

Nová právní úprava distribuce úvěrů pro spotřebitele

V Y H O D N O C E N Í V E Ř E J N É K O N Z U L T A C E

Konzultační materiál byl publikován na webových stránkách Ministerstva financí dne 20. listopadu s termínem pro odpovědi do 19. prosince 2014. Zpráva o publikaci konzultačního materiálu byla odeslána zástupcům z řad věřitelů a zprostředkovatelů bankovního i nebankovního sektoru, rovněž jako spotřebitelským asociacím působícím v oblasti finančního trhu.

Veřejné konzultace se zúčastnilo 25 subjektů, z toho 6 profesních asociací, 5 neziskových organizací působících v oblasti dluhového poradenství, 2 orgány státní správy, 1 orgán dohledu, 4 banky, 5 jednotlivců, 1 provozovatel úvěrového registru a 1 poradenská společnost.

Souhrn odpovědí přinášíme v souladu s členěním konzultačního materiálu dle následujících tematických okruhů:

- *Obecný popis současného stavu a hodnocení potřeby změn*
- *Rozsah působnosti zákona o spotřebitelském úvěru*
- *Architektura distribuce, kategorie zprostředkovatelů*
- *Procesní aspekty vstupu osob do odvětví*
- *Profesní požadavky pro vstup do odvětví a setrvání v něm*
- *Jeden orgán dohledu*
- *Další podněty, připomínky, návrhy*

Obecný popis současného stavu a hodnocení potřeby změn

[1] Respondenti, s výjimkou orgánu dohledu, který nesouhlasí se záměrem plné integrace dohledu nad finančním trhem, souhlasí s popisem současné situace, s nutností **maximálně sjednotit podmínky** pro poskytování spotřebitelského úvěru bez ohledu na osobu poskytovatele (banka/nebanka).

[2] Podle nebankovních věřitelů jsou v materiálu opomenuty problémy vznikající z **nedostatečné specifikace ve výpočtu RPSN**, a dále **sankce** za nedostatečné poskytování povinných smluvních informací. Regulace by neměla vést k tomu, že pro některé subjekty bude výhodnější regulaci vůbec nerespektovat a pohybovat se zcela na trhu černém.

[3] Podle jedné z asociací zprostředkovatelů by mělo být jednoznačně stanoveno, že veškeré **popsané problémy se týkají pouze trhu nebankovních spotřebitelských úvěrů**. Podle jednoho

zprostředkovatele by **měli zprostředkovatelé – fyzické osoby, zůstat v režimu živnostenského zákona** pod dohledem živnostenského úřadu.

[4] Podle jiného respondenta **chybí popis současných problémů v oblasti hypoték spojených s převodem pohledávky** a spekulacemi s nimi. Navrhuje se hypoteční úvěry na bydlení či jiné účely zahrnout do definice spotřebitelského úvěru.

[5] Podle dalšího respondenta konzultační materiál opomíjí problémy v oblasti zprostředkování, kdy se tato činnost **skrývá za „konzultační činnost“, „finanční vzdělávání“** apod.

[6] **Problémy hodnocené jako nejzávažnější:**

- nejednoznačnost možností uzavírání úvěrové smlouvy v rámci manželství
- tzv. balloon a bullet úvěry (tj. úvěry, které nesplácím během trvání úvěru, příp. pouze úroky, na konci splatím vše jednou velkou splátkou) bez ekonomického důvodu,
- součinnost bank při refinancování úvěru (např. nesouhlas se zřízením zástavního práva),
- složitost obchodních podmínek,
- pokračující zneužívání směn a jejich uznávání soudy pro nemožnost obrany dlužníka,
- pokračující zneužívání placených telefonních linek,
- nejednoznačnost povinnosti věřitele ověřit informace poskytnuté spotřebitelem,
- absence oficiální metodiky posuzování úvěruschopnosti spotřebitele,
- obcházení zákona (poskytování úvěru na budoucí podnikání, poskytování spotřebitelských úvěrů jako podnikatelských, bezplatné půjčky s drastickými sankcemi na nesplácení, vnořené smlouvy, o nichž nemá spotřebitel ponětí, vybírání poplatků v souvislosti s poskytnutím úvěru a jeho následné neposkytnutí).

[7] **Vybrané návrhy respondentů na změny v produktové regulaci:**

- zakázat změny úvěrových podmínek (asi s výjimkou úrokové sazby) v průběhu trvání smlouvy,
- stanovit maximální zadluženost osoby (LTI),
- zakázat úvěry na náklady úvěru (rozpuštění jednorázových poplatků do delšího období),
- omezit vybírání splátek úvěru v hotovosti,
- uvádět pouze roční úrokovou sazbu (nikoli denní, týdenní, měsíční),
- revolvingový úvěr – zákaz poskytnutí bez výslovného souhlasu spotřebitele, zákaz poskytnutí před úplným splacením úvěru,
- zákaz užívání zajišťovacího převodu práva (obecně omezit zajištění pouze na zástavní právo)

[8] **Návrhy na zavedení dalších pravidel jednání věřitele:**

- povinnost dotazovat se do úvěrových registrů v rámci posouzení úvěruschopnosti, přičemž údaje do úvěrových registrů by měly být poskytovateli zasílány a využívány na základě principu oprávněného zájmu věřitele, nikoli na základě souhlasu spotřebitele,
- úvěrové registry by měly být legislativně upraveny; věřitelé by měli být limitováni v nakládání (resp. převádění) pohledávek po lhůtě splatnosti ve smyslu určitého časového moratoria před jejich převodem na třetí osoby,
- požadavek na veřejnou přístupnost adhezních smluv.

I. Rozsah působnosti zákona o spotřebitelském úvěru

[9] Respondenti především **požadují zrušení dolního limitu působnosti zákona**, který je obcházen tím, že spotřebiteli je poskytnuto několik podlimitních půjček od různých, avšak vzájemně propojených věřitelů, nejčastěji skrze jediného zprostředkovatele. Smlouvy bývají naprosto identické, liší se jen typem fontu, velikostí písma. Dolní limit bývá obcházen zejména subjekty, jejichž cílem není zisk z úroků, ale zisk ze sankcí. Zrušit horní limit podle některých respondentů není třeba, protože spotřebitelé, kteří si berou úvěry nad tento limit, jsou zpravidla dostatečně fundovaní, podle jiných respondentů i horní limit přináší regulatorní arbitráž, zejména kdy rámcová smlouva přesahuje horní limit, avšak jednotlivá čerpání nikoli.

[10] Zatímco **někteří respondenti podporují vynětí tipařství a poradenství** (zpracování osobních finančních plánů) z působnosti zákona, **jiní nedoporučují žádné výjimky**, neboť skrze výjimky dochází k obcházení zákona. Zejména tipařství bývá zneužíváno k obcházení regulace. Pokud by mu měla být poskytnuta výjimka, bylo by **nutno přesně tipařství definovat**, resp. vymežit přesně hranici mezi tipařstvím a zprostředkováním a současně zavést vhodnou formu přičitatelnosti jednání tipaře zprostředkovateli/poskytovateli. Pokud jde o **finanční plánování**, tak je důležité vymežit hranici mezi finančním plánováním a ostatním poradenstvím.

[11] Respondenti se ve velké většině shodují, že **rozšíření působnosti regulace na podnikatele není žádoucí**. Obcházení zákonné regulace pomocí úvěrů na IČO by mělo být řešeno v rámci obcházení zákona, disimulace právního jednání, zkoumáním materiální stránky věci, tj. zda byl úvěr skutečně poskytnut v souvislosti s podnikatelskou činností, nikoli rozšířením působnosti regulace. Jeden subjekt navrhuje, aby „neregulované“ podnikatelské úvěry byly vyhrazeny pouze bankovnímu sektoru. Argument pro rozšíření působnosti na FO – podnikatele je absence výrazně lepších právních a finančních znalostí u drobných živnostníků oproti spotřebitelům s ohledem na záměrnou složitost obchodních podmínek poskytovatelů. Problémem je však poskytování úvěrů tzv. nepodnikateli, tj. osobami bez jakéhokoli oprávnění.

II. Architektura distribuce, kategorie zprostředkovatelů

[12] Respondenti většinou obecně se záměrem souhlasí, **omezující dopady vidí ve snížení počtu zprostředkovatelů**, a tedy snížení konkurence mezi nimi a ztížení prodeje produktů. Součástí regulace by však měl být **tvrdší postup proti nelegálním poskytovatelům a zprostředkovatelům**.

[13] Respondent zastupující nebankovní poskytovatele se záměrem nesouhlasí, neboť podle **něj stačí zrušení dolního limitu působnosti zákona** a důslednou kontrolou.

[14] Respondenti ale také namítají narušení stávající praxe, kdy jeden věřitel v rámci finanční skupiny funguje jako zprostředkovatel pro jiného věřitele v rámci dané skupiny, řešení vidí v možnosti poskytovatele mít současně licenci zprostředkovatele nebo **v omezení VZ nikoli na jediného zastoupeného, ale na jednu finanční skupinu**.

[15] Podle jiných respondentů lze souhlasit se záměrem omezení VZ na jediného zastoupeného, avšak **je nutno umožnit spolupráci více SZ** (franšízy, broker pools, spolupráce zprostředkovatelů s realitními kancelářemi). **Tipařství by mělo zůstat v rámci režimu zprostředkování** kvůli osvobození související provize od DPH (finanční služba).

[16] Respondent z řad zprostředkovatelů s navrženou **úpravou nesouhlasí, neboť omezuje možnosti zprostředkovatele prodávat produkty různých poskytovatelů**, když vázaného zástupce omezuje pouze na prodej produktů nasmlouvaných zastoupeným.

[17] Orgán dohledu navrhuje **regulovat pouze poskytovatele**, který by měl odpovídat za činnost všech jeho distributorů.

[18] Respondenti ve svých odpovědích vyčlenili následující typy produktů, pro něž by mělo být stanoveno separátní **oprávnění** (resp. požadavky na odbornost):

- spotřebitelské úvěry
- hypoteční úvěry (mohly by případně zahrnout i oprávnění ke spotřebitelským úvěrům)
- stavební spoření (Úvěry ze stavebního spoření)
- kreditní karty

[19] Respondent zastupující nebankovní věřitele navrhuje **doplnit oprávnění o činnost zprostředkování pojištění s výjimkou pro flotilové pojištění spojené s úvěrovou smlouvou**.

[20] Jiní respondenti zastupující věřitele i zprostředkovatele se naopak domnívají, že oprávnění by mělo být **jednotné, bez rozlišování dle produktů**.

III. Procesní aspekty vstupu osob do odvětví

[21] Respondenti obecně a většinou souhlasí se záměrem zavést jednotné procesní prvky týkající se vstupu nebankovních věřitelů a zprostředkovatelů do odvětví, avšak zdůrazňují **nutnost řešit poplatky u multiproduktových distributorů** nucených hradit vícenásobné registrační poplatky.

[22] Zástupci věřitelů požadují, aby posuzování odbornosti a důvěryhodnosti zaměstnanců bylo **ponecháno na zaměstnavateli**, který již má vlastní systémy vzdělávání dohlížené ze strany ČNB.

[23] Respondent zastupující zprostředkovatele navrhuje **evidenci poskytovatelů a zprostředkovatelů** z hlediska jejich historie, kvality a rozsahu činnosti.

[24] Podle některých respondentů by mělo být **postiženo neoprávněné poskytování** (bez registrace ve veřejném registru) sankcí úročení úvěru diskontní sazbou ČNB. Zprostředkovatelé by současně mohli být licencováni soukromou institucí akreditovanou ČNB.

[25] Podle jednoho respondenta z řad zprostředkovatelů by **měli zprostředkovatelé–FO nadále spadat pod režim živnostenského zákona**. Zavádění dalších registrů je nadbytečné, neboť by měl stačit obchodní a živnostenský rejstřík.

[26] Podle jiného respondenta by registr mohl obsahovat **údaje o podílu negativních záznamů** klientů daného poskytovatele v úvěrových registrech.

[27] Pro prokazování důvěryhodnosti by měl být **využíván rejstřík ELIXÍR**, případně úvěrové registry (zamezení činnosti předlužených osob na trhu zprostředkování úvěrů). Spotřebitel by měl mít možnost zjistit obecné informace o „historii“ působení daného poskytovatele nebo zprostředkovatele na trhu.

IV. Profesní požadavky pro vstup do odvětví a setrvání v něm

[28] Podle některých respondentů by mělo být součástí licenčních požadavků zejména **prokázání schopnosti posoudit úvěruschopnost spotřebitele** a případně **obchodní plán**, který by měl zamezit existenci subjektů zaměřených na zisk z nesplácení úvěru.

[29] Respondenti většinou obecně se zavedením požadavků na vstup do odvětví souhlasí za podmínky **přechodného období** pro přeregistraci stávajících subjektů.

[30] Někteří respondenti zastupující věřitele požadují, aby **prokazování odborné způsobilosti bylo umožněno i věřitelům, nikoli jen akreditovaným institucím**, případně aby akreditované instituce sloužily jako vstupní filtr, avšak za následné udržení odbornosti byl odpovědný pouze zastoupený či zaměstnavatel, a to s ohledem na fakt, že stavební spořitelny nemohou ze zákona být „akreditovanou institucí“.

[31] Respondenti kladou důraz na potřebu **shodných požadavků pro bankovní i nebankovní věřitele**, s tím že **většinou podporují zavedení kapitálových požadavků i pro nebankovní věřitele** s tím, že zprostředkovatelé by měli mít **povinné pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu jejich činnosti**, alternativou pro věřitele je případná kauce skládaná u orgánu dohledu za účelem úhrady škod způsobených činnostmi věřitele spotřebiteli.

[32] Z dalších požadavků mimo odbornost a důvěryhodnost řešenou výše jmenují **respondenti řídicí a kontrolní systém, transparentnost vlastnické struktury, opatření k zamezení střetu zájmů, sídlo v ČR, povinné členství** v relevantním úvěrovém registru s povinností poskytovat data o svých klientech (relevantnost registru by měla posuzovat ČNB na základě datového pokrytí jednotlivých registrů).

[33] Podle respondenta zastupujícího nebankovní věřitele by měl být jedním z požadavků alespoň **jednoduchý obchodní plán** dokazující, že zisk může být generován i bez příjmů ze sankcí z prodlení spotřebitele jako pojistka proti existenci vyloženě predátorských subjektů. Co se týče institucionálního zabezpečení (odbornosti), jeví se mu ve světle nedávných výhrad LRV vůči novele ZPZ jako nezbytné znovu **přezkoumat využití systému ověřování a uznávání dalšího vzdělávání** (zákon. č. 179/2006 Sb.).

V. Jeden orgán dohledu

[34] Respondenti uvedli, že **klíčový je jednotný rámec výkonu dohledu**, spočívající ve stejných požadavcích na banky i nebankovní věřitele.

[35] Všichni respondenti s výjimkou samotného orgánu dohledu a jednoho zprostředkovatele **preferují integraci dohledu, ideálně pod Českou národní banku**, a to za předpokladu jejich dostatečných kapacit. Současné rozdíly v dohledové praxi mezi ČNB a ČOI jsou nežádoucí pro celý trh, přičemž žádný jiný orgán než ČNB nedisponuje odborným aparátem, který by tuto činnost mohl vykonávat a zároveň je logické, aby jednotný orgán dohledu nad finančním trhem dohlížel všechny oblasti finančního trhu bez ohledu na druh subjektu, který dohlíží. Alternativou licencování zprostředkovatelů od ČNB je licencování od instituce akreditované ČNB.

[36] Orgán dohledu by měl v každém případě **dohlížet a trestat i neoprávněné podnikání**. Podle jednoho respondenta je nutno o několik řádů snížit počet subjektů na trhu, aby byl výkon dohledu efektivní.

Další podněty, připomínky, návrhy

[37] Respondenti, zejména z řad věřitelů, navrhují **upřesnit výpočet sazby RPSN** zejména z hlediska započtení jednorázových poplatků účtovaných věřiteli.

[38] Dalším požadavkem respondentů zejména z řad věřitelů je **úprava (snížení, odstranění) sankce dle § 8 zákona č. 145/2010 Sb.**, spočívající v nahrazení smluvních odměn a jakýchkoli dalších plateb

(sankcí apod.) úročením ve výši diskontní sazby ČNB. Někteří věřitelé považují tuto sankci za nepřiměřenou, jiní naopak požadují tuto sankci rozšířit na všechny případy neoprávněného podnikání v oblasti poskytování (případně zprostředkování) úvěrů.

[39] Dalším návrhem je **regulace tzv. podnikových záložen**, v jejichž případě se nejedná o přijímání vkladů od veřejnosti.

[40] Respondenti z řad neziskového sektoru zabývajícího se dluhovým poradenstvím doporučují zajištění **bezplatné dostupnosti veřejných seznamů**, zejména katastru nemovitostí a centrálního registru exekucí, zejména s ohledem na fakt, že předlužení spotřebitelé, kteří vyhledávají služeb dluhového poradenství, nemají finanční prostředky ani na zaplacení přístupu do těchto registrů nezbytných pro **řádný výkon služby dluhového poradenství**.

[41] Respondenti z řad neziskového sektoru dále navrhují **rozšířit pravomoc Finančního arbitra na úkor rozhodčích doložek**. Rozhodčí doložky by měly být ve spotřebitelských sporech úplně zakázány, zatímco spotřebitelské finanční spory by měly rozhodovat pouze věcně a místně příslušné soudy nebo Finanční arbitr.

[42] Respondenti z řad nebankovních věřitelů a jejich asociací pak **navrhují rovný přístup bank i nebank do úvěrových registrů** (ve shodě s požadavkem směrnice 2014/17/EU (MCD), tj. odstranit institut bankovního tajemství, který brání přístupu nebankovních věřitelů do bankovního registru klientských informací).

Zpracovalo oddělení 3503 – Retailové finanční služby a ochrana spotřebitele na finančním trhu
Ministerstvo financí, 22.1.2015