zahraniční úpravou.

Stejně tak chybí odůvodnění vynětí plateb pojistného v případě vázaných úvěrů na koupi vozidla z výpočtu cenového stropu a proč nebyla takováto výjimka využita pro jiné druhy vedlejších plateb. Rovněž požadujeme doplnit.

6. Připomínka k důvodové zprávě, ustanovení § 124a – opatření shovívavosti a § 124b – dluhové poradenství (novelizační bod 100)

Požadujeme doplnit text důvodové zprávy k novelizačnímu bodu 100 ve smyslu níže uvedeného odůvodnění.

Odůvodnění:

Z navrhovaného znění novely ani z důvodové zprávy není zřetelné, v jakých „vhodných případech“ má poskytovatel povinnost uplatňovat opatření shovívavosti. Ani důvodová zpráva k implementaci směrnice Non-Performing Loans (NPL) v tomto ohledu neposkytuje dle našeho názoru dostatečné vodítko. To považujeme za kritické zejména z důvodu, že k aktuální úpravě těchto případů zatím nebyla vytvořena rozhodovací praxe, ze které by bylo možno vycházet. V rámci novely navíc fakticky dochází ke zpřísnění dosavadní úpravy, když zákon poskytovateli nově povinnost explicitně stanovuje a významně jej omezuje v jeho diskreci, když mu předepisuje, jaká opatření musí za všech okolností uplatňovat.

D. Zásadní konkrétní připomínky k RIA

1. Připomínka ke Zprávě RIA, část Shrnutí závěrečné zprávy RIA, body 3.3., 3.5. a 3.7.

Požadujeme doplnit text Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace v části Shrnutí závěrečné zprávy RIA, body 3.3., 3.5., 3.7. o další možné dopady v příslušných oblastech.

Odůvodnění:

Stejně jako v případě důvodové zprávy i v případě Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace absentují ve výčtu očekávaných dopadů některé dopady zavedení cenových stropů, a to včetně těch,

kteřé dále ve zprávě uvádí sám předkladatel. Stejně jako zhodnocení dopadů v rámci důvodové zprávy tedy žádáme o jejich adekvátní doplnění.

2. Připomínka ke Zprávě RIA, část C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bod C.5 Praxe stropování v jiných členských státech

Požadujeme doplnit text Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace v části C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bodu C.5 ve smyslu níže uvedeného odůvodnění.

Odůvodnění:

V současné podobě je Zpráva RIA neúplná a neobsahuje vyhodnocení některých zásadních bodů. Předkladatel se v rámci hodnocení praxe stropování spotřebitelských úvěrů v ostatních členských státech EU omezuje v zásadě na prostý výčet toho, které státy zavedly legislativní strop a které uplatňují judikaturní omezení. Toto hodnocení zahraniční zkušenosti považujeme za zcela nedostatečné a bez zásadního významu pro adekvátní zhodnocení možných zavedení těchto opatření v České republice. Zvláště bychom apelovali na to, aby předkladatel vyhodnotil dopady zavedení cenových stropů v sousedním Slovensku, jehož trh se spotřebitelskými úvěry před zavedením cenových stropů vykazoval významné podobnosti s českým. V rámci hodnocení by bylo vhodné posoudit, zda i v Česku hrozí shodné negativní dopady (tj. faktický zánik nebankovního trhu, omezení přístupu k regulovaným službám, rozmach nelegální zóny), a pokud ano, zda vůbec cenové stropy v Česku zavádět, či jak případně tyto negativní efekty minimalizovat.

3. Připomínka ke Zprávě RIA, část C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bod C.5

Požadujeme doplnit do textu Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, části C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bodu C.5:

- vyhodnocení výběru kritérií pro „malý“ úvěr na úrovni 20.000 Kč, pro částku paušální náhrady nákladů ve výši 2.000 Kč a pro „krátký“ úvěr na úrovni 6 měsíců,
- informaci, zda je navrhovaná podoba cenových stropů považována za „široce konsensuální“ i ze strany nebankovních poskytovatelů, na jejichž podnikání má návrh potenciálně největší dopad.

Odůvodnění:

V současné podobě je Zpráva RIA neúplná a neobsahuje vyhodnocení některých zásadních bodů. Zejména žádáme o informaci, zda jsou výsledné limity výsledkem průzkumu lokálního trhu, popř. zda jsou inspirovány zahraniční úpravou, a také informaci, jaká jsou stanoviska České leasingové a finanční asociace a Asociace poskytovatelů nebankovních úvěrů k navrhované výši cenových stropů.

4. Připomínka ke Zprávě RIA, část C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bod C.5

Požadujeme doplnit do textu Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, části C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bodu C.5 informace, na základě čeho předkladatel přistoupil k vynětí pojistného z výpočtu stropu v případě vázaných spotřebitelských úvěrů na nákup vozidla a zda a jak případně uvažoval o vynětí jiných druhů nákladů (jiná pojistná či poplatky) a jiných druhů úvěrů.

Odůvodnění:

V současné podobě je Zpráva RIA neúplná a neobsahuje vyhodnocení některých zásadních bodů.

5. Připomínka ke Zprávě RIA, část C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bod C.5

Požadujeme doplnit do textu Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, části C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bodu C.5 odhad, jakého počtu spotřebitelů se může zastropování cen spotřebitelských úvěrů negativně dotknout, resp. kolik spotřebitelů může přijít o

přístup k regulovaným finančním službám a kolik spotřebitelů pravděpodobně využije nabídky nelegálních poskytovatelů úvěrů.

Odůvodnění:

V současné podobě je Zpráva RIA neúplná a neobsahuje vyhodnocení některých zásadních bodů. Předkladatel sice předpokládá, že v konečném důsledku dojde ke snížení marží poskytovatelů (a implicitně tedy budou dále poskytovat své služby spotřebitelům), nicméně neuvádí, z čeho tento předpoklad vychází a zda je založen na nějakých výpočtech. Respektujeme, že dopad „nelze uspokojivě robustně kvantifikovat“, to však neznamená, že by měl předkladatel na, byť přibližnou kalkulaci, bez dalšího zcela rezignovat. S ohledem na citlivost celé problematiky a možný zásadní negativní dopad na spotřebitele nelze akceptovat, že se předkladatel o výpočet ani nepokusí a zhodnocení uzavře s tím, že dopady jeho opatření budou zjištěny až v budoucnu.

6. Připomínka ke Zprávě RIA, část C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bod C.5

Požadujeme doplnit do textu Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, části C Návrh variant, jejich hodnocení a výběr nejvhodnějšího řešení, bodu C.5 údaje o tom, jaký počet klientů jednotliví poskytovatelé v současnosti obsluhují. V této souvislosti také požadujeme upřesnit, zda v rámci výpočtu produkce jednotlivých poskytovatelů byla vzata v potaz skutečnost, že někteří poskytovatelé jsou současně členy obou asociací nebankovních poskytovatelů, resp. zda bylo zamezeno případným duplicitám ve vykazování. Dále pak také požadujeme upřesnit proč u nebankovních poskytovatelů není podobně jako u bankovních poskytovatelů statistika roztříděna dle jednotlivých produktů, tedy například dle kategorií splátkový prodej, leasing, neúčelový úvěr atp. V případě, že jsou tato data k dispozici, požadujeme jejich doplnění.

Odůvodnění:

V současné podobě je Zpráva RIA neúplná a neobsahuje vyhodnocení některých zásadních bodů. Předkladatel shrnuje údaje o produkci jednotlivých poskytovatelů z hlediska objemu dlužné jistiny, nicméně tato data nejsou příliš relevantní pro vyhodnocení, na jaký počet spotřebitelů případné zavedení navrhovaných opatření dopadne. Lze předpokládat, že průměrná jistina u bankovního úvěru bude vyšší než u nebankovního úvěru. Nelze proto bez dalšího říci, že by banky obsluhovaly 87 % klientů, zatímco nebankovní poskytovatelé zbylých 13 %. Stejně tak by byl pro adekvátní zhodnocení relevantní údaj o průměrné výši jistiny připadající na jednoho klienta, popř. na jednu úvěrovou smlouvu. V této souvislosti také požadujeme upřesnit, zda v rámci výpočtu produkce jednotlivých poskytovatelů byla vzata v potaz skutečnost, že někteří poskytovatelé jsou současně členy obou asociací nebankovních poskytovatelů, resp. zda bylo zamezeno případným duplicitám ve vykazování. Dále pak také požadujeme upřesnit, proč u nebankovních poskytovatelů není podobně jako u bankovních poskytovatelů statistika roztříděna dle jednotlivých produktů, tedy například dle kategorií splátkový prodej, leasing, neúčelový úvěr atp. V případě, že jsou tato data k dispozici, žádáme o jejich doplnění.

E. Doporučující připomínka k předloženému materiálu

1. Připomínka k bodu 11, § 5 odst. 1 písm. f)

Doporučujeme text ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) upravit následovně:

„f) podle § 2 odst. 3 písm. a) ve formě odložené platby za zboží nebo služby poskytnuté bez úroku a jakékoli jiné úplaty jiné než poplatky placenými spotřebitelem za opožděné platby a/nebo úhrady účelně vynaložených nákladů přímo spojených se zajištěním spotřebitelského úvěru se splatností“.

Odůvodnění:

Vítáme, že se předkladatel rozhodl v souvislosti se zrušením obecné výjimky pro bezúplatné úvěry zavést novou výjimku pro odložené platby za prodej zboží či poskytnuté služby, které jsou poskytované přímo obchodníky zákazníkům. Máme za to, že zvolená úprava je obecně vzato adekvátní a obchodníci nebudou nad rámec směrnice zatěžováni zbytečnými povinnostmi, resp. budou moci dále fungovat v obdobném režimu jako doposud.

Domníváme se však, že aktuálně navrhované znění výjimky ne zcela reflektuje znění čl. 2 odst. 2 písm. h) směrnice CCD 2, a to pokud jde o přípustnost omezených plateb v případě prodlení zákazníka. Zároveň nevidíme důvod pro to, aby takovéto platby za prodlení byly z režimu odložených plateb vyloučeny, resp. aby požadavek takovéto platby za prodlení automaticky nutil obchodníka k tomu stát se poskytovatelem či zprostředkovatelem spotřebitelského úvěru. Nezohlednění těchto poplatků přitom znamená, že obchodníci buď tuto prospotřebitelskou službu mohou přestat nabízet, případné náklady promítnou do cen služeb a zboží, nebo budou nuceni získat potřebná oprávnění od České národní banky, což pro ně bude představovat zbytečný administrativní náklad. Doporučujeme proto doplnění předmětného ustanovení v tomto smyslu.

Zároveň též navrhujeme doplnění stávající výjimky pro úhradu účelně vynaložených nákladů přímo spojených se zajištěním spotřebitelského úvěru, a to ve znění stávajícího § 5 odst. 3. Domníváme se, že zachování výjimky je v zájmu obchodníků i spotřebitelů, když případné účelně vynaložené náklady spojené s poskytnutím odložené platby ponesou jen spotřebitelé tyto služby využívající namísto toho, aby tyto náklady obchodníci zohledňovali v cenách veškerého zboží a služeb.