

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

NÁVRH ZÁKONA O ÚVĚRU PRO SPOTŘEBITELE

Obsah

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA	7
A. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE	8
A.1 Základní charakteristiky a ukazatele retailového úvěrového trhu	8
A.2 Definice problému. Popis a zhodnocení současného stavu	13
A.3 Popis cílového stavu	19
B. PŘEHLED PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY	23
C. ZDŮVODNĚNÍ POTŘEBY KONAT. RIZIKA SPOJENÁ S NEČINNOSTÍ	24
D. DOTČENÉ SUBJEKTY A SLEDOVANÉ DOPADY	24
E. KONZULTACE	25
E.1 Základní ideová východiska a doporučení expertních skupin	26
E.2 Konzultace Ministerstva financí k nové úpravě v sektoru úvěrů	27
E.3 Poznatky MF z legislativního procesu k jiným právním normám	29
E.4 Poznatky z behaviorální ekonomie	30
E.5 Podněty veřejnosti, zkušenosti orgánů dohledu a spotřebitelských sdružení	32
E.6 Studie Evropské komise k regulaci úvěrového sektoru	36
F. NÁKLADY A PŘÍNOSY ZKOUMANÝCH VARIANT. NÁVRHY ŘEŠENÍ	39
F.1 Věcná působnost	40
F.1.1 Hodnotová hranice působnosti	40
F.1.2 Druh nemovitosti	43
F.1.3 Překlenovací úvěry	44
F.1.4 Americké hypotéky	46
F.1.5 Hypotéky na nemovitosti určené k pronájmu	46
F.2 Osobní působnost – spotřebitel nebo i drobný podnikatel (živnostník)?	48
F.3 Distributoři úvěrů pro spotřebitele a přípustné způsoby distribuce	50
F.3.1 Zákaz poskytování hypotečních úvěrů nebankovními institucemi	50
F.3.2 Podnikatelská oprávnění pro zprostředkování úvěrů	52
F.3.3 Pojetí poradenství	54
F.3.4 Vazebnost vázaného zástupce. Princip jediného zastoupeného	58
F.4 Systém ověřování odbornosti distributorů	61
F.4.1 Způsob ověření odbornosti distributorů úvěrů	61
F.4.2 Institucionální zajištění ověřování odbornosti	64
F.5 Institucionální uspořádání povolovacích a dohledových činností	67
F.6 Předčasné splacení úvěru na bydlení	73
F.6.1 Rozdílné zacházení dle druhu úrokové sazby	74
F.6.2 Omezení práva na předčasné splacení co do důvodu jeho uplatnění	76
F.6.3 Omezení práva na předčasné splacení dle okamžiku uplatnění	77
F.6.4 Právo věřitele na odškodnění	82
F.7 Standardizace a vzájemné uznávání oceňování nemovitostí	83

F.8	Omezení plateb předem	86
F.9	Cizoměnové úvěry.....	88
F.9.1	Mechanismy omezení kurzového rizika.....	89
F.9.2	Stanovení jiné měny pro konverzi.....	91
F.9.3	Subjekt určující jinou měnu	92
F.9.4	Dodatečné podmínky měnové konverze	93
F.10	Lhůta na rozmyšlenou	95
F.10.1	Délka lhůty	95
F.10.2	Forma lhůty.....	96
F.10.3	Zákaz přijmout nabídku během prvních X dní běhu lhůty na rozmyšlenou.....	98
F.10.4	Povolení změny úrokové sazby	99
G.	IMPLEMENTACE A VYNUCOVÁNÍ	100
H.	PŘEZKUM ÚČINNOSTI	100
I.	ZHODNOCENÍ ZVLÁŠTNÍCH DOPADŮ A SOULADU S PRÁVNÍMI NORMAMI	101
	<i>Zhodnocení dopadů na veřejné rozpočty</i>	<i>101</i>
	<i>Zhodnocení souladu návrhu novely zákona s ústavním pořádkem ČR.....</i>	<i>101</i>
	<i>Zhodnocení souladu návrhu novely zákona s mezinárodními smlouvami a slučitelnost s právními akty EU</i>	<i>101</i>
	<i>Sociální dopady a dopady na životní prostředí.....</i>	<i>102</i>
	<i>Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení na životní prostředí</i>	<i>102</i>
	<i>Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace..</i>	<i>102</i>
	<i>Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů (DPIA)</i>	<i>102</i>
	<i>Zhodnocení korupčních rizik (CIA)</i>	<i>103</i>
	<i>Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení na mezinárodní konkurenceschopnost</i>	<i>104</i>

Seznam zkratek

ČBA – Česká bankovní asociace

CCD - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS, ve znění směrnice 2011/90/EU (Consumer Credit Directive)

CZK – česká koruna

ČLFA – Česká leasingová a finanční asociace

ČNB – Česká národní banka

ČOI – Česká obchodní inspekce

ČR – Česká republika

EK – Evropská komise

ESIP – evropský standardizovaný informační přehled

EU – Evropská unie

FT – finanční trh

HÚ – hypotéční úvěr

MCD - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení a o změně směrnic 2008/48/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 (Mortgage Credit Directive)

MF – Ministerstvo financí ČR

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

NOZ – zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník (nový občanský zákoník)

OSVČ – osoba samostatně výdělečně činná

RPSN – roční procentní sazba nákladů

SS – stavební spořitelna

SZ – samostatný zástupce

VZ – vázaný zástupce

ZPZ – zákon č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí)

ZSÚ - zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 43/2013 Sb.

ZúPS – zákon o úvěru pro spotřebitele

ŽÚ – Živnostenský úřad

Seznam užitých grafických prvků

<i>Graf 1 – Počet osob se živnostenským oprávněním pro poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru</i>	<i>8</i>
<i>Graf 2 – Celkové zadlužení domácností. Produktová struktura úvěrů.</i>	<i>9</i>
<i>Graf 3 – Produktová struktura spotřebitelských úvěrů poskytnutých nebankovními poskytovateli ...</i>	<i>9</i>
<i>Graf 4 – Objem zadlužení domácností ve vybraných zemích EU vůči HDP.....</i>	<i>10</i>
<i>Graf 5 – Nákladovost bankovních úvěrů pro spotřebitele.....</i>	<i>11</i>
<i>Graf 6 – Podíl bankovních úvěrů v selhání.....</i>	<i>12</i>
<i>Graf 7 – Podíl nebankovních úvěrů v selhání (% z počtu sjednaných smluv v roce 2014)</i>	<i>12</i>
<i>Graf 8 – Podíl počtu osob se závazkem po splatnosti na celkovém počtu obyvatel ve věku 18+</i>	<i>13</i>
<i>Obrázek 1 – Distribuční modely na českém finančním trhu</i>	<i>14</i>
<i>Tabulka 1 – Institucionální kompetence k povolovací a dohledové činnosti.....</i>	<i>15</i>
<i>Obrázek 2 – Regulovaní a neregulovaní poskytovatelé a zprostředkovatelé finančních služeb</i>	<i>15</i>
<i>Box 1 – Interní a externí distribuce finančních produktů a služeb.....</i>	<i>16</i>
<i>Obrázek 3 – Příklad cross-sellingu ve finančním konglomerátu.....</i>	<i>17</i>
<i>Graf 9 – Exponenciální vývoj na trhu P2P půjček v USA a Velké Británii</i>	<i>19</i>
<i>Obrázek 4 a Box 2 – Navigátor bezpečného úvěru.....</i>	<i>21</i>
<i>Obrázek 5 a Box 3 – Webová stránka „Proč se finančně vzdělávat?“</i>	<i>22</i>
<i>Obrázek 4 – Zvolená legislativní technika nové právní úpravy distribuce úvěrů a její zdroje</i>	<i>24</i>
<i>Obrázek 5 – Konzultace a výstupy MF k problematice distribuce na finančním trhu.....</i>	<i>26</i>
<i>Graf 8 – RPSN a chování spotřebitele</i>	<i>31</i>
<i>Tabulka 2 – Kontroly spotřebitelského úvěru – vývoj v letech 2009-2013</i>	<i>32</i>
<i>Tabulka 3 – Kontroly spotřebitelského úvěru dle jednotlivých inspektorátů ČOI.....</i>	<i>33</i>
<i>Tabulka 4 – Řízení v roce 2014 podle sektorů v působnosti finančního arbitra</i>	<i>33</i>
<i>Box 2 – Lichva, úvěrové podvody a s ní související další trestná činnost v romské komunitě</i>	<i>35</i>
<i>Obrázek 6 – Zdroje problémů na trhu hypotečních úvěrů dle EK</i>	<i>37</i>
<i>Obrázek 7 – Hodnotová hranice působnosti zákona o spotřebitelském úvěru (úvěry bez zajištění). 41</i>	
<i>Obrázek 8 – Nová působnost právní úpravy úvěrů pro spotřebitele</i>	<i>44</i>
<i>Obrázek 9 – Současná a doporučovaná nová kategorizace finančních zprostředkovatelů.....</i>	<i>54</i>
<i>Obrázek 10 – Formy poradenství na finančním trhu a jeho možná regulace.....</i>	<i>55</i>
<i>Obrázek 11 – Vnitrosektorově nepřípustná vícevazebnost</i>	<i>59</i>
<i>Obrázek 12 – Model akreditovaných zkušeben s dohledem státu</i>	<i>67</i>
<i>Tabulka 5 – Institucionální rozdělení dohledu a kompetencí dohledových orgánů při výkonu dohledu nad povinnostmi stanovenými směrnici CCD</i>	<i>70</i>

Shrnutí závěrečné zprávy RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu zákona: <i>Zákon o úvěru pro spotřebitele</i>	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: <i>Ministerstvo financí</i>	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte <i>účinnost zákona od 1. 5. 2016</i>
Implementace práva EU: <i>ano</i> - uveďte termín stanovený pro implementaci: <i>21. 3. 2016</i> - uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU?: <i>ano</i>	
2. Cíl návrhu zákona	
• transpozice směrnice MCD • řešení tuzemských problémů v oblasti distribuce retailových úvěrů	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
Náklady budou vyplývat především z nutnosti adaptace dotčených subjektů na novou právní úpravu (povinnost přeregistrace, prokázání odbornosti, správní poplatky, uzpůsobení organizačních procesů a systémů); svou povahou tedy tyto náklady budou převážně jednorázové. Jejich hodnota v agregovaném vyjádření je tak v danou chvíli obtížně odhadnutelná, neboť se bude v zásadní míře odvíjet od změny počtu osob v odvětví, která v současnosti dosahuje řádů až několika desítek tisíc. Přínosy na straně spotřebitelů budou spočívat především ve vyšší míře jejich právní ochrany (posílené ochrany spotřebitele), tj. i v nižším očekávaném rozsahu výskytu negativních jevů na trhu retailových úvěrů. Podnikatelské prostředí by navrhovaná novela měla rovněž ovlivnit žádoucím směrem, zejména ve smyslu celkového zlepšení kredibility odvětví zprostředkování a nabízení úvěrových služeb a osob v něm působících, a dále ve smyslu zjednodušení, zpřehlednění a sjednocení principů jeho regulace.	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: <i>ano</i>	
<i>Pozitivní dopad ve smyslu menších nákladů na řešení negativních sociálních dopadů sjednávání úvěrů pro spotřebitele</i>	
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: <i>ano</i>	
<i>Rozšíření povinností (personálních, organizačních) vyplývajících z posílení ochrany spotřebitelů.</i>	
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) <i>ne</i>	
3.4 Sociální dopady: <i>ano (pozitivní)</i>	
<i>Navrhované regulační řešení by mělo omezit celospolečenské náklady na řešení sociálních dopadů nezodpovědného půjčování, resp. úvěrování (sociální vyloučení a jeho následky, výplata sociálních dávek).</i>	
3.5 Dopady na životní prostředí: <i>ne</i>	

A. Důvod předložení a cíle

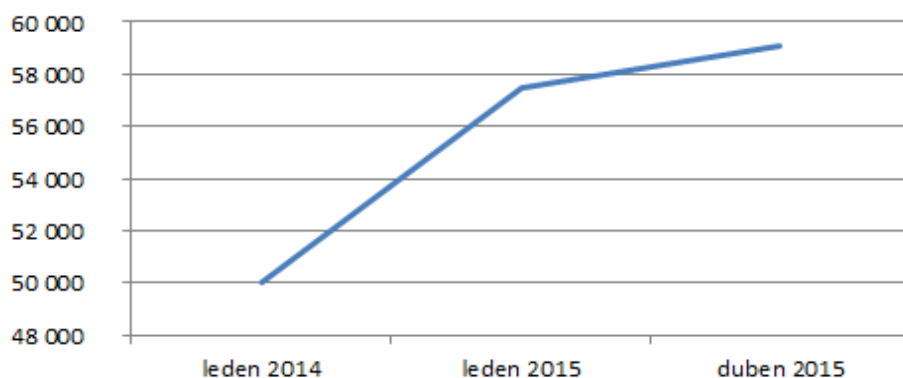
A.1 Základní charakteristiky a ukazatele retailového úvěrového trhu

Bankovní a nebankovní instituce. Zprostředkovatelé úvěrů

Z hlediska institucionálního lze úvěrový trh rozdělit na bankovní a nebankovní. Na produkci bankovních úvěrů se podílejí tzv. úvěrové instituce, tj. banky a družstevní záložny. Na nebankovním trhu identifikujeme různé typy poskytovatelů, lišící se především druhy poskytovaných úvěrů a rozsahem poskytovaných služeb – tj. velké úvěrové společnosti, drobní poskytovatelé spotřebitelských úvěrů, leasingové společnosti, neretailové faktoringové a forfaitingové společnosti. Výjimkou dnes již nejsou ani nebankovní poskytovatelé hypoték.

Většina nebankovních subjektů poskytujících spotřebitelské úvěry v sektoru působí na základě živnostenského oprávnění vydávaného živnostenskými úřady, přičemž dozor nad plněním zákonných povinností vyplývajících ze sjednávání spotřebitelských úvěrů následně vykonává Česká obchodní inspekce. Z údajů Ministerstva průmyslu a obchodu vyplývá, že k 31. 12. 2014 mělo ohlášenu vázanou živnost „poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru“ přes 57 tisíc subjektů, přičemž jen za poslední rok vzrostl jejich počet o cca 7 tisíc. Tento nárůst odpovídá živelnému vývoji na finančním trhu jako celku (podobný nárůst lze např. sledovat i v sektoru zprostředkování pojištění) a obecně souvisí s relativně nízkými požadavky na vstup osob do daného podnikatelského odvětví.

Graf 1 – Počet osob se živnostenským oprávněním pro poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru



Zdroj: Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

Úvěrové produkty pro spotřebitele

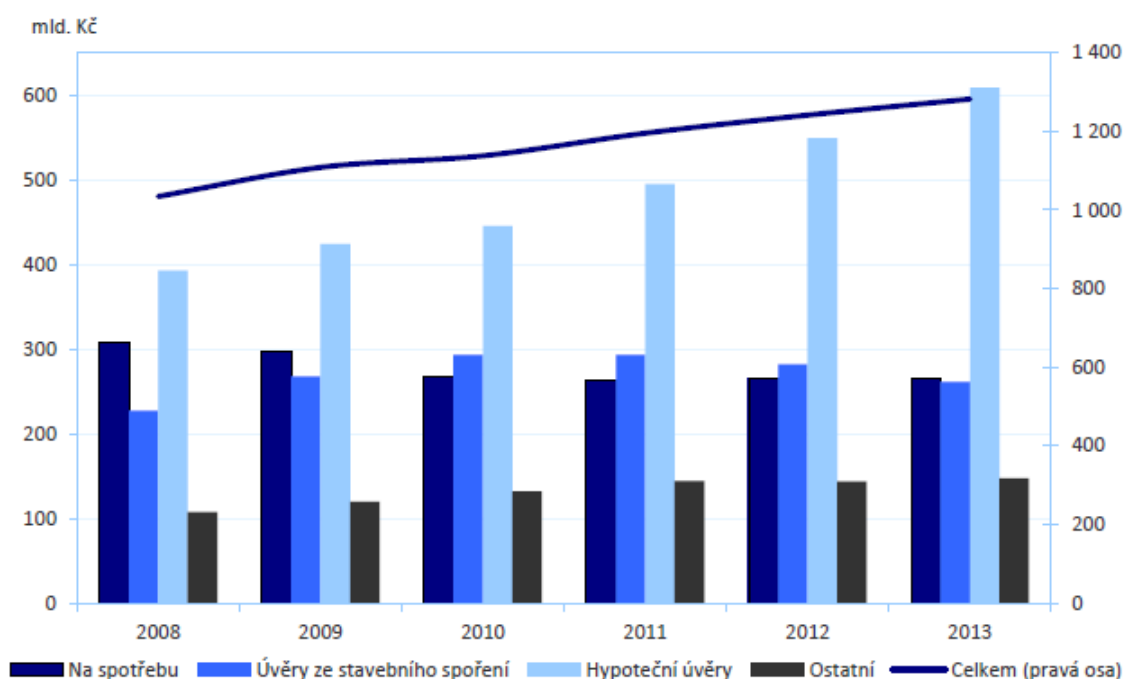
Úvěrové vztahy mezi věřiteli a dlužníky lze klasifikovat podle různých kritérií. Rozdíly mezi nimi tak mohou spočívat v charakteristice dlužníka (spotřebitel vs. podnikatel), k povaze práva k předmětu úvěru (úvěr vs. leasing), účelovosti úvěru, přítomnosti zajištění či třetích stran, opakovanosti plnění (hotovostní úvěry vs. úvěrové rámce), výši poskytnutého úvěru apod. Z hlediska regulace rozlišujeme především tzv. spotřebitelské úvěry (úvěry na spotřebu upravené zákonem č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru) a úvěry na bydlení (dosud neregulované).

Objem spotřebitelských úvěrů dosahuje v současnosti cca 260 mld. Kč, z čehož cca 70 mld. Kč představují úvěry nebankovní. Celkové zadlužení domácností u bank a nebankovních finančních dosáhlo ke konci

roku 2014 hodnoty 1,4 bil. Kč. Zatímco u úvěrů na spotřebu lze pozorovat v posledních letech stagnaci, segment úvěrů na bydlení si (přes pokles produkce u úvěrů ze stavebního spoření) zachovává dynamiku.

Růst českého hypotečního trhu těží ze silícího konkurenčního boje mezi poskytovateli úvěrů a levnějšími zdroji bank v důsledku působení uvolněného charakteru měnové politiky. Pokles v objemech úvěrů poskytovaných stavebními spořitelny se týká jak („standardních“) úvěrů ze stavebního spoření, tak i úvěrů překlenovacích. Překlenovací úvěry jsou pro stavební spořitelny dominantním produktem (poměr poskytnutých standardních vs. překlenovacích úvěrů je přibližně 1:4). Jejich vysoký podíl znamená, že většina klientů stavebních spořitelen řeší potřebu financování ad hoc za vyšší tržní úrokové sazby, než které by mohli získat v případě čerpání úvěrů ze stavebního spoření, tj. po splnění podmínky naspoření určité částky (obvykle 40 % cílové částky, po jejímž naspoření je teprve možné žádat o standardní úvěr ze stavebního spoření, a využít tak výhody nižších úrokových sazeb těchto úvěrů).

Graf 2 – Celkové zadlužení domácností. Produktová struktura úvěrů.



Zdroj: MF

Dominantním produktem nabízeným na nebankovním trhu je spotřebitelský úvěr, resp. úvěr na určený na financování spotřeby. Ten může obecně nabývat různých podob. Hlavními typy jsou:

- klasické hotovostní či bezhotovostní úvěry a půjčky,
- debetní zůstatky na bankovních běžných účtech (kontokorentní úvěry),
- úvěrové rámce (revolvingové úvěry, kreditní karty),
- financování v místě prodeje (nákup zboží na splátky, splátkový prodej).

Graf 3 – Produktová struktura spotřebitelských úvěrů poskytnutých nebankovními poskytovateli

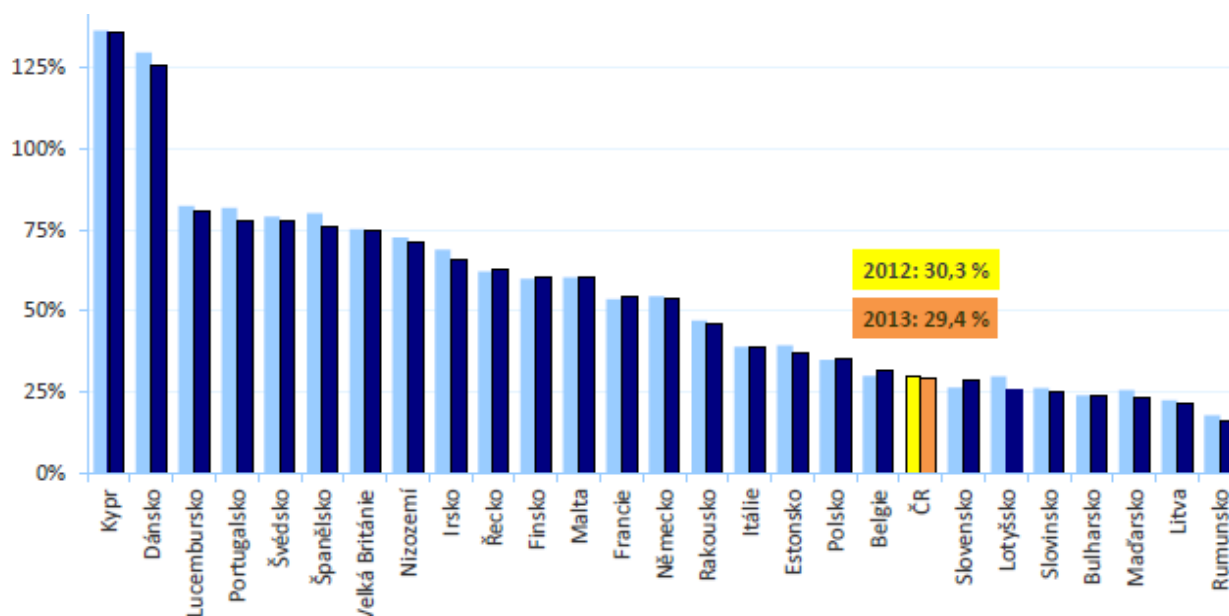


Zdroj: ČLFA

Zadluženost domácností (spotřebitelů) v mezinárodním srovnání

V mezinárodním měřítku vychází relativní úroveň zadluženosti domácností (sledovaná na základě objemu úvěrů poskytnutých domácnostem v rozvahách měnově finančních institucí dle údajů ECB), vztažená k velikosti domácí ekonomiky, stále jako relativně nízká. Z makroekonomického pohledu by tak náklady na obsluhu závazků domácností neměly být faktorem, který by mohl omezovat soukromou spotřebu do té míry, jako tomu může být v zemích s vyšší relativní úrovní zadlužení. Jak je patrné z grafu níže, nízkou úroveň zadlužení i nadále vykazují také další nové členské státy ze střední Evropy. Důvodem může být relativně nedávná transformace těchto ekonomik na standardně tržní hospodářství, kvůli které dosud nestačily nakumulovat objemy úvěrů běžných v západní Evropě.

Graf 4 – Objem zadlužení domácností ve vybraných zemích EU vůči HDP



Zdroj: MF

Vedle celkového zadlužení nelze opomíjet ani jeho strukturu. Podílový ukazatel celkové úrovně zadlužení a agregátního HDP v důsledku své souhrnné makroekonomické povahy totiž může nedostatečně zohledňovat některá mikroekonomická specifika, jako jsou např. odlišná situace jednotlivých příjmových skupin nebo regionální rozdíly v zadlužení. Obecně lze říci, že nejzávažnější problémy se splácením hrozí především domácnostem s nízkými příjmy a těm, které na obsluhu svých závazků musí vynakládat relativně nejvíce ze svých příjmů.

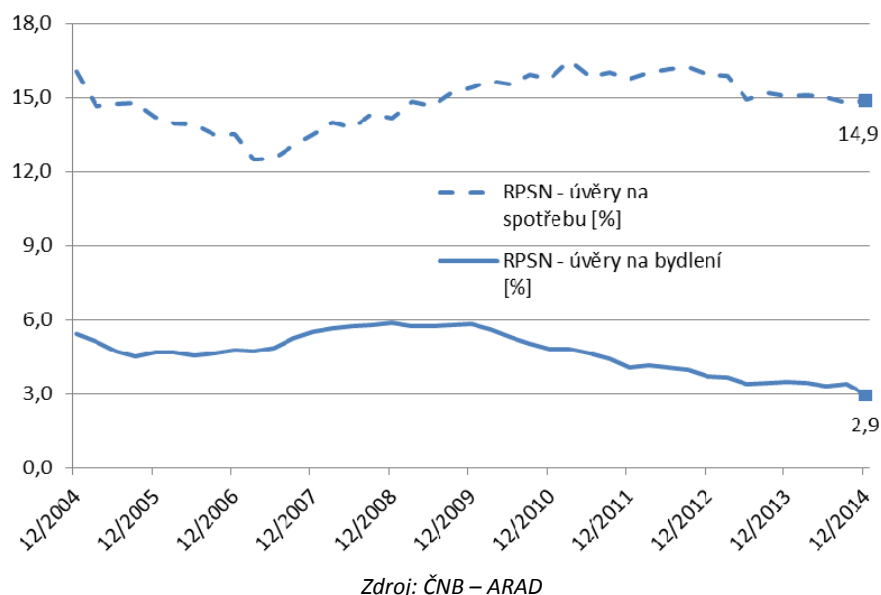
Specifickým rysem zadlužení je i měna, ve které jsou příslušné úvěry denominovány. Ve prospěch dlouhodobější schopnosti domácností v ČR splácet své závazky také působí skutečnost, že jsou více než z 99 % denominovány v domácí měně. Na velikost splátek vyjádřenou v českých korunách tak nemůže přímo působit změna měnového kurzu domácí měny (jako v některých jiných zemích střední a východní Evropy).

Cena úvěrů pro spotřebitele. Úvěrová selhání

Průměrná RPSN z nově poskytnutých bankovních korunových úvěrů na spotřebu činila ke konci roku 2014 14,9 %, u úvěrů na bydlení pak 2,9 %. Nákladovost úvěrů na bydlení se tak dostala na nejvyšší

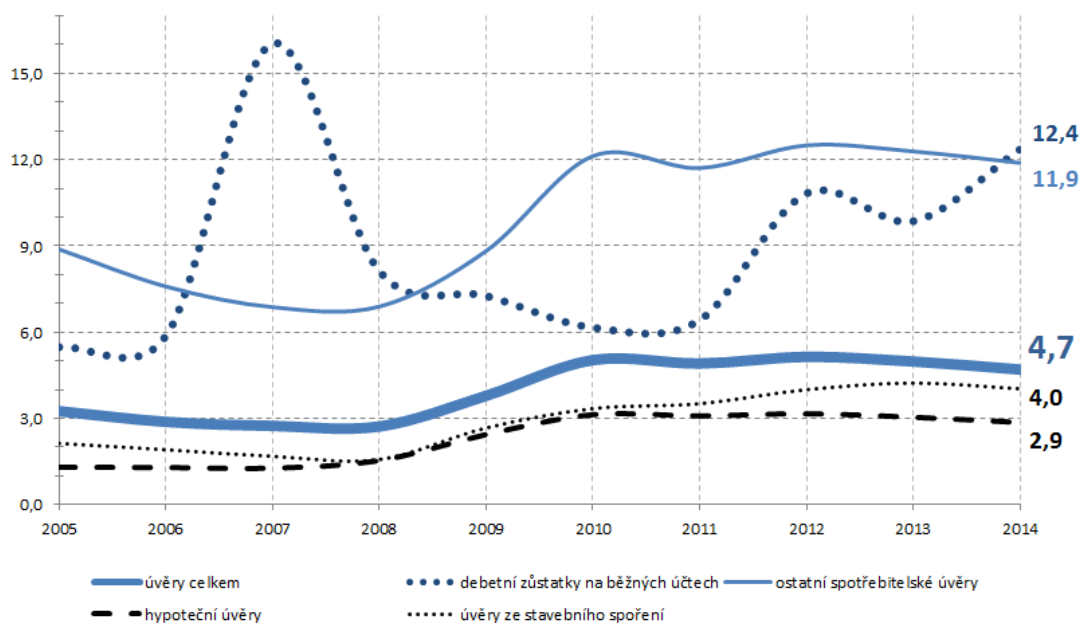
hodnoty v historii, a pokles dále pokračuje i v roce 2015. Kromě vlivu nastavení sazeb centrální banky zde hraje nezanedbatelnou pozitivní roli konkurenční boj jednotlivých bank.

Graf 5 – Nákladovost bankovních úvěrů pro spotřebitele



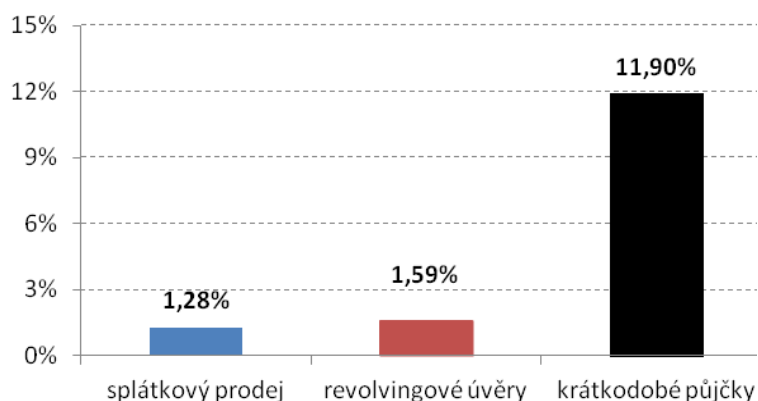
V případě domácností se podíl nesplacených bankovních úvěrů dlouhodobě pohybuje mezi 3 až 5 %. Zhoršení kvality úvěrů, které lze pozorovat od let 2008, může být přičitatelné makroekonomickým důsledkům světové finanční krize. K tzv. defaultům však dlouhodobě dochází bez ohledu na kondici hospodářství. Tyto mikroekonomické příčiny můžeme spatřovat ve vzájemném nesouladu mezi tzv. úvěruschopností spotřebitele a sjednanými úvěrovými podmínkami. U úvěrů na spotřebu existuje (dle směrnice CCD) povinnost věřitele tuto platební schopnost klienta testovat před tím, než je případná smlouva o úvěru sjednána. Osobní finanční situace klienta se však přirozeně může v průběhu splácení úvěru vyvíjet, a to i značně negativním směrem (ztráta zaměstnání a následná dlouhodobá nezaměstnanost, rozvod, povinnosti plynoucí z jiných úvěrových smluv apod.). Původně bonitní klient se tak stává v bilancích poskytovatelů úvěrů zdrojem nekvalitní části portfolia.

Graf 6 – Podíl bankovních úvěrů v selhání



Zdroj: ČNB – ARAD, vlastní zpracování

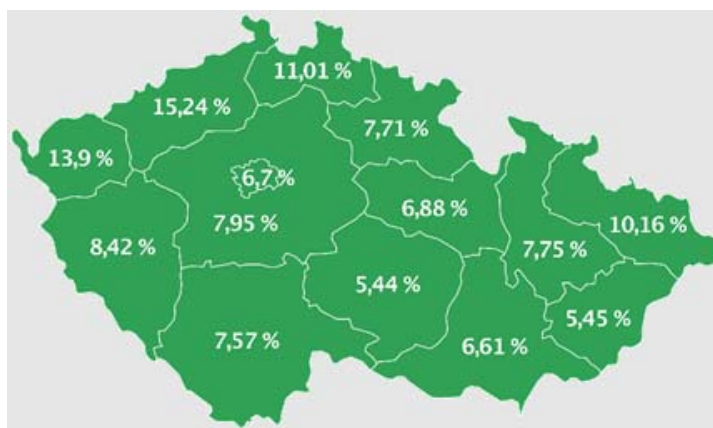
Graf 7 – Podíl nebankovních úvěrů v selhání (% z počtu sjednaných smluv v roce 2014)



Zdroj: ČLFA, SOLUS

Z produktového pohledu je platební neschopnost nejčastěji identifikována u splátkového prodeje (financování zboží a služeb) a revolvingových nástrojů (úvěrové rámce a úvěrové karty). Z údajů sdružení SOLUS, která ve svém registru eviduje informace jak o neplatících zákaznících bank, tak i nebankovních finančních institucí, telekomunikačních operátorů a distributorů energií, vyplývá, že k dubnu 2015 mělo v ČR dluhy po splatnosti 8,18 % všech dospělých obyvatel, tj. 710 tisíc osob.

Graf 8 – Podíl počtu osob se závazkem po splatnosti na celkovém počtu obyvatel ve věku 18+



Zdroj: SOLUS

A.2 Definice problému. Popis a zhodnocení současného stavu

nutnost transpozice směrnice MCD (3/2016) | nejednotná regulace distribuce | tuzemské problémy na trhu úvěrů | minimální a maximální harmonizace | diskrece | nebankovní segment | (ne)účinnost platných legislativních nástrojů ochrany spotřebitele | sociální dopady | cross-selling | hodnotová hranice působnosti ZSÚ

Neexistence národní právní úpravy sjednávání úvěrů na bydlení (nutnost transpozice směrnice MCD)

Dne 4. února 2014 vyšla v Úředním věstníku Evropské unie (dále EU) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení a o změně směrnic 2008/48/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 (dále „směrnice MCD“ nebo „MCD“).

Cílem Směrnice MCD je sjednocení a podpora vnitřního trhu s hypotečními úvěry a ochrana spotřebitele na trhu hypotečních úvěrů. Směrnice je založena na principu tzv. cílené harmonizace - některá výslovně uvedená ustanovení jsou v režimu maximální harmonizace, většina v režimu minimální harmonizace.

Směrnice MCD obsahuje velké množství diskrecí. Zároveň směrnice ve velké míře reflektuje právní úpravu v oblasti spotřebitelských úvěrů (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS, ve znění směrnice 2011/90/EU - Consumer Credit Directive, dále jen „směrnice CCD“ nebo „CCD“). Ta je v ČR implementována prostřednictvím zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 43/2013 Sb. (dále jen „ZSÚ“).

Úprava sjednávání úvěrů na bydlení stanovená směrnicí MCD není v současnosti předmětem žádného předpisu, vzniká tak potřeba implementace této směrnice formou její transpozice. Ta musí proběhnout nejpozději do 21. 3. 2016.

Nekonsistentní právní úprava distribuce na úvěrovém a finančním trhu

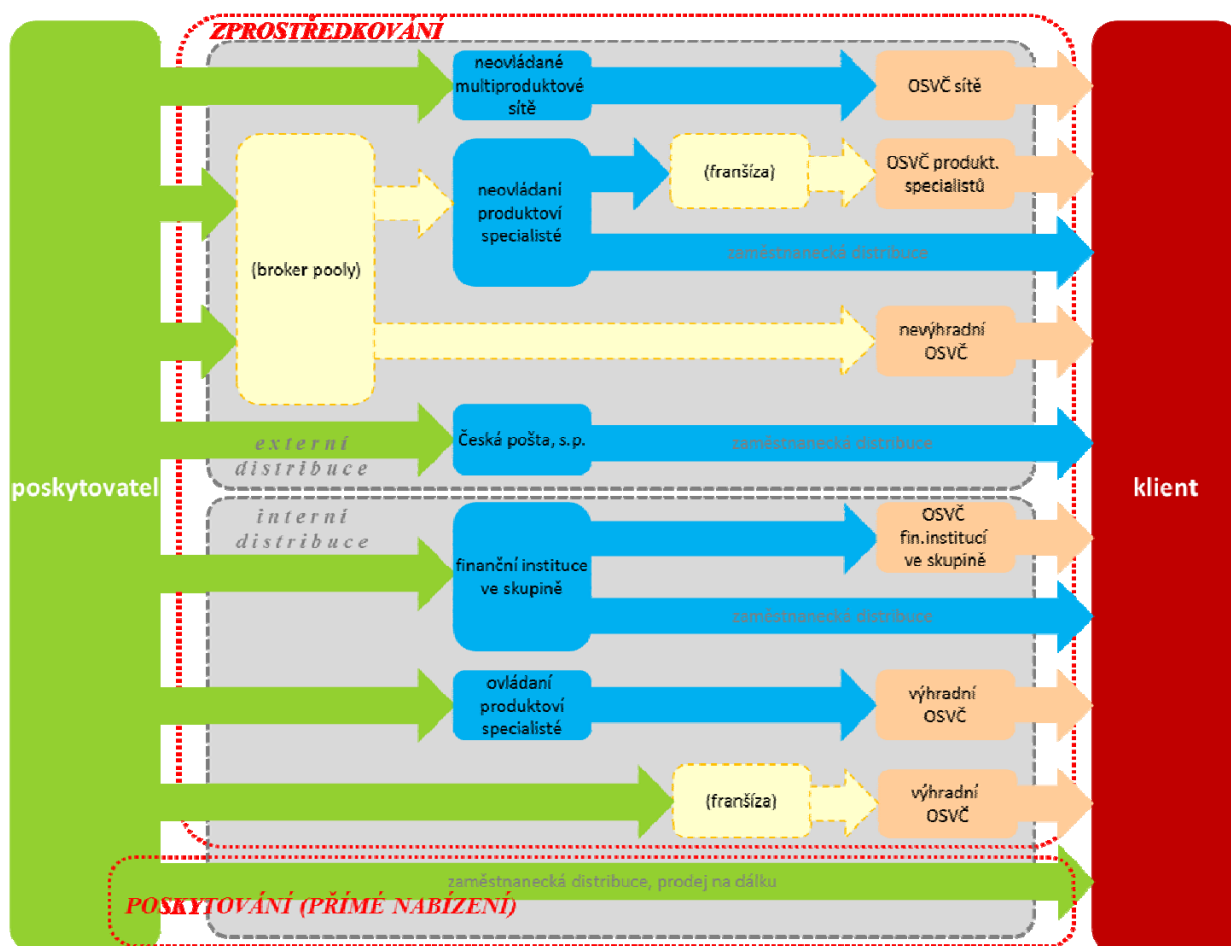
Zatímco směrnice CCD, resp. zákon o spotřebitelském úvěru představují pouze produktovou regulaci, směrnice MCD coby předloha budoucí národní právní úpravy úvěrů na bydlení – zahrnuje i institucionální složku regulace (podnikatelská oprávnění, požadavky na vstup osob do odvětví apod.). Případná nejednotná úprava v oblasti institucionální by přitom byla zcela nedůvodná (tj. není vysvětlitelná sektorovými, resp. produktovými specifiky), rovněž jako může být nedůvodná rozdílná úprava produktová (např. pravidla jednání se zákazníkem).

Přes specifickou povahu úvěrového trhu vyplývající z podstaty úvěrových produktů (určených pro spotřebitele řešící deficitní finanční situaci) je i zde přítomna řada tržních a regulatorních prvků, které lze nalézt rovněž v ostatních sektorech finančního trhu. Typicky se jedná o:

- modely distribuce finančních produktů (cross-sellingová distribuce v rámci skupin, významné postavení multiproduktových zprostředkovatelských sítí),
- požadavky na odbornost a důvěryhodnost osob jednajících se spotřebitelem (případně další předpoklady působení v odvětví – organizační, ekonomické),
- procesní úpravu vstupu do odvětví, vedení evidence osob s podnikatelským oprávněním.

Sektorově či produktově fundamentálně nejednotná koncepce regulace objektivně vyvolává jak riziko regulatorní arbitráže (s negativními důsledky pro spotřebitele), tak způsobuje i dodatečné náklady podnikatelů na zajištění souladu jejich činnosti s jednotlivými (vzájemně se lišícími) právními předpisy. Rovněž spotřebitelům vznikají náklady vyplývající z nutnosti seznamovat se s různými pravidly pro různé produkty a sektory (tzv. *learning costs*). Nejednotná právní úprava může komplikovat i efektivní výkon integrovaného dohledu. Z tohoto důvodu je žádoucí sektorové právní úpravy vzájemně sblížovat.

Obrázek 1 – Distribuční modely na českém finančním trhu



Zdroj: MF

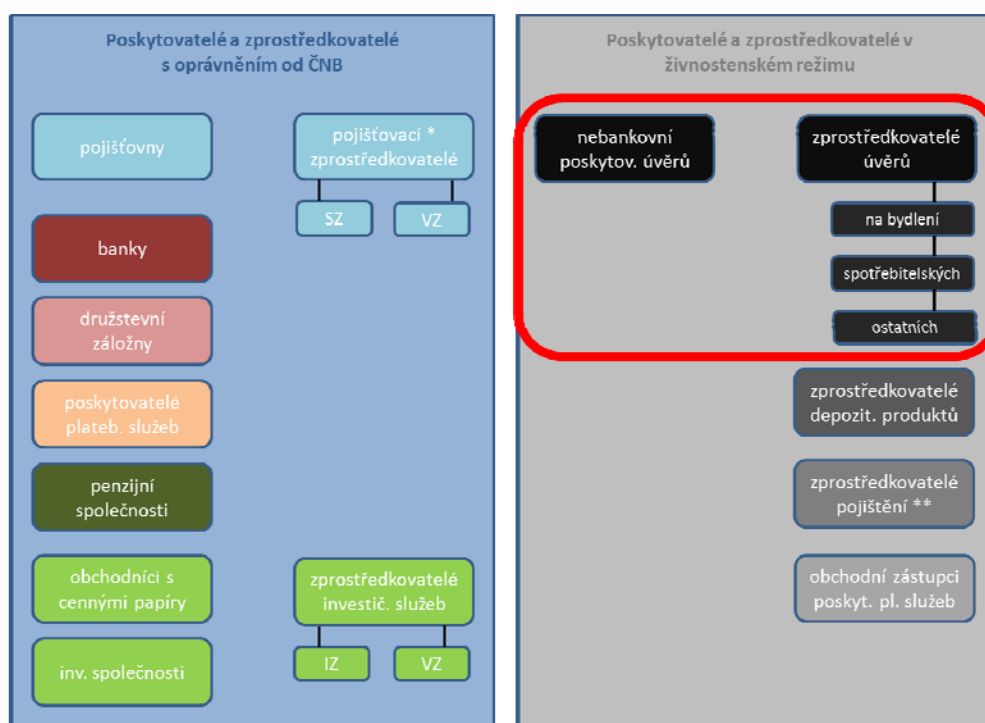
Poskytování a zprostředkování spotřebitelského úvěru osobami v živnostenském režimu přes skutečnost, že v roce 2006 došlo k integraci dohledu nad finančním trhem – na rozdíl od ostatních poskytovatelů a zprostředkovatelů úvěrových a jiných finančních služeb – nepodléhá doзору České národní banky (ČNB), vyjma těch situací, kdy tyto osoby současně vykonávají další činnosti, které do

působnosti dohledových pravomocí ČNB spadají z jiného titulu. Jedná se o situaci, kdy např. dochází k nabízení či sjednávání takových spotřebitelských úvěrů, jejichž součástí jsou i některé platební služby (např. kreditní karty).

Tabulka 1 – Institucionální kompetence k povolovací a dohledové činnosti v sektoru spotřebitelských úvěrů

Typ subjektu	Předmět činnosti orgánu dohledu	
	vydávání oprávnění	dohled nad činností
bankovní poskytovatelé spotřebitelských úvěrů (úvěrové instituce) a další poskytovatelé finančních služeb	ČNB	ČNB
nebankovní poskytovatelé spotřebitelských úvěrů neposkytující další finanční služby	ŽÚ	ČOI
nebankovní poskytovatelé spotřebitelských úvěrů poskytující současně některé další finanční služby (např. platební)	ŽÚ & ČNB	ČNB

Obrázek 2 – Regulovaní a neregulovaní poskytovatelé a zprostředkovatelé finančních služeb



* dle návrhu novely zákona č. 38/2004 Sb.

** výjimka z působnosti zák. č. 38/2004 Sb. – zejména cestovní kanceláře, půjčovny aut

Zdroj: MF

Box 1 – Interní a externí distribuce finančních produktů a služeb**Interní a externí distribuce**

V základním členění je možné distribuční kanály na finančním trhu rozlišit na interní nebo externí. Dělitko mezi těmito kanály není na finančním trhu vnímáno jednotně. Obecně spadají do externí distribuce všichni finanční zprostředkovatelé - tj. osoby s podnikatelským oprávněním pro výkon činnosti na finančním trhu a registrací u ČNB (v pojišťovnictví, na kapitálovém trhu, u doplňkového penzijního spoření) a osoby vykonávající zprostředkovatelskou činnost na základě živnostenského oprávnění (v sektoru úvěrů, stavebního spoření, dále např. v pojišťovnictví cestovní kanceláře). Dle metodik některých subjektů či profesních asociací spadá do interní distribuce také prodej výhradními zástupci či přímo ovládanými distribučními sítěmi.

Multiproduktové sítě a produktoví specialisté

Z hlediska podnikatelské formy a organizační struktury distributora lze v oblasti externí distribuce identifikovat dva základní typy distribučních firem – multiproduktové finanční sítě (fungující převážně na principu tzv. MLM) a produktově specializované distribuční firmy (např. zprostředkovatelé v sektoru hypotečních úvěrů či různé firmy v pojišťovnictví, které působí v pozici pojišťovacího makléře). Svěbytným podnikatelským distribučním prvkem (orientovaným multiproduktově) je pak na českém finančním trhu Česká pošta, s. p.

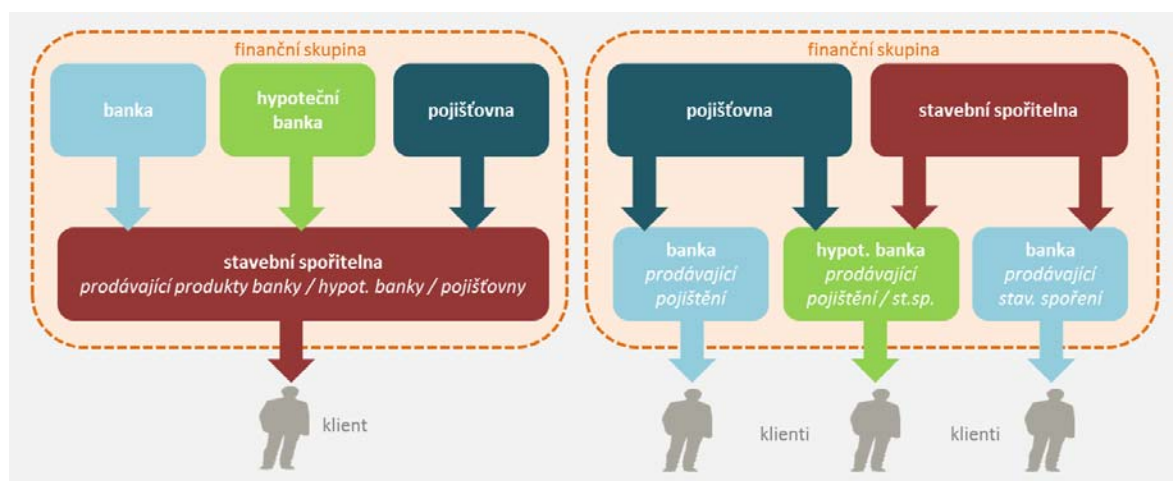
Specifické prvky v distribuci – broker-pooly a franšízy

Někteří distributoři - např. v zájmu optimalizace podmínek, za kterých vykonávají pro poskytovatele distribuční služby, a s cílem minimalizovat fixní náklady na svou činnost – využívají služeb tzv. broker-poolů. Broker-pool představuje určité rozhraní mezi poskytovatelem a zprostředkovatelem, servisní organizací zajišťující pro své přidružené distributory profesionální výkon back-office činností (tj. administrativních, vzhledem k distribuci podpůrných činností) a nákupní alianci umožňující vyjednání výhodnějších podmínek. Broker-pool lze považovat za velkoobchod s finančními produkty – navázání distributoři od něj fakticky „nakupují“ finanční produkty, které pak dále zprostředkovávají pod vlastním obchodním jménem. Někteří zprostředkovatelé (hypoték) i poskytovatelé (banky) svou vnitřní organizační strukturou využívají model tzv. franšízy. Na rozdíl od broker-poolu dochází v případě franšízy k využívání společného obchodního jména a obchodní strategie všemi zúčastněnými subjekty.

Zdroj: MF

V rámci finančních skupin bývá nedílnou součástí distribučních modelů tzv. *cross-selling*. Ten spočívá ve zprostředkování prodeje produkce jedné finanční instituce (např. banky) jinou finanční institucí (např. stavební spořitelnou), která je součástí stejného konglomerátu, přičemž tento „přeprodej“ může být vzájemný a přesahovat i sektor úvěrových služeb – viz obrázky níže. Situaci, kdy osoba jednající se zákazníkem např. v rámci tzv. *bankopojištění* (prodej pojištění na pobočkách bank) podléhá nedůvodně odlišným regulatorním požadavkům (např. na odbornost a důvěryhodnost osob jednajících se zákazníky) či kdy se napříč jednotlivými produkty a sektory finančního trhu významně liší ostatní pravidla pro distribuci (typ oprávnění potřebný pro danou činnost, kategorie zprostředkovatelů v sektoru, odpovědnostní vztahy, obsah a forma pravidel jednání), pak lze považovat za jednoznačně nežádoucí.

Obrázek 3 – Příklad cross-sellingu ve finančním konglomerátu



Zdroj: MF

Tuzemské problémy v oblasti distribuce retailových úvěrových produktů

Ve svém usnesení č. 367/2014 k tisku č. 41 vyjádřila Poslanecké sněmovna názor, že „predátorské a lichevní praktiky na trhu nebankovních poskytovatelů úvěrů jsou velmi závažným negativním společensko-ekonomickým jevem, který ohrožuje řadu občanů“; zároveň tímto vyzvala vládu, „aby zpracovala a předložila Poslanecké sněmovně návrh zákonné úpravy, která by podstatně zpřísnila podmínky pro vstup do podnikání v oblasti poskytování úvěrů (nejen spotřebitelských) nebankovními poskytovateli a zavedla nad jejich činností účinný dohled.“¹

Mezi hlavní negativní jevy v nebankovním segmentu trhu retailových úvěrů lze přitom jak na základě zpráv sektorových dohledových institucí a Finančního arbitra, konzultací se zástupci spotřebitelských sdružení, stížností spotřebitelů adresovaných Ministerstvu financí zařadit zejména:

- nepřehlednost trhu spotřebitelských úvěrů, velký rozsah šedé zóny poskytovatelů a zprostředkovatelů, nejasná odpovědnost jednotlivých článků v distribuci (viz výše uvedené charakteristiky trhu v části A.1 a nekonsistence regulace distribuce na finančním trhu v části A.2) – a tedy i obtížná vymahatelnost platnou regulací stanovených práv a povinností ze strany dohledových orgánů
- zneužívání sociální tísně dlužníků, podnikatelský model postavený na spekulaci věřitele na default dlužníka (nepřiměřené smluvní sankce) a z toho plynoucí dopady na veřejné rozpočty,
- nekalé (klamavé, agresivní) obchodní praktiky při sjednávání úvěrů – zkreslování nákladovosti úvěrových produktů, platby před uzavřením smlouvy apod.,
- nedodržování, resp. nedůsledné dodržování povinnosti prověřit úvěruschopnost dlužníka
- regulatorní arbitráž vůči a) spotřebitelsko-podnikatelské a b) dolní hodnotové hranici působnosti ZSÚ (která je nyní stanovena na 5 000 Kč) – tj. sjednávání úvěrů nepřesahujících výši 4 999 Kč, resp. v režimu úvěru podnikatelského s cílem vyhnout se příslušným zákonným povinnostem,
- slabé regulatorní požadavky na vstup osob do odvětví, a z nich plynoucí nedůvěryhodnost a neodbornost osob zapojených do distribuce, zejména jde-li o nebankovní část trhu

¹ Tímto usnesením Poslanecká sněmovna současně zamítla poslanecký návrh na regulaci celkových nákladů na spotřebitelský úvěr (tzv. stropování RPSN). V rámci odborné diskuse, která k tomuto návrhu proběhla, byla prezentována řada argumentů, dle kterých by takové řešení bylo problematické a neúčinné. Poslanecká sněmovna se s touto argumentací MF, ČNB, ČBA a Člověka v tísní po projednání materiálu v rozpočtovém výboru ztotožnila (podrobněji viz část E. Konzultace).

- výkon povolovacích a dohledových činností nespécializovanými orgány veřejné moci (živnostenské úřady, Česká obchodní inspekce), tj. opět problém ztížené vymahatelnosti již existujících práv a povinností.
- predátorské praktiky spojené s defaultem spotřebitele – využívání zajišťovacích titulů (směnka), exekutorské zápisy, dohody o srážkách ze mzdy, úprava započítání příchozích plateb, slučování žalob, povinnost úhrady nákladů soudního/rozhodčího řízení

Empirická evidence dokládající kvalitu, rozsah a hloubku uvedených problémů je primárně součástí kapitoly *E.5 Podněty veřejnosti, zkušenosti orgánů dohledu a spotřebitelských sdružení*.

Na problémy spojené s tzv. *missellingem* a na omezenou schopnost spotřebitelů uplatňovat svá práva upozorňuje i Evropská komise, která v dubnu 2015 spustila informační kampaň ke zvýšení povědomí občanů o tomto odvětví.²

Některé specifické otázky s potenciální potřebou legislativního řešení, které směrnice upravuje dle MCD, buď vylučuje ze své působnosti, nebo se jimi nezabývá, lze pak identifikovat i v sektoru úvěrů na bydlení. Jedná se např. o přístup k tzv. reverzním hypotékám (odprodej nemovitosti spotřebitelem při současném doživotním zachování práv užívání k ní)³ či k standardizaci nejednotné sektorově-produktové terminologie (úrok, splátka, jistina atd.).

V případě financování retailové spotřeby pak mezi v tuzemsku nově se prosazujícími tržními fenomény nalezneme především tzv. *peer-to-peer* půjčování (P2P)⁴ a *crowdfunding*⁵. Těmto finančně-technologickým inovacím je zapotřebí věnovat pozornost, neboť přestože obecně mohou představovat nástroj zefektivňování tržního prostředí, je jejich existence objektivně také projevem regulační arbitráže, a tedy i zdrojem možných rizik pro spotřebitele.

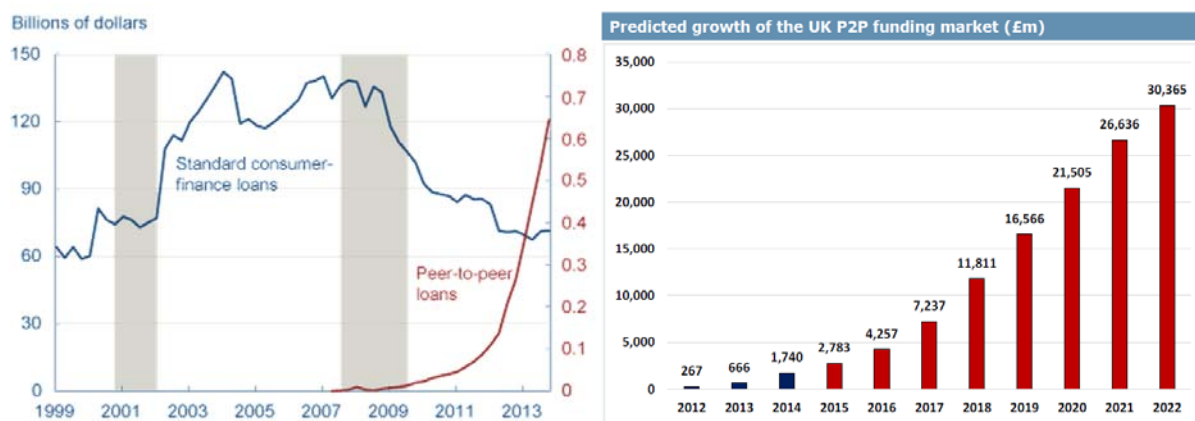
² Kampaň týkající se právě úvěrů cílí především na mladé lidi, kteří uvažují o své první půjčce. Podle eurokomisařky pro ochranu spotřebitele Jourové půjde zejména o tři klíčová práva – práva na předmluvní informace, práva na odstoupení od smlouvy do 14 dnů a práva na předčasné splacení (zdroj: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150424_en.htm).

³ Dle typu úvěru přechází vlastnictví nemovitosti na nového majitele buď v době sjednání smlouvy, nebo po smrti klienta. Přítomností prvku výplaty doživotní renty spotřebiteli poskytovatelem tohoto produktu se jedná o pojistný produkt, k jehož nabízení bývá (v zahraničí, kde je reverzní hypotéka více využívána) potřeba obdržet licenci k pojišťovací činnosti. Určitou analogií reverzní hypotéky je pak tzv. zpětný leasing.

⁴ Peer-to-peer lending (známý též jako person-to-person lending, social lending či sociální půjčky, někdy také přímé úvěrování, zkratkou P2P lending) jsou sítě představující prostředí, jehož uživatelé mezi sebou prostřednictvím internetu uzavírají úvěrové obchody. V České republice již funguje několik takovýchto internetových portálů nabízejících „půjčky od lidí lidem“. Princip fungování těchto portálů je následující – žadatel o úvěr zadá poptávku po úvěru, tzv. investor (tj. fakticky věřitel) vyhodnotí zadané poptávky a prostřednictvím podnikatelské (a provizně fungující) P2P platformy a na aukčním principu vybranému žadateli nabídne úvěr. Součástí služeb P2P platformy pak bývá i správa úvěru.

⁵ Forma kolektivního financování spočívající ve vytváření „sbírků“ ke shromáždění potřebné cílové částky na určitý projekt.

Graf 9 – Exponenciální vývoj na trhu P2P půjček v USA a Velké Británii



Zdroje: The Economist. Equity Development

Tato regulatorní arbitráž směřuje k tomu, aby se podnikatel vyhnul přísnějším zákonným povinnostem a nenesl náklady s nimi spojené. V rámci těchto arbitráží je pak možné také sledovat, že podnikatelé zde před klientem klamavě zvyšují svou kredibilitu tím, že se prezentují jako držitelé příslušného oprávnění od ČNB, byť se nejedná o oprávnění k poskytování či zprostředkování úvěrových služeb, ale – v případě P2P – oprávnění provozovatele služeb platebních. Nese-li však činnost P2P materiálně znaky zprostředkování úvěru (bez ohledu na to, jak je prezentována), mělo by pro její výkon být požadováno právě i oprávnění pro služby úvěrové a plnění z něj plynoucích pravidel jednání.

V segmentu nebankovního poskytování a zprostředkování úvěrů *specifickým slabým sociálním skupinám* (tzv. zranitelní spotřebitelé) je běžný přesah deliktní činnosti osob i do oblasti trestního práva (více viz část E.5 Konzultace).

A.3 Popis cílového stavu

transpozice MCD | zlepšení kvality úvěrových služeb a ochrana spotřebitele | posílení integrity a konsistence regulace distribuce na finančním trhu | možnosti samoregulace | systémová významnost sektoru úvěrů

S ohledem na vymezený problém a zhodnocení současného stavu se jeví jako nezbytné, resp. žádoucí:

- transponovat příslušné evropské právní předpisy (MCD), a posílit tak ochranu spotřebitele v segmentu úvěrů na bydlení,
- zlepšit kvalitu služeb poskytovaných na retailovém úvěrovém trhu a omezit výskyt nezodpovědného půjčování,
- sjednotit právní úpravu distribuce úvěrů pro spotřebitele a sblížit jí s principy regulace v ostatních sektorech finančního trhu.

Transpozice MCD

Směrnice úprava úvěrů na bydlení zajištěných nemovitostí (MCD) je ve velké míře paralelní k úpravě ostatních spotřebitelských úvěrů (CCD), avšak oproti ní se nachází v režimu minimální harmonizace s množstvím regulatorních voleb (diskrecí). S ohledem na zamýšlený cíl sjednocení regulace pro celý trh úvěrů (viz dále) proto bude nezbytné požadavky směrnice v těchto dvou různých režimech vhodně sladit. Termín pro transpozici směrnice MCD je stanoven na 21. březen 2016.

Směrnice obsahuje řadu diskrecí, na základě kterých lze přijmout národní úpravu. Cílem by zde mělo být přijmout přiměřené řešení, které odpovídá potřebám tuzemského prostředí, nevyvolá vůči

požadovaným přínosům neadekvátní náklady, a které nezhorší postavení podnikatelských subjektů v sektoru vůči případné zahraniční konkurenci.

Zlepšení kvality úvěrových služeb a omezení výskytu nezodpovědného půjčování

Budoucí řešení by mělo přiměřeně a účinně reagovat na hlavní tuzemské problémy na retailovém úvěrovém trhu, zejména pak:

- eliminovat či alespoň oslabit nekalé obchodní praktiky poskytovatelů a zprostředkovatelů spotřebitelských úvěrů,
- zvýšit důvěryhodnost a kredibilitu sektoru úvěrových služeb jako celku,
- omezit celospolečenské náklady na řešení následků nezodpovědného půjčování, resp. úvěrování,
- vytvořit předpoklady pro nerozšiřování výskytu nelegálního poskytování úvěrových služeb, zejména těch, které jsou spojené s trestnou činností (vyskytující se především v segmentu tzv. zranitelných spotřebitelů - sociálně slabí, sociální menšiny),
- přispět k dlouhodobému snížení rozsahu tzv. klasifikovaných pohledávek věřitelů za dlužníky (tzv. defaultní sazba⁶).

Nástroje k řešení uvedených problémů mohou přitom být svou povahou jak regulatorní, tak samoregulační. Prostor pro využití neregulatorních (tržních, neziskových) řešení je s ohledem na neexistenci komorového profesního systému v současnosti omezen v zásadě na:

- některé nástroje zlepšující informovanost spotřebitele o úvěrových (resp. obecně finančních) produktech (viz např. projekt *Navigátor bezpečného úvěru*),
- využití některých interních schémat poskytovatelů úvěrů pro uplatňování klientských stížností a řešení případných sporů a
- monitorovací, poradenské či právní služby nabízené sdruženími na obranu spotřebitele.

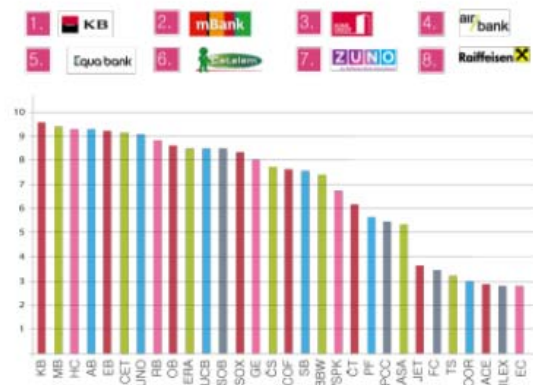
⁶ Evropská komise při tvorbě směrnice jako jeden z problémů hypotečního trhu identifikovala potíže se splácením úvěru (v roce 2008 vykazovalo v EU 16 % lidí potíže s placením účtů a 10 % všech domácností mělo nedoplatky), růst počtu nesplacených úvěrů a z toho vyplývající růst případů zabavení majetku dlužníků. Jako jeden z přínosů směrnice tedy byl stanoven pokles počtu nesplacených závazků spotřebitelů na roční bázi. Evropská komise se pokusila tento pokles kvantifikovat, a to pomocí ukazatele měřícího zároveň zdraví ekonomiky. Tímto je defaultní sazba, která představuje procentní podíl úvěrů se selháním (90 dnů po splatnosti) vůči všem nesplaceným úvěrům. Průměrná defaultní sazba v EU v roce 2007 činila 1,4%. Komise stanovila celkový očekávaný pokles defaultní sazby po zavedení směrnice, a tím stanovila přínos pro spotřebitele a společnost celkově.

Obrázek 4 a Box 2 – Navigátor bezpečného úvěru (náhled webové stránky <http://navigatoruveru.cz/>)

NAVIGÁTOR BEZPEČNÉHO ÚVĚRU 2014

NEJBEZPEČNĚJŠÍ POSKYTOVATELÉ: BANKY I ZNAČKOVÉ NEBANKOVNÍ SPOLEČNOSTI

Na pomyslném vrcholu žebříčku letošního hodnocení se umístila Komerční banka, která v celkovém pořadí obsadila první místo (s 9,55 body), následována mBank (9,4), Home Creditem a Air Bank (shodně 9,33), za nimiž byly v těsném závěsu Equa Bank (9,25) a Cetelem (9,18).



O projektu „Navigátor bezpečného úvěru“

Navigátor bezpečného úvěru si klade za cíl pomoci zájemcům o půjčku tím, že je nasměruje k bezpečným poskytovatelům úvěrů. Dalším cílem je upozornit na ty nebezpečné – spíše než jejich názvy a jména však chce ukazovat na jejich praktiky, protože takových subjektů jsou u nás tisíce a všechny je vyjmenovat není v zásadě možné. „Chceme do džungle spotřebitelských půjček přinést nástroj, který lidem umožní rychle a jednoduše zjistit, kde si opravdu nepůjčovat, a naopak jim pomůže zorientovat se mezi důvěryhodnými institucemi. Zájemci o půjčku potřebují srozumitelný žebříček sestavený právě na základě nejdůležitějších kritérií, která by měli sami zkoumat,“ uvádí garant projektu, profesor Michal Mejstřík. Dodává, že tato aktivita navazuje na doporučení Národní ekonomické rady vlády, jak řešit zadlužování Čechů, kterým je zlepšování finanční gramotnosti.

Nástroje efektivního řešení některých současných negativních jevů na trhu, lze nepochybně spatřovat i ve finančním vzdělávání, tj. ve zvyšování úrovně finanční gramotnosti občanů-spotřebitelů. Opatření, která již byla v této oblasti realizována jak z iniciativy státu (viz např. webový projekt „Proč se finančně vzdělávat?“), tak i soukromých neziskových a podnikatelských subjektů, však nemohou v požadovaném rozsahu a kvalitě působit okamžitě a jsou spíš příslibem v delším časovém období.

Z regulatorních instrumentů lze (s přihlédnutím k jejich užití v ostatních sektorech finančního trhu) pro řešení uvedených cílů zvažovat obecně zefektivnění regulace, jakožto i nástrojů k její lepší vymahatelnosti, zejména pak:

- posílení kontrolních prvků v systému již na úrovni distributorů (odpovědnost věřitelů a některých zprostředkovatelů za činnost a způsobené škody), např. posílení odpovědnosti věřitelů za posouzení schopnosti dlužníka úvěr řádně splácet a splatit,
- zefektivnění evidence osob podnikatelsky působících na trhu,
- posílení profesních požadavků kladených na distributory úvěrů (odbornost, důvěryhodnost),
- posílení postavení spotřebitele ve smluvním vztahu s finanční institucí, resp. distributorem finančního produktu (v sektoru úvěrů se jedná typicky o úpravu podmínek odstoupení či jiného způsobu ukončení úvěrové smlouvy)
- integrace institucionálního zabezpečení výkonu dohledu nad sektorem (povolovacích kompetencí, dohledové činnosti) pod orgán specializovaný na finanční trh.

Obrázek 5 a Box 3 – Webová stránka „Proč se finančně vzdělávat?“ (<http://www.psfv.cz>)

O projektu „Proč se finančně vzdělávat?“

Rozcestníkové webové stránky Proč se finančně vzdělávat?, které spravuje Ministerstvo financí, mají za úkol poskytnout informace o fungování a rizicích ve světě financí, dát tipy a návody v různých oblastech financí (např. při sestavení a vedení rodinného rozpočtu), pomoci při řešení problémů se subjekty finančního trhu, v případě předlužení, upozornit na zajímavé webové stránky s různými hrami, kalkulačkami, projekty, kalendář akcí apod.

Jsou jedním z výstupů činnosti Pracovní skupiny pro finanční vzdělávání, která představuje platformu pro výměnu zkušeností a koordinaci klíčových subjektů zabývajících se finančním vzděláváním v ČR. Pracovní skupina sdružuje zástupce státu, profesních asociací, spotřebitelské organizace a experty na oblast vzdělávání. Činnost skupiny řídí Ministerstvo financí.

Zdravé fungování sektoru retailových úvěrů má významný pozitivní celospolečenský dopad. Omezuje nárůst počtu sociálně vyloučených osob a s ním spojený růst veřejných (sociálních) výdajů, umožňuje efektivní alokaci přebytkových finančních zdrojů deficitním subjektům apod. V tomto smyslu se jeví jako nezbytné přistupovat k tomuto sektoru jak z hlediska regulace, tak i dohledu jako k plnohodnotné součásti finančního trhu.

Posílení integrity, konsistence a přiměřenosti právní úpravy distribuce na finančním trhu

Lze považovat za žádoucí, aby standard ochrany spotřebitele a celková architektura regulace distribuce byly jak v rámci úvěrového trhu, tak i napříč celým finančním trhem – v míře, ve které to specifika konkrétních produktů či způsobů distribuce nevyklučují – jednotné. Regulatorní požadavky by měly napříč trhem vycházet ze stejných principů, jak obsahových, tak i procesně-institucionálních, a měly by být (s cílem zajistit transparentnost a flexibilitu právní úpravy) vhodně rozděleny mezi zákonné a prováděcí právní předpisy (tzv. *better regulation*).

Zvolené věcné řešení by mělo respektovat princip přiměřenosti regulace – tj. dodatečná nákladová zátěž povinných osob by neměla být neúměrná očekávaným/požadovaným přínosům nové úpravy. Řešení by

také mělo být v souladu s praktickým fungováním trhu a vytvářet administrativní zátěž jen v nejnížší nutné a odůvodněné míře. Práva a povinnosti by měly být adresátům právní normy stanoveny tak, aby odpovídaly rozsahu spotřebitelských rizik a komplexnosti jednotlivých retailových úvěrových produktů. Tato přiměřenost by se měla odrazit zejména v oblasti profesních požadavků a pravidel jednání distributora se zákazníkem.

Přijatá opatření by rovněž – vzhledem k povaze a podstatě problematiky ochrany spotřebitele – měla odrážet:

- poznatky z oblasti behaviorální ekonomie (týkající se rozpoznání více či méně účinných nástrojů ochrany spotřebitele na finančním trhu),
- získané zkušenosti s již platnou regulací a výkonem dohledu na finančním trhu (vč. zkušeností ze zahraničí)
- závěry dosavadních konzultací regulátora s trhem a odbornou veřejností

Tyto poznatky a zkušenosti jsou zachyceny v části *E. Konzultace* této dopadové studie.

B. Přehled platné právní úpravy

Spotřebitelské úvěry, které nejsou úvěry na bydlení (tj. úvěry ve smyslu směrnice CCD), jsou upraveny zákonem č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon představuje produktovou regulaci, tj. stanovuje práva a povinnosti týkající se produktu spotřebitelského úvěru (pravidla jednání se zákazníkem, informační povinnosti, právo na předčasné splacení, posuzování úvěruschopnosti žadatele o úvěr, cenovou regulaci atd.). Neupravuje naopak institucionální a obezřetnostní otázky – kategorie oprávněných osob, přípustné distribuční modely, požadavky na vstup osob do odvětví (a dohled nad jejich plněním) apod.

Z hlediska materie upravené Směrnicí MCD nejsou úvěry na bydlení jako specifický smluvní typ v tuzemském právním řádu prozatím upraveny. Do právních předpisů nepřímo se vztahujících k této oblasti můžeme zařadit následující:

- hypotečních úvěrů se dotýká právní úprava podnikání bank obsažená v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách a jeho prováděcích předpisech a právní úprava vydávání hypotečních zástavních listů obsažená v zákoně č. 190/2004 Sb., o dluhopisech;
- oprávnění podnikat v oblasti poskytování a zprostředkování hypotečních úvěrů je kromě zákona o bankách obsaženo v rámci oprávnění poskytovat a zprostředkovat úvěry a půjčky podle zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, a to:
 - jako živnost volná dle bodu 70 přílohy č. 4 k živnostenskému zákonu – Služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy (úvěry a půjčky nikoli pro spotřebitele) a
 - jako živnost vázaná dle přílohy č. 2 – poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru;
- obecná právní úprava úvěrových vztahů je obsažena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník;
- specifické podmínky čerpání zajištěných i nezajištěných úvěrů v rámci stavebního spoření jsou upraveny v zákoně č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb.

C. Zdůvodnění potřeby konat. Rizika spojená s nečinností

V segmentu úvěrů na bydlení jsou přímým rizikem legislativní nečinnosti sankce za netranspozici evropské právní úpravy (zahájení řízení EK pro porušení povinnosti – *infringement procedure*). Ostatní (netranspoziční) cíle vymezené v části A. nejsou objektivně dosažitelné bez využití legislativních nástrojů. Zde riziko nečinnosti spočívá buď v konzervaci či prohloubení současných problémů, tj. především v:

- přetrvání nekalých obchodních praktik, nízké úrovně služeb poskytovaných na nebankovním trhu úvěrů pro spotřebitele a s tím spojených individuálních i celospolečenských rizik (následky nezodpovědného půjčování, nepřiměřených sankcí apod.)
- zachování nedůvodné diversity regulace a dohledu v jednotlivých sektorech finančního trhu (a s tím spojených přímých a nepřímých nákladů na adresáty právní normy)

K regulatornímu řešení problémů v oblasti nebankovních úvěrů pro spotřebitele vyzývá i uvedené usnesení Poslanecké sněmovny z roku 2014 (podrobněji viz část A.2).

V plánu legislativních prací vlády na rok 2015 je iniciativa směřující k nové úpravě retailového úvěrového trhu uvedena jako *zákon o úvěru pro spotřebitele (ZÚpS)*. Zákon o úvěru pro spotřebitele bude představovat sjednocenou právní úpravu spotřebitelských úvěrů na bydlení a ostatních spotřebitelských úvěrů (v působnosti současného zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru). Tímto legislativním řešením tak dojde k převzetí úpravy dle zákona o spotřebitelském úvěru a jejímu doplnění o produktovou regulaci hypotečního úvěru a dále právě o jednotnou institucionální úpravu společnou pro celý úvěrový trh.

Obrázek 4 – Zvolená legislativní technika nové právní úpravy distribuce úvěrů a její zdroje



D. Dotčené subjekty a sledované dopady

Zvažovaná řešení budoucí právní úpravy přináší jednotlivým skupinám dotčených subjektů různý dopad. Ten je potřeba vyhodnocovat především vůči spotřebitelům na straně jedné a distributorům (věřitelům, zprostředkovatelům) na straně druhé, dále pak sledovat dopad na orgán dohledu, stát a případně na další subjekty.

Typ subjektu	Kritéria hodnocení dopadů u subjektu
Spotřebitelé	▪ informovanost, podmínky pro racionální rozh. ▪ dostupnost a cena úvěrových produktů ▪ rizika předluženosti (sociální následky) ▪ produktová mobilita ▪ přeshraniční aspekty ▪ rozsah nekalých praktik, důvěra ve finanční trh ▪ transparentní a jednotná právní úprava

Poskytovatelé (bankovní, nebankovní)	▪ náklady na plnění zákonných povinností ▪ vzájemné konkurenční postavení na trhu (vč. EU) ▪ motivy k regulatorní arbitráži ▪ finanční stabilita
Zprostředkovatelé (úvěroví specialisté, MLM sítě)	
Orgány dohledu	▪ jednorázové dopady změny legislativy ▪ průběžné dopady na výkon dohledových činností ▪ reputační riziko
Stát	▪ sociální stabilita ▪ reputační riziko ▪ jednotnost právní úpravy na finančním trhu

V rámci některých dílčích hodnocení dopadů variant může být, bude-li to relevantní, rovněž sledován dopad i na jednotlivé podskupiny (např. na jednotlivé typy poskytovatelů či zprostředkovatelů, na různé orgány dohledu apod.)⁷, případně další specifické osoby (např. osoby provádějící oceňování nemovitostí). Zohlední se tak možná různá kvalita a intenzita dopadu např. na distributory s různou tržní silou, s různou produktovou nabídkou apod., případně na různé dohledové orgány.

E. Konzultace

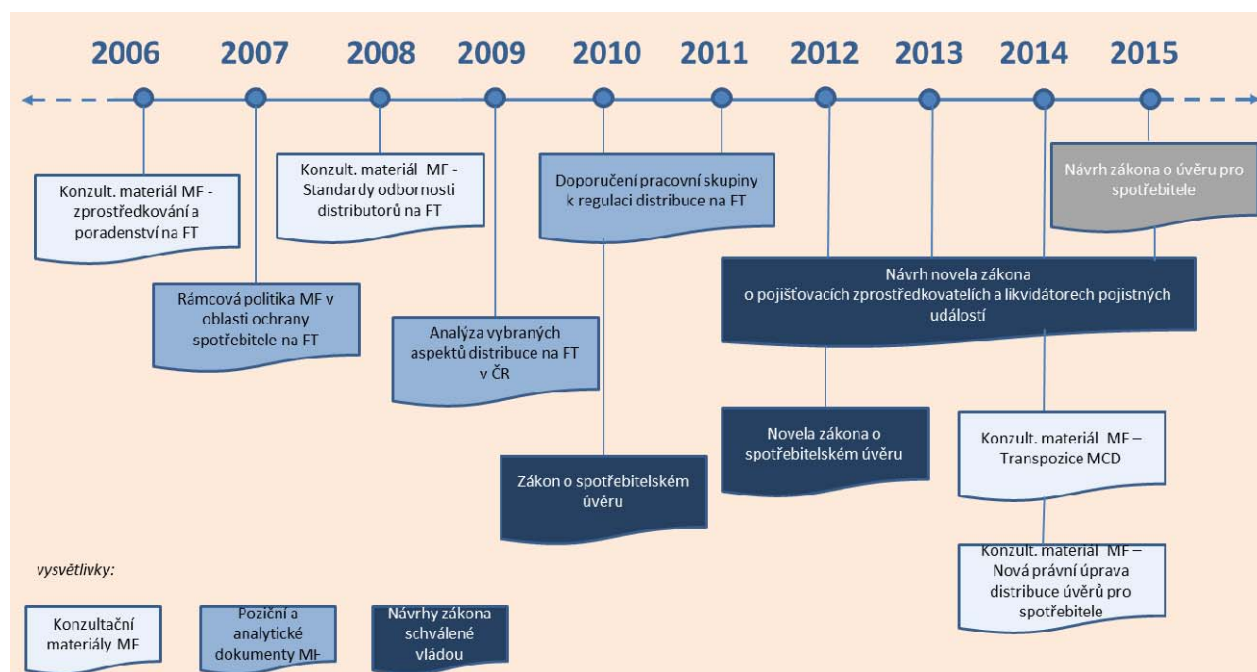
základní ideová východiska a doporučení expertních skupin | konzultace Ministerstva financí k nové úpravě v sektoru úvěrů | poznatky MF z legislativního procesu k jiným právním normám | poznatky z behaviorální ekonomie | podněty veřejnosti, zkušenosti orgánů dohledu a spotřebitelských sdružení | dopadové studie Evropské komise k regulaci úvěrového sektoru

V rámci procesu hodnocení dopadů regulace využil regulátor řadu pramenů, poznatků z konzultací s odbornou veřejností a zkušeností institucí zapojených do ochrany spotřebitele na finančním (úvěrovém) trhu. Jedná se zejména o:

- doporučení expertních skupin a odborné veřejnosti obecně k regulaci distribuce,
- **závěry veřejných konzultací k právní úpravě v sektoru úvěrů**
- poznatky MF z legislativního procesu k jiným právním normám,
- dopadové studie Evropské komise ke směrnici upravující úvěry,
- obecné poznatky z oblasti behaviorální ekonomie,
- zkušenosti orgánů dohledu a finančního arbitra,
- stížnosti evidované Ministerstvem financí,
- zkušenosti organizací na obranu spotřebitelů.

⁷ Jednou z možných sledovaných podskupin v rámci spotřebitelů je skupina sociálně slabých (tzv. vulnerable consumers, „zranitelní“ spotřebitelé). Tato skupina z důvodu nedostatku financí a špatného úvěrového hodnocení (banky těmto lidem nejsou ochotny půjčit) končí často v rukou lichvářů a dalších neseriózních poskytovatelů či zprostředkovatelů úvěrů.

Obrázek 5 – Konzultace a výstupy MF k problematice distribuce na finančním trhu



E.1 Základní ideová východiska a doporučení expertních skupin

Rámcová politika MF v oblasti ochrany spotřebitele na finančním trhu

Zdrojem obecných východisek a principů ochrany spotřebitele v ČR je především *Rámcová politika Ministerstva financí v oblasti ochrany spotřebitele na finančním trhu*, která byla předmětem veřejné konzultace v roce 2007. Výchozí návrhy regulatorního rámce poskytování distribučních služeb na finančním trhu byly ze strany Ministerstva financí představeny již v roce 2006, a to v konzultačním materiálu *Zprostředkování a poradenství na finančním trhu*, a dále pak v roce 2008 v navazujících *Standardech odbornosti distributorů produktů na finančním trhu*.

Z těchto konzultací vyplynuly pro ministerstvo dva základní závěry: a) potřeba zabývat se prioritně komplexní revizí systému podnikatelských oprávnění napříč sektory finančního trhu a b) vytvořit regulatorní režim sjednocující pravidla poskytování distribučních služeb nikoli jen v rámci segmentu finančních zprostředkovatelů či poradců, ale obecně pro všechny distribuční kanály – tj. také pro přímou distribuci produktů poskytovateli finančních služeb prostřednictvím jejich kmenových zaměstnanců.

Doporučení expertních skupin a odborné veřejnosti

Na jaře roku 2009 iniciovalo Ministerstvo financí vznik pracovní skupiny, která se zabývala otázkami regulace distribuce na finančním trhu (dále jen „pracovní skupina“). V pracovní skupině byli zastoupeni jak zástupci regulace a dohledu na finančním trhu, tedy Ministerstvo financí a Česká národní banka, tak reprezentanti profesních asociací poskytovatelů a zprostředkovatelů na finančním trhu, a také zástupci spotřebitelských sdružení.

Základní ambicí pracovní skupiny bylo vést odbornou diskusi a formulovat pro budoucí koncepci regulace distribuce na finančním trhu doporučení, jakým způsobem sjednotit a zjednodušit systém podnikatelských oprávnění zprostředkovatelů na finančním trhu a dále jak vhodně definovat jednotnou základnu jak profesních požadavků na výkon příslušné činnosti, tak pravidel jednání se zákazníkem.

Doporučení k regulaci distribuce na finančním trhu, která tato pracovní skupina formulovala a schválila, představují pro MF základní východiska budoucí horizontální právní úpravy. Tento materiál byl také projednán Výborem pro finanční trh.

Pracovní skupina identifikovala následující hlavní oblasti k diskusi a hledání řešení současného stavu:

- fundamentálně odlišná regulatorní schémata v jednotlivých sektorech finančního trhu,
- existence neregulovaných poskytovatelů a zprostředkovatelů na finančním trhu,
- nejasný obsah, klamavé označování a propagace vykonávaných činností,
- nedostatky současného systému registrace distributorů na finančním trhu,
- nedostatky v současném systému ověřování odbornosti.

Cílovým stavem by dle doporučení pracovní skupiny mělo být vytvoření transparentní harmonizované struktury v adekvátní míře napříč všemi sektory finančního trhu, která bude umožňovat efektivní výkon dohledu nad distribucí finančních produktů a přispěje ke zkvalitnění služeb poskytovaných spotřebitelům. Nový systém by měl zajistit odpovídající úroveň odbornosti a její průběžné udržování po celou dobu výkonu činnosti distributora.

V souvislosti s úvahami o budoucí právní úpravě distribuce Ministerstvo financí rovněž zpracovalo materiál Analýza vybraných aspektů distribuce na finančním trhu v ČR. Analýza se soustřeďuje na zmapování distribučních kanálů fungujících v jednotlivých sektorech finančního trhu a - mimo jiné - na problematiku odměňování finančních zprostředkovatelů. Součástí analýzy je také přehled základních ukazatelů produkce v sektorech finančního trhu a stručný popis stávajícího regulatorního rámce pro poskytování distribučních služeb. Zmíněny jsou také vybrané problémy související se stávající právní úpravou a problémy, které se vyskytují na retailovém trhu.

Na podzim roku 2010 zahájila pracovní skupina další fázi své činnosti, spočívající v přípravě standardů odbornosti pro jednotlivé sektory a distribuční činnosti na finančním trhu (včetně trhu úvěrového). Tyto standardy by celkově měly sjednotit a zobjektivnit stávající systém ověřování odborné způsobilosti. Na jaře roku 2011 pracovní skupina diskusi k systému ověřování odbornosti osob odpovědných za sjednávání smluv o finančních službách uzavřela formulací jak návrhů k vlastní struktuře a obsahu požadavků na odbornou způsobilost, tak i vydáním možných alternativ k vhodnému uchopení institucionálního rámce celého systému.

E.2 Konzultace Ministerstva financí k nové úpravě v sektoru úvěrů

Veřejná konzultace k transpozici směrnice MCD (7/2014)

Konzultační materiál MF k transpozici směrnice (MCD) byl publikován na webových stránkách Ministerstva financí v červenci 2014. Zpráva o publikaci konzultačního materiálu byla odeslána široké odborné veřejnosti - zástupcům z řad věřitelů a zprostředkovatelů bankovního i nebankovního sektoru i zástupcům z řad spotřebitelských asociací. Veřejné konzultace se nakonec zúčastnilo 13 subjektů, z toho orgán dohledu, 2 asociace věřitelů, 3 věřitelé, 3 asociace zprostředkovatelů, 3 zprostředkovatelé a jeden další subjekt. Předmětem konzultace byly následující okruhy problémů, odpovídající diskrecím přítomným ve směrnici MCD:

- působnost právní úpravy,
- specifické smluvní podmínky,
- osoby vykonávající distribuci úvěrů na bydlení,
- informační povinnosti,

- výkon pravomoci v oblasti udělování povolení k činnosti a dohledu,
- oceňování nemovitostí,
- další podněty, připomínky či návrhy.

Konkrétní podněty a doporučení, které z této konzultace vzešly, budou zmíněny u hodnocení dopadů jednotlivých variant řešení v části F. této dopadové studie.

Veřejná konzultace k nové právní úpravě distribuce úvěrů pro spotřebitele (11/2014)

Konzultační materiál k nové sjednocené úpravě úvěrů pro spotřebitele publikovalo MF na svých webových stránkách v listopadu 2014. Zpráva o publikaci konzultačního materiálu byla odeslána stejným adresátům jako u předchozí konzultace k transpozici MCD. 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. Konzultace se vedla k několika tematickým okruhům problémů:

- 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,
- jednotný orgán dohledu,
- další podněty, připomínky, návrhy.

Konkrétní podněty a doporučení, které z této konzultace vzešly, budou zmíněny u hodnocení dopadů jednotlivých variant řešení v části F. této dopadové studie. Doplnující otázky k této konzultaci – s cílem získat podklady pro některá zamýšlená kvantitativní hodnocení dopadů – Ministerstvo financí zaslalo respondentům ještě následně v březnu 2015.

Poslanecký návrh na stropování RPSN

V roce 2014 projednávala Poslanecká sněmovna (jako sněmovní tisk č. 41) poslanecký návrh na regulaci výše roční procentní sazby nákladů na spotřebitelský úvěr (RPSN). Návrh byl odůvodněn potřebou reagovat na „lichevní a predátorské praktiky“ v tomto sektoru finančního trhu. Po projednání materiálu na půdě rozpočtového výboru, kde měli možnost prezentovat své stanovisko zástupci Ministerstva financí, České národní banky, České bankovní asociace a Člověka v tísní, Sněmovna tento návrh zamítla a doporučila existující problém řešit jinými regulatorními nástroji (viz část A.1 *Definice problému a popis současného stavu*). Hlavní argumenty proti limitaci RPSN byly následující:

- návrh nesměřuje proti lichvářským praktikám, ale jen proti vysokým obchodním maržím a vysokým rizikovým přírůžkám, které mohou, avšak nemusí být nutně lichvou. Lichvou není vysoká sazba nákladů, ale nepřiměřené protiplnění ve spojení se zneužitím něčí situace; mezi tyto dvě kumulativní podmínky nelze klást rovnítko. Vysoké náklady jsou v určitých případech odůvodněné (rizikový příplatek, další náklady – pojištění). U lichvy se nejobtížněji prokazuje nikoli nepřiměřenost protiplnění (tam již soudy judikovat „umí“), ale to, zda byla zneužita dlužníková situace.
- platný právní řád již některé postupy pro posuzování přiměřenosti nákladové zátěže dlužníka zná a uplatňuje je. Z judikatury vyplývá, že tzv. hrubým nepoměrem (ve smyslu definice lichvy) je roční sazba úroku 70 % a více, resp. že smluvní ujednání o úrokové sazbě, která přesahuje 4násobek horní hranice sazby obvyklé na bankovním trhu, je v rozporu s dobrými mravy,

- nepřímým nástrojem omezení zatěžování dlužníka neúměrnými náklady na příslušenství úvěru je také nová zákonná povinnost věřitele provádět posouzení úvěruschopnosti dlužníka,
- navrhované omezení výše RPSN zákonem by mohlo znemožnit či výrazně omezit existenci produktů s krátkou dobou splatnosti (což je dáno matematickými zákonitostmi úrokových počtů) a pro některé spotřebitele by stanovení stropu představovalo spíše nepříjemné omezení přístupu k volným finančním prostředkům, jehož důsledkem by mohl být přesun spotřebitelské poptávky po úvěrech do neregulovaného sektoru,
- v některých případech může být využití některých „nestandardních“ úvěrových produktů pro dlužníka objektivně ekonomicky výhodné (např. hrozí-li, že se kvůli své platební neschopnosti dostane do exekuce),
- návrh vytváří riziko, že věřitelé budou reagovat na regulaci tím, že budou nákladovou zátěž přesouvat do těch položek, které se do výpočtu RPSN nezahrnují (některé doplňkové služby, sankční poplatky) – tj. bude docházet k regulatorní arbitráži,
- limitace maximální výše RPSN může oslabovat obezřetnost a odpovědnost dlužníka vůči ostatním smluvním podmínkám, vytvářet pocit „falešného bezpečí“ zajišťovaného státem
- vzhledem k širokému spektru na současném trhu dostupných úvěrových produktů, existenci doplňkových služeb k úvěrovým službám (pojištění schopnosti splácet spotřebitelský úvěr sjednané jako podmínka poskytnutí tohoto úvěru) a vlivu fixních nákladů u krátkodobých smluv na výsledek RPSN je neadekvátní stanovit regulaci diferencovaně pouze podle výše úvěru – rovněž je zde obtížné hledat odůvodnění pro stanovení hraničních hodnot takové diferenciace,
- návrh by znamenal významný zásah do svobody smlouvy (který není vyvážen přínosy na straně ochrany spotřebitele); rozhodování o tom, jestli je konkrétní úvěr vhodný pro konkrétního spotřebitele, je nezbytné ponechat na samotném spotřebiteli – ten by k tomu měl pouze mít vytvořené adekvátní podmínky (tj. být především náležitě informovaný).

Z uvedených důvodů se Ministerstvo financí rozhodlo cenovou regulaci v podobě limitace nákladů na spotřebitelský úvěr nezavádět.

E.3 Poznatky MF z legislativního procesu k jiným právním normám

Široké spektrum relevantních otázek (s přesahem do ostatních sektorů finančního trhu) bylo projednáno v rámci konzultací a řádných připomínkových řízení vztahujících se k souběžně připravované novele ZPZ (2011-2015) a dále novele ZSÚ (2012).

Ministerstvo financí rovněž (z podnětu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy) průběžně intenzivně diskutovalo o možnostech začlenění nově navrhovaného systému odbornosti do rámce zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání. Ukázalo se však, že takový postup by přinesl řadu jak věcných, tak i institucionálně-procesních omezení, která jeho aplikovatelnost pro potřeby regulace z titulu ochrany spotřebitele prakticky vylučuje. Využití zákona č. 179/2006 Sb. je problematické především z důvodu kvalitativně odlišného cíle, který má systém tímto zákonem upravený zajišťovat (tj. nikoli primárně regulovat vstup osob do odvětví, ale umožňovat zaměstnavatelům definovat si požadavky, které budou uplatňovat u svých uchazečů) a dále pak vzhledem k nedostatečným pravomocem regulátora při akreditační činnosti a schvalování standardů odbornosti. Předkladatel proto, ve shodě s orgánem dohledu (ČNB) od úvah o využití tohoto systému pro regulaci požadavků na odbornost u distributorů upustil a do zvažovaných variant řešení tento ověřovací režim nezahrnul. Aplikaci zákona č. 179/2006 Sb. na „nedistribuční“ pozice (tj. pozice, kde

nedochází k jednání se zákazníkem a nevzniká tedy přímé riziko neodborného jednání) na finančním (úvěrovém) trhu návrh novely naopak nijak nebrání.

Předmětem řady diskusí byla též otázka vhodné legislativní techniky budoucí jednotné právní úpravy distribuce na finančním trhu. Varianty řešení byly v zásadě dvě: vytvořit horizontální kodexovou úpravu (zákon o distribuci finančních služeb) nebo uzpůsobit (upravit, doplnit, sjednotit) stávající převážně sektorovou regulaci finančního trhu. Ministerstvo financí v danou chvíli upřednostnilo druhou cestu, a to především z důvodu

- nutnosti urychlené implementace několika nových evropských norem upravujících distribuci finančních produktů (MiFID2, MCD, PRIIPs),
- čekání na blížící se přijetí norem dalších (IMD2/IDD) a
- stále běžícího legislativního procesu k novele ZPZ, která má být ve vztahu k budoucí jednotné úpravě z velké části předobrazem.

E.4 Poznatky z behaviorální ekonomie

Potřeba posílit fakticky slabší postavení spotřebitele ve vztazích s finančními institucemi a jejich distribučními sítěmi je vedle nutnosti zajistit stabilitu finančního sektoru jedním ze základních důvodů, proč stát přistupuje v této oblasti k regulačním zásahům. Za specifika finančního trhu, která odůvodňují zvýšenou potřebu ochrany spotřebitele ve srovnání s ostatními odvětvími národního hospodářství, lze považovat především dlouhodobý charakter některých finančních produktů, relativně nízkou frekvenci nakupování některých finančních služeb (a tedy omezenou možnost spotřebitele „učit se z chyb“) a často vysoké finanční závazky, které ze sjednání příslušné smlouvy vyplývají. Účinná politika ochrany spotřebitele přispívá k informovanějšímu rozhodování spotřebitelů, k rozvoji konkurence v nabídce finančních služeb, k omezování nekalých obchodních praktik, stejně jako k prevenci před negativními sociálními jevy, které na spotřebitele mnohdy dopadají v důsledku neadekvátního sjednávání určitých typů finančních produktů (zejména úvěrových).

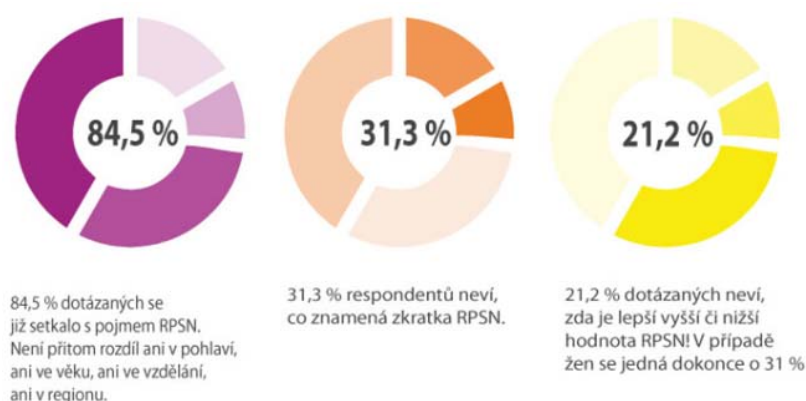
Pro potřeby zhodnocení toho, které z nástrojů ochrany spotřebitele, v jaké jejich podobě a v jakém rozsahu je účelné a účinné využívat v sektoru úvěrů pro spotřebitele, je dostupná řada vědeckých prací a studií z oblasti tzv. behaviorální ekonomie.

Některé⁸ zdůrazňují např. významný vliv způsobu podání informace o nákladových parametrech úvěru na rozhodování žadatele. Při identickém obsahu a rozsahu informací, ale při různém způsobu jejich uspořádání a prezentace zákazníkovi, lze očekávat významně rozdílnou míru racionality v rozhodování spotřebitele (tj. analýzy výhodnosti úvěru podle jeho různých, zejména nákladových parametrů). Empirická analýza naznačuje, že pokud jsou podmínky spotřebitelských úvěrů prezentovány přehlednějším a jasnějším způsobem, je možné nasměrovat spotřebitele k výběru bezpečnějšího úvěru bez toho, abychom omezili svobodu a rozsah výběru. Z hlediska regulace se pak jeví jako velmi důležité, aby finanční instituce poskytovali informace o podmínkách spotřebitelských úvěrů přehledně a jednoznačně; zejména se to týká informací o sankčních nástrojích a nákladech. Kontraproduktivní může být naopak zahlcení zákazníka příliš velkým rozsahem informací. V případě, kdy dochází ke zprostředkování úvěrové smlouvy, měl by mít zákazník jasnou informaci, s jakým typem finančního či úvěrového zprostředkovatele či poradce má co do činění (tj. zdali se jedná o osobu zastupující konkrétní finanční instituci, jakým způsobem je tato osoba odměňována apod.).

⁸ Švejdová, Lenka: *Consumer Credits in the Czech Republic through the Optics of Behavioral Economics: the Impact of the Form of Presented Information on the Individual's Decision Making*. Diplomová práce. Obhájeno na Univerzitě Karlově v roce 2009.

Jiné studie⁹ se zabývají hodnocením efektivností zavedení standardizovaného ukazatele nákladovosti úvěrů pro spotřebitele – tzv. roční procentní sazbou nákladů (RPSN). Ačkoli se pojem RPSN stává v posledních měsících často diskutovaným, především mezi politiky, kteří jej považují za zásadní v ochraně spotřebitelů, průzkum ukazuje, že spotřebitelé nejenže pojmu RPSN zcela nerozumí, ale navíc se rozhodují především podle výše měsíční splátky. Více než dvě třetiny dotázaných přiznaly, že se s pojmem RPSN již setkaly, více než jedna třetina neví, co znamená. I ti, kdo v první části otázky uvedli, že pojmu RPSN rozumí, neuměli jej ve skutečnosti vysvětlit. Někteří ze spotřebitelů sice dokázali vysvětlit zkratku jako takovou, ale nedokázali říci, co všechno RPSN obsahuje a co tedy jeho výše pro spotřebitele ukazuje. Absenci základní potřebné finančně-úvěrové gramotnosti pak dokumentuje varovná skutečnost, že více než 20 % spotřebitelů ani neví, zda je pro ně lepší hodnota RPSN vyšší, nebo nižší, přičemž v případě žen nebyla schopna správně odpovědět celá třetina dotázaných. Procento správných odpovědí pak klesá s nižším vzděláním, vyšším věkem, horší sociální situací, ale také s menším počtem obyvatel daného města či obce. Lze tedy říci, že v případě cílové skupiny spotřebitelských úvěrů je znalost pojmu RPSN ještě nižší, než v republikovém průměru. Dle závěru šetření tato zjištění poukazují na fakt, že ochrana spotřebitelů prostřednictvím RPSN není příliš účinná - lidé tuto veličinu nevnímají a v jejich rozhodovacím procesu nehraje významnou roli. Objektivně pak je tento ukazatel z hlediska upotřebitelnosti pro spotřebitele „handicapován“ absencí zmíněných sankčních nákladů a netriviálním způsobem výpočtu (tj. iterací), při kterém se prakticky neobejde bez softwarového kalkulačního nástroje.

Graf 8 – RPSN a chování spotřebitele



Zdroj: Navigátor bezpečných úvěrů

Sektor spotřebitelských úvěrů je z hlediska behaviorálních poznatků rovněž charakteristický přítomností tzv. *selektivního optimismu a přílišné důvěry*. Empirické poznatky¹⁰ hovoří o tom, že jednotlivci mají obecně sklon sumarizovat informace tím způsobem, že si z jejich celku „vyselektují“ ty nepříznivé a naopak si subjektivně nadhodnotí ty pozitivní. Současně mají lidé sklon věřit tomu, že v jejich případě „dopadnou věci“ lépe, než jak se tomu děje v průměru. Tedy např. že nebudou mít problémy se splácením úvěru (např. vlivem ztráty zaměstnání, úmrtí partnera apod.), že se jich tedy sankční ustanovení smluv o úvěru netýkají atd.

Na význam iracionálních, tj. emočních faktorů při rozhodování spotřebitele se poukazuje rovněž v případě úvěrových (kreditních) platebních karet. Sklon ke spotřebě spotřebitele se vydáním karty

⁹ RPSN není pro spotřebitele podstatné. Navigátor bezpečných úvěrů, 2009.

¹⁰ Švejdrová, Lenka: *Consumer Credits in the Czech Republic through the Optics of Behavioral Economics: the Impact of the Form of Presented Information on the Individual's Decision Making*. Diplomová práce. Obhájeno na Univerzitě Karlově v roce 2009.

zvyšuje,¹¹ a to také proto, že tento spotřebitel systematicky podhodnocuje dlouhodobé náklady spojené s používáním kreditní karty (tj. naivně věří, že si nebude půjčovat na kartu v budoucnu tolik peněz).¹² Rozsáhlé dvouleté pozorování 600 000 subjektů na americkém kreditním trhu ukázalo mj. to, že lidé ve většině preferují ex ante kreditní kartu s úrokem 4,9 % na 6 měsíců před nabídkou 7,9 % na 12 měsíců, ač ex post pak tito jedinci po roce zaplatí více, než kdyby na začátku zvolili celoroční nabídku.

Významným jevem na trhu spotřebitelských úvěrů, zejména těch s krátkou dobou splatnosti (*payday lending*)¹³ je také neefektivita konkurence. Ta může být způsobena urgentní poptávkou spotřebitele po dostupnosti úvěru, která vede k podcenění (ne-li doslova k přehlédnutí) základních nákladových parametrů úvěrového produktu. Prioritou pro dlužníka je zde úvěr vůbec získat, a to rychle.

E.5 Podněty veřejnosti, zkušenosti orgánů dohledu a spotřebitelských sdružení

Zkušenosti orgánů dohledu

Česká obchodní inspekce

Dozorová činnost České obchodní inspekce byla průběžně zaměřena i na dodržování závazných právních předpisů při nabídce, zprostředkování a poskytování spotřebitelských úvěrů. V rámci projektu bylo provedeno celkem 319 kontrol. Porušení zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, bylo zjištěno v 153 případech, tj. 48 % všech kontrol. K nedodržení požadavků zákona docházelo stejně jako v předchozích letech nejčastěji v oblasti reklamy, která nesplňovala požadavky na informace, které musí být spotřebiteli v reklamě sděleny. Nejčastějším prohrěškem byla absence či nesprávná výše RPSN.

Tabulka 2 – Kontroly spotřebitelského úvěru – vývoj v letech 2009-2013

Kontroly spotřebitelského úvěru			
Rok	Počet kontrol	Kontroly se zjištěním (úvěr)	Zjištěná porušení v %
2009	174	65	37,4
2010	156	71	45,5
2011	290	141	48,6
2012	255	109	42,7
2013	319	153	48,0

Zdroj: Výroční zpráva ČOI 2013

Inspektoři ČOI se také zaměřili na to, zda při nabízení, sjednávání nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru prostřednictvím hlasové telefonní komunikace není používáno telefonní číslo s vyjádřenou cenou. Tyto kontroly byly iniciovány četnými podněty spotřebitelů, kteří při sjednávání spotřebitelského úvěru protelefonovali mnohdy desetitisíce, aniž jim byl spotřebitelský úvěr poskytnut. Tyto případy byly řešeny ve spolupráci s Policií ČR i Českým telekomunikačním úřadem. Kontroly také ukázaly, že řada zprostředkovatelů svoje služby nabízela, aniž měli k této činnosti příslušné živnostenské oprávnění.

¹¹ Stehlík, Petr: *Model dluhového financování subjektů a jeho komparace se současnými trendy v oblasti zadlužení domácností*. Soutěžní práce do Soutěže o cenu děkana Národohospodářské fakulty Vysoké školy ekonomické v Praze. Praha, 2012.

¹² *Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority*. Financial Conduct Authority, 2013.

¹³ *Payday lending market investigation - Final report*. The Competition and Markets Authority, 2015.

Tabulka 3 – Kontroly spotřebitelského úvěru dle jednotlivých inspektorátů ČOI

Inspektorát ČOI	Počet kontrol	Kontroly se zjištěním		Zjištěná porušení v % (úvěry)
		celkem	úvěry	
Středočeský a Hl. m. Praha	65	28	25	38,5
Jihočeský a Vysočina	23	16	15	65,2
Plzeňský a Karlovarský	43	35	21	48,8
Ústecký a Liberecký	43	12	9	20,9
Královéhradecký a Pardubický	69	52	26	37,7
Jihomoravský a Zlínský	37	27	26	70,3
Moravskoslezský a Olomoucký	39	37	31	79,5
Celkem	319	207	153	48,0

Zdroj: Výroční zpráva ČOI 2013

Česká národní banka

V oblasti dohledu nad dodržováním podmínek týkajících se sjednávání úvěrů eviduje ČNB největší počet stížností vůči postupu stavebních spořitelen spočívajícím v nevyhovění žádosti o předčasné splacení smlouvy o překlenovacím úvěru. V těchto případech klienti stavební spořitelny žádali o umožnění předčasného splacení, jež bylo podle všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen podmíněno souhlasem stavebních spořitelen. Důvodem obvykle bylo jednání klienta s jinou finanční institucí, která klientovi nabízela refinancování úvěru s výhodnější úrokovou sazbou oproti poskytnutému překlenovacímu úvěru. V postupu stavebních spořitelen nebylo shledáno porušení smluvních podmínek ani právních předpisů, jelikož bylo předčasné splacení překlenovacího úvěru na základě smluvních ujednání podmíněno souhlasem stavebních spořitelen; v důsledku provedeného šetření však stavební spořitelny stěžovatelům zpravidla následně předčasné splacení umožnily (Zdroj: Vyhodnocení informací z podání veřejnosti doručených České národní bance v roce 2013).

Zkušenosti finančního arbitra

Sektor spotřebitelských úvěrů je oblastí s největším počtem podaných návrhů na zahájení řízení před finančním arbitrem (v roce 2014 zde představoval počet podání cca 48 % všech podání).

Tabulka 4 – Řízení v roce 2014 podle sektorů v působnosti finančního arbitra

Rozdělení řízení zahájených podle oblastí v roce 2014	
Oblast	Počet
platební služby	67
spotřebitelský úvěr	317
kolektivní investování	9
životní pojištění	224
směnárská činnost	12
řízení o pokutě za nesoučinnost	33
celkem	662

Zdroj: Zpráva o činnosti finančního arbitra za rok 2014

V sektoru spotřebitelských úvěrů finanční arbitr rozhoduje především spory týkající se:

- správnosti výše náhrady nákladů za předčasné splacení úvěru,
- platnosti odstoupení od smlouvy o spotřebitelském úvěru či zprostředkovatelské smlouvy,
- zesplatnění spotřebitelského úvěru,
- poplatků ze smlouvy o spotřebitelském úvěru nebo zprostředkovatelské smlouvy,
- platnosti smlouvy o úvěru, smluvní pokuty nebo jiného smluvního ujednání,

- určení výše závazku ze smlouvy o úvěru,
- práva na úročení úvěru ve výši diskontní sazby (po jeho uplatnění),
- výpočtu roční procentní sazby nákladů (RPSN).

Ve sledovaném období projednával finanční arbitr, pokud jde o složitost sporu i zájem laické i odborné veřejnosti, zejména spory spotřebitelů s poskytovateli půjček na pořízení automobilu v autobazaru, tedy spory o hodnotu a výpočet RPSN. (Zdroj: Zpráva o činnosti finančního arbitra za rok 2014).

Stížnosti a jiné podněty evidované Ministerstvem financí

V roce 2014 bylo na věcně příslušný útvar Ministerstva financí doručeno celkem 30 podání týkajících se úvěrů. Největší část tvořily obecné dotazy k zákonu č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru (dále jen ZSÚ), a to jak od spotřebitelů, tak i advokátních kanceláří či soudů. Předmětem dotazu bylo vyjasnění působnosti ZSÚ, oprávnění nutné ke zprostředkování a poskytování či konkrétní dotaz na konkurenci předmluvních informací dle NOZ a ZSÚ

Další největší část tvořila podání k lichvě. Tato podání měla většinou obecný charakter (typicky: „MF by mělo bankám zakázat, aby na lidech vydělávali takové nehorázné peníze“), či požadovala na MF konkrétní výrok („Je úvěr od společnosti XY s RPSN ve výši 54 % lichvou?“), či návrh na zastropování RPSN. Z podání je zjevné, že podatelé obecně nemají zcela jasnou představu o tom, jak vysokou RPSN možno alespoň přibližně považovat za přiměřenou.

Další podání není zcela možné zařadit do jasně vymezených kategorií, neboť se navzájem prolínají. Lze tak například identifikovat problematickou oblast revolvingových úvěrů a s ní spojeného nebezpečí tzv. „trvalého dluhu“ a návazně předluženosti a hrozby exekučního řízení. Dále se objevují stížnosti např. na nepřiměřené vymáhání dluhů.

Na základě přijatých podání lze dále identifikovat jakožto zvláště zranitelnou skupinu seniory, kteří mají objektivně horší přístup k bankovnímu úvěru, což řeší půjčkou u nebankovních poskytovatelů.

V roce 2014 byl velkým tématem správný způsob výpočtu RPSN, respektive započítání poplatku za zprostředkování.

Zkušenosti organizací na obranu spotřebitelů

Níže uvedené poznatky o situaci a hlavních problémech retailového úvěrového trhu identifikovali *Člověk v tísni o.p.s., Poradna při finanční tísni o.p.s.* a projekt *Navigátor bezpečných úvěrů*:

- řada nebankovních poskytovatelů má svou podnikatelskou činnost postavenou převážně na sankcích vyplývajících z neschopnosti dlužníka úvěr řádně a včas splácet, než na úvěrové službě jako takové (extrémně vysoké úroky z prodlení, zpoplatněné upomínky, nepřehledné smluvní podmínky, rozhodčí doložky),
- na zadlužení osob vydělávají i další subjekty – tzv. oddlužovací agentury,
- největší problém generující zadlužení je nesmyslně nastavený proces vymáhání dluhů (exekuce nepostihují jen chronické dlužníky, naopak je „vyrábějí“; v řadě případů se fakticky nejedná o zastupování zájmů věřitelů, ale zájmů advokátů),
- hlavními predátorskými praktikami jsou: využívání zajišťovacích titulů (směnka), exekutorské zápisy, dohody o srážkách ze mzdy, úprava započítání příchozích plateb, slučování žalob, povinnost úhrady nákladů soudního/rozhodčího řízení,
- průměrná výše celkového dluhů klientů: 43 % do 300 tis. Kč, 30 % od 301 do 600 tis. Kč, 16 % od 601 do 1000 tis. Kč, 10 % nad 1 mil. Kč,

- skladba věřitelů klientů: 55 % bankovní i nebankovní, 25 % pouze firmy, 20 % pouze banky,
- důvod platební neschopnosti: 10,5 % ztráta zaměstnání; 4-5 % nekomunikace s věřiteli, naivita, závazky blízké osoby, rozvod/rozchod, nemoc; 2-4 % závazky z podnikání, trvalé snížení příjmů, přechodné snížení příjmů; do 1 % změna zaměstnání, výkon trestu, úraz, úmrtí blízkého, snížení příjmů blízkého, odchod do důchodu, neočekávané výdaje, narození dítěte, mateřská/rodičovská dovolená, koupě nemovitosti, závislosti, závazky vůči státu,
- vhodná místa pro pořádání osvětových seminářů v oblasti rodinných financí a zadlužování: výrobní provozy, firmy, školy, azylové domy, domovy důchodců, pečovatelská zařízení, dětské domovy.

Zkušenosti Policie ČR

Z veřejných sdělení Policie ČR vyplývá, že specifický segmentem, ve kterém dochází k poškozování spotřebitelů, je segment sociálních menšin a sociálně slabých osob. Zde se hovoří především o problému lichvy v romské komunitě.¹⁴

Box 2 – Lichva, úvěrové podvody a s ní související další trestná činnost v romské komunitě

Lichva v romské komunitě

Lichva je v romské komunitě v některých případech spojena s násilným uplatňováním pohledávky, nebo může nabývat podoby jiné trestné činnosti spojené s jinými trestnými činy. Nejčastěji se jedná o spojení s trestnými činy vydírání, útisk, porušování domovní svobody, loupež a omezování osobní svobody.

Česká podoba lichvy se vyskytuje v anomických komunitách, jejichž obyvatelé jsou dlouhodobě nezaměstnaní a závislí na dávkách sociálního zabezpečení, nevlastní žádný nebo minimální majetek, často neplní povinnosti spojené s užíváním bytu. Tyto komunity vykazují vysokou míru segregace od ostatních skupin obyvatel obce či města. Při řešení problému s lichvou v okrese Ústí nad Labem by policie bez spolupráce s nevládní organizací "Člověk v tísni" nedokázala přesvědčit tak velký počet poškozených osob lichvou, které by vypovídaly proti lichvářům, a tím nashromáždit dostatek důkazů, aby mohlo být zahájeno trestní stíhání proti konkrétním osobám. Lichváři peníze půjčovali v Krásném Březně, téměř všichni poškození byli z ul. Matiční, nebo ulic přilehlých, o kterých se dá říci, že zde bydlí sociálně nejchudší. Při realizaci třech případů ve kterých bylo celkem obviněno 10 osob.

Úvěrové podvody v romské komunitě

Lichváři, se domlouvají s romskými podnikateli v oblasti kopáčských prací, že je zaměstnají, poté jim nechají potvrdit žádost o poskytnutí úvěru na nákup zboží o výši výdělku (po měsíci jsou propuštěni - zkušební doba). Lichváři je nabádají, kde můžou odebrat zboží na úvěr, Lichváři si s dlužníkem jdou zboží vybrat, po jeho zakoupení na úvěr si ho ponechají nebo případně prodají dalšímu zájemci. Dlužníkovi odpustí z jeho dluhu maximálně jednu třetinu nebo pouze 10 procent ze skutečné hodnoty zboží

V případech kdy dochází k trestním oznámením na dlužníky od úvěrových společností jsou stíhány tyto osoby pro úvěrový podvod, proti lichvářům v trestním řízení nevypovídají, protože mají strach, že celá jejich rodina bude vyhozena na ulici. Zde je možno hovořit o kvalitativní trestné činnosti, vysoce latentní ze strany lichvářů a téměř nepostihnutelnou ze strany orgánů činných v trestním řízení.

Zdroj: Policie ČR

Lichva je příslušné zprávy v romské komunitě jev častý a z velké části akceptovaný. První půjčka peněz od lichváře bývá dobrovolným rozhodnutím jedince. Soustředění Romů do jedné lokality, kteří jsou dlouhodobě nezaměstnaní a perspektivně obtížně zaměstnatelní, tzn. sociálně slabí a potřební, vytváří vhodné podmínky pro vznik a existenci lichvy. Podle zjištěných informací je lichva přijatelná pro obě strany, jsou-li splátky navýšeny do 50 % původní půjčky.

¹⁴ Viz např. text Lichva v romské komunitě (aut. Policie ČR) – dostupné na http://epolis.cz/download/pdf/materials_65_1.pdf.

Ochota zveřejnit problémy s lichvou a podat trestní oznámení na lichváře je přímo úměrná zvyšujícím se procentům navýšení splátek, porušováním pravidel při vymáhání splátek a navyšování dluhu bez udání důvodu, stoupající brutalitou, vyhrožováním, ničením osobního majetku, fyzickými útoky na dlužníka a jeho rodinu. Pouze Romové zahnání na okraj, do naprosto zoufalé a mezní situace, jsou ochotni podat trestní oznámení na lichváře a svědčit v zahájeném trestním řízení.

Orgány činné v trestním řízení, v první fázi policejní orgán, nejsou schopny vyhledávat trestný čin lichvy bez pomoci obětí nebo svědků. Policisté musí zvládat obecně platný psychologický jev, kdy snadněji přistupují k Romům, kteří jsou tzv. bezproblémoví, spolupracující, inteligentnější a integrovaní - což bývají lichváři, a hůře spolupracují s chudými, desintegrovanými Romy, kteří páchají nekvalifikovanou bagatelní trestnou činnost - což bývají oběti lichvářů. Půjčování peněz a splácení několikanásobně navýšené částky je Romy chápáno jako služba, která by jim za jiných podmínek nebyla poskytnuta. Komerční půjčka za legálních podmínek je pro tuto skupinu Romů nedosažitelná.

E.6 Studie Evropské komise k regulaci úvěrového sektoru

Při volbě metodiky k hodnocení problematiky a zvažovaných dopadů regulace se lze ve značné míře inspirovat dopadovými studiemi zpracovanými Evropskou komisí. Ty představovaly východiska následně navrhovaných a schvalovaných směrnic upravujících úvěry pro spotřebitele (CCD, MCD).

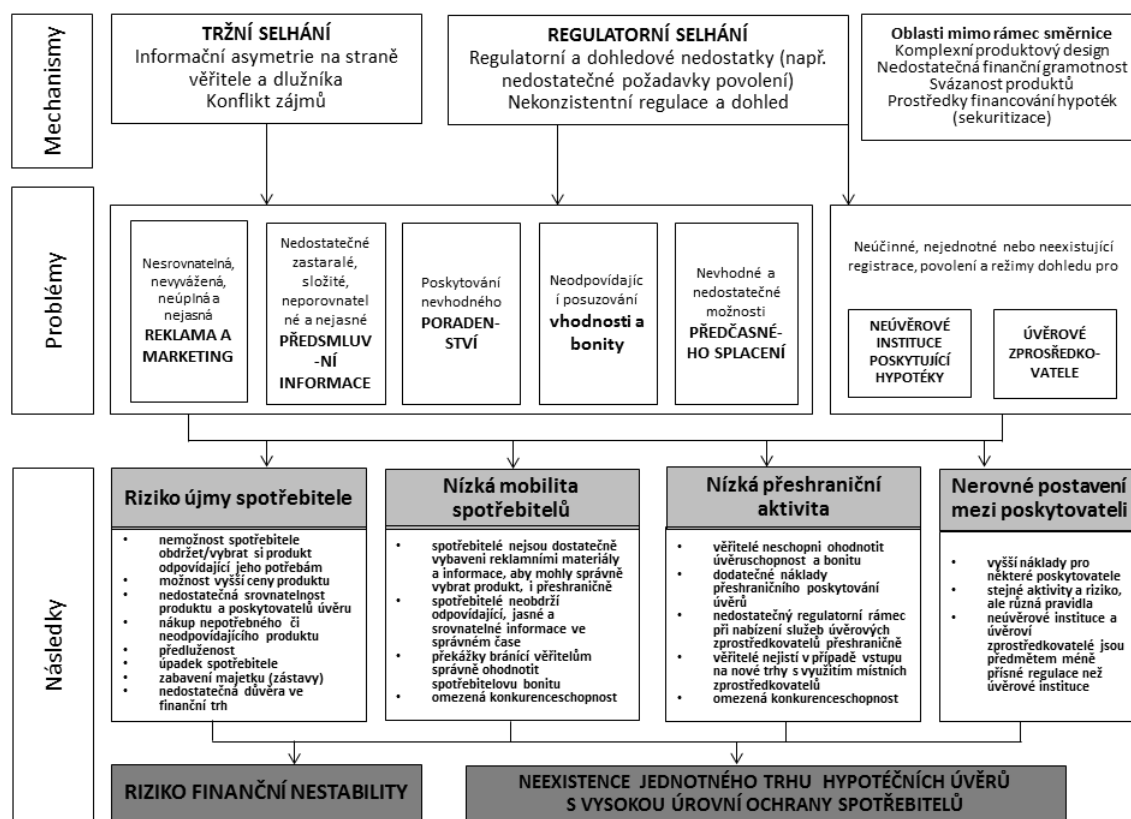
Výsledné znění směrnic (a konečný způsob jejich implementace do národních právních řádů členských zemí EU) se od těchto původních východisek samozřejmě může odchylovat. Řada ustanovení je výsledkem politického kompromisu v rámci standardního legislativního procesu (tzv. *trialogy*), což má mimo jiné svůj odraz v počtu a podobě možností národní volby - tzv. *diskrecí*.

Dopadová studie ke směrnici MCD

Dopadová studie zdůrazňuje systémový aspekt sektoru úvěrů na bydlení – tj. souvislost problémů, které se v tomto segmentu finančního trhu objevily s globální finanční krizí nastartovanou v roce 2008. Vhodná regulatorní reakce je dle EK nutným nástrojem stabilizace trhu a vytvoření podmínek pro jeho zdravý budoucí rozvoj. V rámci hodnocení dopadů jednotlivých variant využívá následující hodnotící kritéria:

- spotřebitelé – důvěra v trh, mobilita, dostupnost přeshraničních produktů, dostupnost informací a jejich srovnatelnost, cena produktu, riziko předluženosti,
- věřitelé a úvěroví zprostředkovatelé – jednorázové náklady na uzpůsobení (školení, úprava systémů), průběžné náklady, změna konkurence na trhu, přeshraniční obchod, prostor pro regulatorní arbitráž,
- členské státy (a jejich administrativa) – náklady na zavedení nové regulace, efektivnost dohledu (a průběžné náklady na něj).

Obrázek 6 – Zdroje problémů na trhu hypotečních úvěrů dle EK



Zdroj: Dopadová studie EK k návrhu směrnice MCD

V rámci studie pak byly identifikovány níže uvedené specifické problémy sektory. K nim pak byly přiřazeny specifické a operativní cíle, které by nová úprava měla plnit.

Specifické problémy	Specifické a operativní cíle
Neporovnatelná, nevyvážená, neúplná a nejasná reklama a marketing - riziko, že reklamní materiály budou vést k matení spotřebitele - nesrovnatelnost reklamních materiálů v rámci celé EU - nesrovnatelnost a mezery v pravidlech týkajících se reklamy a marketingu hypotečních úvěrů	Zajistit, že reklama na hypoteční úvěry je vyvážená, úplná, jasná a umožňuje srovnání jednotlivých nabídek - zajistit, že reklama na hypoteční úvěry obsahuje jasné, kompletní a vyvážené informace - zajistit, že reklama na hypoteční úvěry je prezentována způsobem umožňujícím srovnání jednotlivých nabídek - zajistit, že spotřebitelé nakupující přeshraničně a nabízející přející si poskytovat své služby přeshraničně nejsou omezováni přílišnou regulací
Nedostatečné, zastaralé, složité, neporovnatelné a nejasné předsmlovné informace - předsmlovné informace neumožňují spotřebiteli se informovaně rozhodnout a/nebo srovnávat jednotlivé nabídky - nedostatečný mechanismus kontroly a vynucování - nesrovnatelnost mezi poskytováním informací věřiteli a úvěrovými zprostředkovateli - nevhodně načasované obdržení předsmlovných informací	Vybavit spotřebitele prostředky umožňujícími mu činit informované rozhodnutí ve správný čas - zajistit, že poskytované informace jsou srovnatelné, a to jak doma, tak napříč EU - zajistit, že poskytované informace jsou úplné, jasné a v podobě, které je spotřebitel schopen rozumět - zajistit, že poskytování informací je řádně dohlíženo a vynucováno - zajistit, že všichni věřitelé a úvěroví zprostředkovatelé poskytují adekvátní informace - zajistit, že informace jsou poskytovány ve správný čas umožňující spotřebiteli vybírat si mezi jednotlivými produkty - zajistit, že věřitelé a distributoři poskytující své služby

	přeshraničně nebudou muset splňovat různé informační požadavky
Poskytování nevhodného poradenství - konflikt zájmů vyplývající např. ze systému odměňování může ovlivnit kvalitu poskytnutého poradenství - nedostatečně definovaná odpovědnost za poskytnuté poradenství - absence regulace v oblasti zajištění vysoké kvality poradenství	Zajistit, že poradenství týkající se hypotéčních úvěrů je objektivní, nestranné a v nejlepším zájmu spotřebitele - minimalizovat riziko, že konflikt zájmů (např. odměňování) ovlivní kvalitu poskytovaného poradenství - zlepšit úroveň právní jistoty s ohledem na zajištění poradenství a zajistit, že poradci splňují určité základní standardy - zajistit, že spotřebitelé nakupující přeshraničně a nabízející přející si poskytovat své služby přeshraničně nejsou zatěžováni rozdílnými pravidly
Neodpovídající posuzování vhodnosti a bonity - nesprávná motivace k provedení odpovídajícího posouzení vhodnosti a bonity - neschopnost dostat se ke spolehlivým informacím o dlužníkovi - neexistence evropské regulace důkladného posouzení vhodnosti a bonity - bariéry bránící přístupu ke spolehlivým informacím o dlužníkovi	Zajistit, že se věřitelé a dlužníci rozhodují odpovědně - zajistit, že konflikt zájmů neovlivňuje rozhodnutí o poskytnutí či přijetí úvěru - zajistit přístup k odpovídajícím informacím za účelem hodnocení vhodnosti a bonity - zajistit, že věřitelé adekvátně hodnotí bonitu spotřebitele - zajistit, že věřitelé a/nebo úvěroví zprostředkovatelé adekvátně hodnotí vhodnost hypotéčního úvěru pro spotřebitele s ohledem na jeho potřeby a preference
Neúčinné, nejednotné nebo neexistující registrace, povolení a režimy dohledu nad zprostředkovateli úvěru - nedostatky v registraci a autorizaci - nedostatky v opatnostních požadavcích a dohledu	Zajistit odpovídající regulační režim pro úvěrové zprostředkovatele za účelem integrace jednotného trhu - zajistit, že všichni úvěroví zprostředkovatelé jsou odpovídajícím způsobem registrováni, autorizováni a dohlíženi - zajistit, že existují rovné podmínky na trhu mezi úvěrovými zprostředkovateli a ostatními hráči na trhu
Neúčinné, nejednotné nebo neexistující registrace, povolení a režimy dohledu nad neúvěrovými institucemi poskytujícími hypoteční úvěry - nedostatky v registraci a autorizaci - nedostatky v opatnostních požadavcích a dohledu	Zajistit odpovídající režim pro přijetí, provozování a dohled nad neúvěrovými institucemi poskytujícími hypotéční úvěry - zajistit, že neúvěrové instituce působící na hypotéčním trhu jsou odpovídajícím způsobem registrováni, autorizováni a dohlíženi - zajistit, že existují rovné podmínky na trhu mezi neúvěrovými institucemi a ostatními hráči na trhu

Hodnocení variant EK založila jak na kvantifikovatelných, tak na nekvantifikovatelných nákladech a přínosech. Kvantifikovatelné náklady jsou rozděleny na jednorázové náklady a na roční bázi se opakující náklady. Kvantifikovatelné přínosy pro spotřebitele a společnost celkově jsou počítány jako snížení počtu nesplněných závazků spotřebitelů na roční bázi.

F. Náklady a přínosy zkoumaných variant. Návrhy řešení

Výběr oblastí pro hodnocení variant

Hodnocení variant z hlediska nákladů a přínosů a následné doporučení vhodného řešení bude provedeno v následujících oblastech:

- věcná působnost
- osobní působnost – spotřebitel nebo i drobný podnikatel?
- distributoři úvěrů pro spotřebitele a přípustné způsoby distribuce
- systém ověřování odbornosti distributorů úvěrů
- institucionální uspořádání povolovacích a dohledových činností
- předčasné splacení úvěru na bydlení
- standardizace a vzájemné uznávání oceňování nemovitostí
- omezení plateb předem
- vázanost ostatních bankovních produktů na úvěr pro spotřebitele
- cizoměnové úvěry
- lhůta na rozmyšlenou

V rámci těchto oblastí předkladatel do hodnocení dopadů zahrnul pouze vybrané varianty, které mají věcný i procesní potenciál řešit zkoumaný problém. Proč a jaké spektrum variant bylo do analýzy zařazeno (a které varianty naopak nikoli), je v rámci popisu konkrétní oblasti, resp. zhodnocení a doporučení vhodného řešení nicméně vždy uvedeno (typicky lze např. zmínit problematiku institucionálního zajištění ověřování odbornosti a možnosti využití zákona č. 179/2006 Sb.).

Základní koncepční východiska (eliminace meziproductové regulatorní arbitráže, posílení odpovědnosti distributorů za poskytované služby, potřeba sjednocení regulace na finančním trhu apod.) vlastní dopadová studie nevyhodnocuje. Analýzy těchto aspektů byly již řádně provedeny, dominantě pak v rámci konzultací v rámci Pracovní skupiny a návazných jednání v rámci legislativního procesu k předloženému návrhu novely (viz výše – část E.1). Předkladatel proto považuje za postačující, že se na tato východiska v odůvodnění návrhu novely pouze odkazuje a rozvádí je do konkrétních variant řešení.

Do variantního hodnocení nejsou zařazeny oblasti, jejichž úprava je – bez možnosti uplatnit národní řešení (diskreci) – předurčena evropským právem v režimu maximální harmonizace (typicky např. způsob výpočtu RPSN).

K metodice analýzy přínosů a nákladů a k možností kvantifikace dopadů

Dopadová studie se v závěrečné zprávě soustředí – vzhledem k povaze zkoumaného problému, kterým je otázka potřeby kroků v oblasti právní úpravy úvěrů spotřebitele – na převážně kvalitativní hodnocení přínosů a nákladů. Předkladatel je názoru, že robustní a smysluplné kvantitativní propočty jednotlivých variant řešení, které by měly potenciál přinést výstupy s přidanou analytickou a rozhodovací hodnotou, by musely být postaveny na znalosti řady vstupních parametrů, které však buď nelze spokojivě odhadovat (typicky rozsah změny počtu osob v odvětví), které se značně liší napříč sektorem (míra již zavedené a uplatňované samoregulace jednotlivých poskytovatelů a zprostředkovatelů úvěrů, struktura distribučních sítí – interní vs. externí apod.), nebo které nelze z dostupných a věrohodných zdrojů v požadované struktuře získat.

Řada hypotetických nákladů na adresáty nové úpravy již navíc vyplývá ze stávající regulace, a návrh jejich rozsah buď nemění vůbec, nebo jen marginálně, ať už se jedná o náklady jednorázové, či opakované. Identifikované přínosy pak odrážejí cíle nové úpravy: zvýšení ochrany spotřebitele, eliminaci nejzávažnějších problémů souvisejících se sjednáváním retailových úvěrových produktů (a jejich celospolečenských následků), vytvoření předpokladů pro efektivnější výkon dohledu v sektoru atp. Pozitivní důsledky vyšší míry ochrany spotřebitele a zlepšení právního prostředí jsou vždy podmíněny i jistou kvalitou na straně konkrétních spotřebitelů – v tom, že si uvědomují svá získaná práva a jsou ochotni a schopni je uplatňovat, že disponují určitou elementární analytickou (srovnávací) dovedností. V tomto smyslu je dle názoru předkladatele obtížné tyto přínosy, podobně jako je tomu u jiné spotřebitelské legislativy (typicky NOZ), kvantifikovat.

Ministerstvo financí přesto v únoru 2015 oslovilo tuzemské banky a stavební spořitelny dotazníkem, který měl pro některé kvantitativní propočty poskytnout alespoň základní vodítko. Ze získaných odpovědí na některé dílčí otázky týkající se očekávaných dopadů nové regulace vyplynula značná různorodost hodnocení respondentů, potvrzující pochybnosti předkladatele o možnosti smysluplné agregace finančních dopadů na úrovni sektoru jako celku. Např. v otázce směřující na odhadované dodatečné náklady plynoucí z nutnosti uzpůsobení interních IT systémů banky uváděly odpovědi v intervalu od 4,7 až do 120 milionů Kč, přičemž se jednalo o banky podobné velikosti. Podobná nejednotnost v řádech očekávaných dopadů se projevila v případě otázky na očekávané náklady související se změnou obchodních (distribučních) smluv. Zde byly dopady vyčísleny od 200 tis. Kč do 10 mil. Kč. Z těchto významných rozptýlů udávaných údajů lze dovodit, že respondenti ke kvantifikaci využívali různou metodiku, tj. že do příslušných nákladů zahrnovali položky s nestejným obsahem.

F.1 Věcná působnost

Věcná působnost nám vyjadřuje, na jaké služby a produkty se právní úprava bude vztahovat. Řešení pro trh úvěrů pro spotřebitele musí vycházet z působnosti vymezené směrnicemi MCD a CCD, resp. z diskrecí, které umožňují uplatnit národní regulatorní přístup.

Směrnice MCD se obecně vztahuje na smlouvy o úvěru, které jsou zajištěny zástavním právem k nemovitosti určené k bydlení nebo jiným srovnatelným zajištěním běžně používaným v členském státě na nemovitosti určené k bydlení anebo které jsou zajištěny právem k nemovitosti určené k bydlení a smlouvy o úvěru, jejichž účelem je nabytí nebo zachování vlastnických práv k pozemku nebo ke stávající nebo projektované budově. Článek 3 odst. 3 směrnice ovšem umožňuje členským státům neuplatňovat směrnici MCD na některé typy smluv o úvěru a zároveň je možné rozšíření působnosti směrnice i na jiné nemovitosti než nemovitosti určené k bydlení.

Směrnice CCD se nevztahuje na úvěry pokryté směrnicí MCD a některé další typy úvěrů. Zákon o spotřebitelském úvěru, který je platnou transpozicí směrnice CCD, navíc (oproti horní hranici ve výši 1 880 000 Kč) stanovil spodní hodnotovou hranici působnosti na 5 000 Kč. Na spotřebitelské úvěry, které tuto hranici (a to ani v součtu na roční bázi) nepřesahují, se pak ZSÚ nevztahuje. V rámci přípravy nové právní úpravy by měla být tato hranice předmětem přezkumu (z hlediska dopadů, které měla po dobu platnosti stávajícího zákona na subjekty na trhu).

F.1.1 Hodnotová hranice působnosti

Popis problému

Z působnosti zákona o spotřebitelském úvěru jsou vyňaty spotřebitelské úvěry, u nichž je výše úvěru buď nižší než 5 000 Kč (v kumulativním vyjádření na ročním základě) nebo vyšší než 1 880 000 Kč. Existence spodní hodnotové hranice je objektivně zdrojem regulatorní arbitráže, tj. rizika, že takto arbitrárně stanovená částka bude motivovat poskytovatele sjednávat smlouvy s takovou výší úvěru, která se „regulovanému koridoru“ vyhne.

Obrázek 7 – Hodnotová hranice působnosti zákona o spotřebitelském úvěru (úvěry bez zajištění)



Zdroj: MF

Existence horní hranice nepřináší žádné praktické problémy, úvěry na bydlení nad touto hranicí budou spadat do působnosti zákona z titulu transpozice směrnice MCD, nezajištěné spotřebitelské úvěry nad horní hranicí působnosti ZSÚ bývají poskytovány prověřeným a bonitním klientům, nikoli v rámci běžného trhu spotřebitelských úvěrů. Lze považovat za žádoucí zvážit, zda by hranice, jejichž zavedení evropská směrnice nepožaduje, neměly být v rámci nového zákona revidovány.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** Ponechání stávajících hranic u spotřebitelského úvěru
- **varianta 1:** Zrušení spodní hodnotové hranice (5 000 Kč)
- **varianta 2:** Zrušení horní hodnotové hranice (1 880 000 Kč)
- **varianta 3:** Zrušení horní i spodní hodnotové hranice (představující kumulovaný dopad varianty 1 a varianty 2)

Variantu předpokládající pouze parametrickou změnu hodnotových hranic při jejich zachování předkladatel do vyhodnocování nezahrnul, neboť neřeší problém rizik spojených s regulatorní arbitráží. Pro změnu hodnotové hranice – např. z 5 tisíc na 3 tisíce – navíc MF nedisponuje robustními statistikami, na základě kterých by ji bylo možné obhájit jako řešení, které může současný stav na trhu zlepšit.

Varianta 0 – Ponechání stávajících hranic u spotřebitelského úvěru		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Setrvání v riziku regulatorní arbitráže ze strany věřitelů	·
Poskytovatelé	·	· Zachování zisků těch nebankovních poskytovatelů a zprostředkovatelů, kteří hranici využívali pro regulatorní arbitráž · Zachování nižší administrativní zátěže pro prodejce drobného zboží či služeb
Zprostředkovatelé	·	

		na splátky
Dohled	· Nutnost nadále sledovat (ne)překročení hodnocení hranice	·
Stát (regulátor)	· Reputační riziko (související s rizikem regulatorní arbitráže)	·
Varianta 1 - Zrušení spodní hodnotové hranice (5 000 Kč)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Možné (ale spíše marginální) zdražení úvěrových produktů	· Rozšíření ochrany spotřebitele, eliminace regulatorní arbitráže
Poskytovatelé	· Omezení zisků těch nebankovních poskytovatelů a zprostředkovatelů, kteří hranici využívali pro regulatorní arbitráž	·
Zprostředkovatelé	· Vyšší administrativní zátěž pro prodejce drobného zboží či služeb na splátky	·
Dohled	·	· Zjednodušení popisu působnosti zákona pro následný výkon dohledu
Stát (regulátor)	·	· Zlepšení kvality regulace (odstranění zdroje regulatorní arbitráže)
Varianta 2 - Zrušení horní hodnotové hranice (1 880 000 Kč)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· (Spíše nevýznamné) rozšíření ochrany spotřebitele, eliminace regulatorní arbitráže
Poskytovatelé	· Omezení zisků těch nebankovních poskytovatelů a zprostředkovatelů, kteří hranici využívali pro regulatorní arbitráž	·
Zprostředkovatelé	· (spíše nevýznamné s ohledem na nové pokrytí tohoto segmentu úpravou dle směrnice MCD)	·
Dohled	·	· Zjednodušení popisu působnosti zákona pro následný výkon dohledu
Stát (regulátor)	·	· Zlepšení kvality regulace (odstranění zdroje regulatorní arbitráže)

Konzultace

Veřejná konzultace k tomuto a dalším tématům proběhla na konci roku 2014 a dále pak v únoru 2015. Z nich vyplynulo, že většina subjektů z řad bank úvěry do 5 000 Kč neposkytuje nebo poskytuje jen výjimečně. Úvěry nad 1 880 000 Kč jsou poskytovány v naprosté většině jako hypoteční úvěr se zajištěním ve formě zástavního práva k nemovitosti; jako nezajištěný (tzv. překlenovací) úvěr v tomto rozsahu naopak jen výjimečně.

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se realizovat souběžně variantu 1 a 2, čímž dojde k úplnému odstranění zdrojů regulatorní arbitráže v rámci nebankovního trhu úvěrů pro spotřebitele. To znamená, že oproti současnosti budou v působnosti regulace rovněž drobné úvěry, které řada subjektů z oblasti nebankovního retailového financování poskytovala cíleně za účelem obcházení požadavků na ochranu spotřebitele stanovených ZSÚ. Zrušení horní hranice povede v daném konkrétním případě k tomu, že úvěr bude tak jako tak

regulován – a to buď v režimu úvěru na bydlení, nebo v režimu úvěru na spotřebu (nebude-li prokázán účel využití financované věci, či nebude-li úvěr zajištěn nemovitostí).

F.1.2 Druh nemovitosti

Popis problému

Působnost směrnice MCD je sice omezena na nemovitosti určené k bydlení, podle recitálu 13 však nic nebrání členským státům, aby rozšířily působnost tuzemské právní úpravy i na jiné nemovitosti. Sama směrnice s tímto řešením počítá. Problémem omezení působnosti směrnice je především absence vymezení pojmu „nemovitost určená k bydlení“. Zástupci Evropské komise na přímý dotaz Ministerstva financí uvedli, že volba definice záleží na jednotlivých členských státech, přičemž jejím smyslem by mělo být vymezení něčeho, co představuje opak komerční nemovitosti, nemovitosti určené k podnikání. Dosavadní vymezení pojmu v českém právním řádu není jednoznačné, určitou roli hraje sice kolaudační rozhodnutí, dále však též úmysl spotřebitele (kupuje nemovitost na bydlení, rekreaci, jako investici, kombinaci předchozích, příp. neví). Vzniká tedy otázka, zda se jedná např. i o chatu nebo chalupu, kterou si spotřebitel kupuje za účelem bydlení v důchodovém věku, tj. v relativně vzdálené budoucnosti. Problematické může být i právní postavení úvěrů poskytnutých za účelem pořízení věci nemovité, nebo zajištěných věcí nemovitou, která tvoří součást bydlení, avšak není ji možno definovat jako nemovitost určenou k bydlení (např. garáž, zahrada, les, rybník, či stodola, jež tvoří spolu s pozemkem a rodinným domem jeden celek).

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** Nerozšiřovat působnost směrnice MCD na nemovitosti jiné než určené k bydlení
- **varianta 1:** Rozšířit působnost směrnice i na nemovitosti, které nejsou určené k bydlení

Varianta 0 - Nerozšiřovat působnost směrnice MCD na nemovitosti jiné než určené k bydlení		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Nutnost deklarovat, resp. prokázat účel využití nemovitosti	·
Poskytovatelé	·	· Menší regulatorní zátěž pro situace, kdy dochází k financování nemovitosti, kdy je zjevný jiný účel jejího využití, než je bydlení
Zprostředkovatelé	·	
Dohled	· Náklady na ověřování účelu využití nemovitosti	· Menší rozsah předmětu dohledu
Stát (regulátor)	· Nejednoznačnost působnost zákona	·
Varianta 1 - Rozšířit působnost směrnice i na nemovitosti, které nejsou určené k bydlení		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· Nebude nutné deklarovat, resp. prokázat účel využití nemovitosti
Poskytovatelé	· Vyšší regulatorní zátěž pro situace, kdy dochází k financování nemovitosti, u níž je zjevný jiný účel jejího využití, než je bydlení	·
Zprostředkovatelé		·

Dohled	· Větší rozsah dohledu – vyšší náklady	· Nebude nutné zkoumat účel využití nemovitosti
Stát (regulátor)	·	· Systémovost a integrita regulace

Konzultace

Většina respondentů veřejné konzultace Ministerstva financí k transpozici směrnice MCD (červenec 2014) preferuje rozšíření působnosti právní úpravy na všechny nemovitosti, které jsou předmětem financování či zajištění bez rozlišení účelu využití nemovitosti. Tedy aby v působnosti byly všechny nemovitosti evidované v katastru nemovitostí a vše, co tvoří funkční celek s domem či bytem.

Navrhované řešení a odůvodnění

Vzhledem k převažujícím identifikovaným přínosům a s přihlédnutím k výrazně většinovému názoru odborné veřejnosti vyjádřeného ve veřejné konzultaci se doporučuje realizovat variantu 1, tj. rozšířit působnost zákona i na financování těch nemovitostí, které neslouží či nemají sloužit nutně jen k bydlení.

Obrázek 8 – Nová působnost právní úpravy úvěrů pro spotřebitele



Zdroj: MF

F.1.3 Překlenovací úvěry

Popis problému

Článek 3 odst. 3 písm. d) směrnice MCD zní: „Členské státy se mohou rozhodnout neuplatňovat ...d) tuto směrnici na překlenovací úvěry;“. Článek 4 pak uvádí: „18c) „překlenovacím úvěrem“ se rozumí smlouva o úvěru, která buď nemá pevně stanovenou dobu trvání, nebo má být splacena během dvanácti měsíců, a kterou spotřebitel používá jako dočasné finanční řešení při přechodu k jinému mechanismu financování v souvislosti s nemovitostí;“.

V českých podmínkách se diskrece může týkat překlenovacích úvěrů ze stavebního spoření, které, pokud nejsou zajištěny zástavním právem k nemovitosti a pokud nepřesahují hodnotu 1 880 000 Kč, spadají pod právní úpravu spotřebitelských úvěrů. Diskrece dále pokrývá úvěry na nemovitosti, které dosud nejsou ve vlastnictví prodávající osoby (jsou v tzv. družstevním vlastnictví) nebo například situace, kdy spotřebitel hodlá financovat koupi nemovitosti prodejem jiné nemovitosti, avšak potřebuje překlenout časové období mezi koupí a prodejem.

Při využití diskrece by z působnosti zákona byly vyloučeny a) zajištěné překlenovací úvěry, b) nezajištěné překlenovací úvěry určené na bydlení, avšak nikoli na rekonstrukci nemovitosti (nově spadají do

působnosti směrnice CCD, i když jejich hodnota bude přesahovat 1 880 000 Kč, resp. 75 000 EUR). V případě vyloučení těchto překlenovacích úvěrů z působnosti by pro tyto úvěry neplatily některé z hlediska ochrany spotřebitele zásadní povinnosti, jako je např. poskytování informací spotřebiteli a prověření jeho úvěruschopnosti.

Je však pravdou, že v případě, kdy spotřebitel hodlá financovat koupi nemovitosti prodejem nemovitosti jiné, není požadavek na prověření jeho schopnosti splácet v pravidelných splátkách zásadní, naopak, plné uplatnění tohoto požadavku by mohlo transakci znesnadnit. Požadavek na poskytnutí adekvátních informací lze však plně odůvodnit i v tomto případě. V případě koupě nemovitosti v tzv. družstevním vlastnictví či u překlenovacích úvěrů ze stavebního spoření naopak není pochyb o tom, že je vhodné úvěruschopnost spotřebitele prověřit a poskytnout mu též adekvátní informace jako u běžného úvěru na bydlení.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** Nevztahovat právní úpravu na překlenovací úvěry
- **varianta 1:** Vztáhnout právní úpravu i na překlenovací úvěry (s výjimkou pro posouzení úvěruschopnosti u překlenovacích úvěrů, kde úvěr má být splacen prodejem jiné nemovitosti)

Variant 0 - Nevztahovat právní úpravu na překlenovací úvěry		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Nižší úroveň ochrany spotřebitele · Neuplatňování pravidel určených k ochraně spotřebitele – neposkytování předšmluvních informací, neprověření úvěruschopnosti	·
Poskytovatelé	·	· Nižší náklady na plnění zákonných pravidel
Zprostředkovatelé	·	· Nižší náklady na plnění zákonných pravidel
Dohled	·	· Nižší náklady na dohled
Stát (regulátor)	· Nižší úroveň ochrany spotřebitele	·
Variant 1 - Vztáhnout právní úpravu i na překlenovací úvěry (s výjimkou pro posouzení úvěruschopnosti u překlenovacích úvěrů, kde úvěr má být splacen prodejem jiné nemovitosti)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· Vyšší úroveň ochrany spotřebitele · Poskytování předšmluvních informací i v příp. překlenovacích úvěrů · Ověřování úvěruschopnosti – pozitivní vliv na zadluženost
Poskytovatelé	· Zvýšené náklady na prověření úvěruschopnosti, poskytování předšmluvních informací a další povinnosti	·
Zprostředkovatelé	· Zvýšené náklady na prověření úvěruschopnosti, poskytování předšmluvních informací a další	·

	povinnosti	
Dohled	· Zvýšené náklady na dohled – dozorování více typů úvěrů	·
Stát (regulátor)	·	· Vyšší úroveň ochrany spotřebitele

Konzultace

Většina respondentů se ve veřejné konzultaci Ministerstva financí k transpozici MCD z července 2014 vyjádřila, že preferuje co nejméně výjimek v nové právní úpravě, a tedy nevyužití diskrece. Výjimku by mohly tvořit překlenovací úvěry se splatností do 1 roku, které mají být splaceny prodejem jiné nemovitosti, které by s ohledem na svá specifika mohly mít speciální regulatorní režim.

Navrhované řešení a odůvodnění

Navrhuje se realizovat variantu 1, tj. překlenovací úvěry do působnosti zákona začlenit.

F.1.4 Americké hypotéky**Popis problému**

Článek 3 odst. 3 písm. a) směrnice MCD stanoví, že: „Členské státy se mohou rozhodnout neuplatňovat ... a) články 11 a 14 a přílohu II na spotřebitelské smlouvy o úvěru, které jsou zajištěny zástavním právem nebo jiným srovnatelným zajištěním běžně používaným v členském státě na nemovitosti určené k bydlení nebo které jsou zajištěny právem k nemovitosti určené k bydlení, jejichž účelem není nabytí nebo zachování práva k této nemovitosti, jestliže tyto členské státy na takové smlouvy o úvěru uplatňují články 4 a 5 a přílohy II a III směrnice 2008/48/ES;“

Směrnice MCD umožňuje členským státům vyjmout z působnosti právní úpravy některá ustanovení směrnice v případě tzv. amerických hypoték (tedy úvěrů zajištěných nemovitostí, avšak neurčených ke koupi nemovitosti) za podmínky, že jsou tato ustanovení – jedná se o informace v reklamě a předmluvní informace vč. Evropského standardizovaného informačního přehledu, povinnost poskytnout radu, předčasné splacení, lhůta na rozmyšlenou – pokryta právní úpravou úvěrů spotřebitelských (tj. v režimu CCD).

Zákon o spotřebitelském úvěru americké hypotéky nevylučuje ze své působnosti, je tedy splněna podmínka uplatnění čl. 4 a 5 a přílohy II a III směrnice 2008/48/ES a je možnost tuto diskreci využít. Vzhledem k tomu, že se Česká republika rozhodla transponovat MCD formou společného zákona o úvěrech pro spotřebitele, který bude pokrývat jak úvěry hypoteční, tak úvěry spotřebitelské, bude tato oblast automaticky pokryta v rámci jednoho zákona. Přeřazení amerických hypoték do režimu směrnice MCD bude mít vliv pouze v oblasti některých dodatečných předpokladů výpočtu RPSN a užití jiného formuláře pro poskytování předmluvních informací.

F.1.5 Hypotéky na nemovitosti určené k pronájmu**Popis problému**

Článek 3 odst. 3 písm. b) směrnice MCD říká, že: „Členské státy se mohou rozhodnout neuplatňovat ... b) tuto směrnici na smlouvy o úvěru související s nemovitostí, jestliže smlouva o úvěru stanoví, že nemovitost nesmí být spotřebitelem nebo jeho rodinným příslušníkem nikdy obývána jakožto dům, byt nebo jiné obydlí a má být jakožto dům, byt nebo jiné obydlí obývána na základě nájemní smlouvy;“. Dle

článku 3 odst. 4 pak: „4. Členské státy, které využijí možnost uvedenou v odst. 3 písm. b), zajistí, aby byla u tohoto druhu úvěrů uplatňována vhodná vnitrostátní úprava.“

Směrnice MCD dle svého čl. 3 odst. 3 písm. b) tedy umožňuje členským státům vyjmout z její působnosti za předpokladu uplatnění jiné adekvátní právní úpravy smlouvy o úvěru na nemovitosti, které jsou určeny výhradně k pronájmu (tj. kde je vyloučeno jejich obývání vlastníkem). Důvodem je, že takové smlouvy vykazují rizika a rysy, které jsou od standardních smluv o úvěru odlišné, a mohou tudíž vyžadovat odlišnou právní úpravu.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** Nevztahovat právní úpravu na smlouvy o úvěru na nemovitosti určené k pronájmu
- **varianta 1:** Vztáhnout právní úpravu na smlouvy o úvěru na nemovitosti určené k pronájmu

Varianta 0 - Nevztahovat právní úpravu na smlouvy o úvěru na nemovitosti určené k pronájmu		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Užší rozsah ochrany spotřebitele · Možná nejistota ohledně budoucího účelu využití v době koupě	·
Poskytovatelé	· Nutnost ověřovat u spotřebitelů účel využití nemovitosti v době její koupě	·
Zprostředkovatelé		·
Dohled	· Nutnost přezkumu účelu využívání nemovitosti	·
Stát (regulátor)	· Nejednotnost právní úpravy, dvojí režim regulace	·
Varianta 1 - Vztáhnout právní úpravu na smlouvy o úvěru na nemovitosti určené k pronájmu		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· Širší rozsah ochrany spotřebitele
Poskytovatelé	·	· Nevzniká nutnost ověřování budoucího využití nemovitosti u spotřebitele
Zprostředkovatelé	·	
Dohled	·	· Nevzniká nutnost přezkumu účelu využití nemovitosti
Stát (regulátor)	·	·

Konzultace

Respondenti veřejné konzultace Ministerstva financí k transpozici MCD z července 2014 preferují co nejméně výjimek, a nedoporučují ani využití výjimky této. Respondenti z řad věřitelů obvykle sledují typ nemovitosti, která je úvěrem financována, nikoli však skutečné využití nemovitosti. V případě stavebních spořitelén je zákonem zakázáno financovat pořízení takové nemovitosti.

Navrhované řešení a odůvodnění

Na základě identifikovaných dopadů a s přihlédnutím k výrazně většinovému názoru odborné veřejnosti se doporučuje přistoupit k variantě 1.

F.2 Osobní působnost – spotřebitel nebo i drobný podnikatel (živnostník)?

Popis problému

Osobní působnost vyjadřuje, na jaké osoby se právní úprava má vztahovat. Směrnice MCD obecně pokrývá vztahy mezi věřitelem a zprostředkovatelem na straně jedné a dlužníkem na straně druhé, přičemž dle recitálu 12 výslovně počítá i s možností, že dlužník bude nemovitost užívat částečně i k účelu podnikání, který však v účelu využití nemovitosti nesmí převažovat: „*Definice spotřebitele by měla zahrnovat fyzické osoby, které jednají mimo svou živnost, podnikání nebo povolání. Je-li však smlouva mající dvojí účel uzavřena za účelem spadajícím částečně do živnosti, podnikání nebo povolání dané osoby a částečně mimo ně a je-li význam této živnosti, podnikání nebo povolání natolik omezený, že v celkových souvislostech smlouvy nepřevažuje, měla by být tato osoba rovněž považována za spotřebitele.*“

Drobní podnikatelé a příslušníci svobodných povolání se z hlediska znalostí práva a možností obrany před neférovými obchodními praktikami věřitelů nacházejí prakticky ve stejném postavení jako spotřebitelé. Současné bývají předpisy na ochranu spotřebitele často obcházeny smluvními ustanoveními, která nutí spotřebitele, který vlastní živnostenský list, jednat z pozice podnikatele. Možným řešením je rozšířit působnost ochrany spotřebitele i na fyzické osoby – drobné podnikatele. Drobným podnikatelem je v souladu s § 2 zákona č. 47/2002 Sb., o podpoře drobného a středního podnikání tzv. mikropodnik (SME)¹⁵ dle evropského práva, tedy podnikatel, který zaměstnává méně než 10 osob a jehož roční obrát nebo bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 2 miliony EUR. Rozšíření ochrany spotřebitele na takto široce definovanou skupinu podnikatelů nemusí být optimální. Je tedy otázkou, jakým způsobem definovat cílovou skupinu, která by v případě úvěrů požívala stejné ochrany jako spotřebitel. Právní ochranu poskytovanou spotřebitelům rozšiřuje na malé a střední podnikatele i občanský zákoník v zákazu sjednání propadlé zástavy (§ 1315 odst. 3). Jednou z možností zvýšení ochrany drobných podnikatelů je i jen částečná působnost právní úpravy pro tyto subjekty, zejména v oblasti informačních povinností a povinnosti náležitého posouzení jejich úvěruschopnosti.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** Nerozšiřování působnosti zákona na drobné podnikatele – fyzické osoby
- **varianta 1:** Rozšíření působnosti zákona i na drobné podnikatele – fyzické osoby
- **varianta 2:** Vztáhnout na drobné podnikatele – fyzické osoby jen některé oblasti působnosti zákona (informační povinnosti a povinnost náležitého posouzení úvěruschopnosti)

Varianta 0 - Nerozšiřování působnosti zákona na drobné podnikatele – fyzické osoby		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Možné obcházení ochrany spotřebitele poskytnutím úvěrů na živnostenské oprávnění	·
Drobní podnikatelé	· Absence práv přiznaných běžným spotřebitelům	·
Věřitelé	·	Nevzniká nutnost uplatňovat ochranu

¹⁵ Příloha I čl. 2 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 800/2008 kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách)

Zprostředkovatelé	·	spotřebitele v širším rozsahu – nižší náklady
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	· Převážný soulad s koncepcí „slabší smluvní strany“ dle NOZu a evropského práva
Varianta 1 - Rozšíření působnosti zákona i na drobné podnikatele – fyzické osoby		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Možné zdražení úvěrů v důsledku přesunutí zvýšených nákladů věřitelů	· Omezení prostoru pro účelové obcházení zákona
Drobní podnikatelé		· Vyšší míra právní ochrany (jako u běžných spotřebitelů)
Věřitelé	· Vyšší náklady spojené s informačními povinnostmi danými zákonem · Nutnost měnit rozdělení klientely – zahrnutí drobných podnikatelů mezi retailovou klientelu	·
Zprostředkovatelé		·
Dohled	· Vyšší náklady spojené s dohledem – dohlížení většího počtu úvěrových smluv	·
Stát (regulátor)	·	· Omezení prostoru pro účelové obcházení zákona
Varianta 2 - Vztáhnout na drobné podnikatele – fyzické osoby jen některé oblasti působnosti zákona (informační povinnosti a povinnost náležitého posouzení úvěruschopnosti)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Možné zdražení úvěrů v důsledku přesunutí zvýšených nákladů věřitelů · Nepřehlednost zákona, komplikovanost – pouze některé povinnosti vztaženy na drobné podnikatele	· Zamezení regulatorní arbitráže
Drobní podnikatelé		· Částečně vyšší míra právní ochrany
Poskytovatelé	· Vyšší náklady spojené s informačními povinnostmi a posouzením úvěruschopnosti · Nutnost měnit rozdělení klientely – zahrnutí drobných podnikatelů mezi retailovou klientelu a to pouze pro některé zákonné povinnosti	·
Zprostředkovatelé		·
Dohled	· Vyšší náklady spojené s dohledem – dohlížení většího počtu úvěrových smluv	·
Stát (regulátor)	·	· Zamezení nejzávažnějším nekalým praktikám uplatňovaným vůči drobným podnikatelům – fyzickým osobám

Konzultace

Většina dotázaných se v rámci veřejné konzultace Ministerstva financí k transpozici směrnice MCD z července 2014 vyslovila proti rozšíření působnosti zákona i na drobné podnikatele. Jako hlavní důvody respondenti uvedli, že:

- hodnocení úvěrového rizika u podnikatelů vyžaduje jiné nástroje i jiný následný monitoring,
- bydlení je potřebou spotřebitele, nikoli podnikatele,
- rozšíření působnosti právní úpravy i na podnikatele by znamenalo zvýšení administrativních nákladů věřitelů, kteří by je přenesli i na spotřebitele v rámci celkového zvýšení ceny.

Pokud by byla působnost právní úpravy rozšířena i na podnikatele, respondenti preferují vycházet z definice mikropodniku dle §75 odst. 4 zák. č. 284/2009 Sb., o platebním styku, nebo omezení na podnikající fyzickou osobu ručící celým svým majetkem.

Je však nutno vzít v úvahu, že respondenti ve zmíněné konzultaci brali v úvahu pouze úpravu úvěrů na bydlení, nikoli úvěrů spotřebitelských, které se drobných podnikatelů – fyzických osob týkají více.

Navrhované řešení a odůvodnění

S ohledem na identifikované dopady a s přihlédnutím k závěrům veřejné konzultace v této otázce se doporučuje realizovat variantu č. 0, tj. ponechat působnost zákona jako celku jen na spotřebitele, tj. fyzické osoby nepodnikající.

F.3 Distributoři úvěrů pro spotřebitele a přípustné způsoby distribuce

F.3.1 Zákaz poskytování hypotečních úvěrů nebankovními institucemi

Popis problému

Spotřebitelské hypoteční úvěry jsou z více jak 99,5 % poskytovány bankami. Nebankovní hypotéky jsou z velké části obcházením zákonné regulace spotřebitelského úvěru, když směrnice CCD, stejně jako ZSÚ, hypotéky vyňaly ze své působnosti. Poskytování těchto úvěrů nebývá motivováno dosažením zisku ze splacení poskytnuté jistiny úvěru včetně úroků, ale dosažením zisku ze smluvně dojednaných sankcí a následně získání předmětu zajištění – tedy obydlí spotřebitele, jemuž by při dodržení povinností dle ZSÚ (zejména prověření úvěruschopnosti dlužníka) neměl být daný úvěr poskytnut, neboť v takových případech dlužník obvykle nemá na jeho splácení, čehož si je věřitel dobře vědom. Vzhledem k marginálnímu objemu těchto nebankovních hypoték na trhu hypotečních úvěrů a jejich velkému negativnímu významu z hlediska ochrany spotřebitele je otázkou, zda by nebylo účelné povolit poskytování hypotečních úvěrů pouze bankám. Tyto jsou obecně více regulovány a dohlíženy, a proto zde nevzniká tak vysoké riziko pro spotřebitele. V současné době mohou úvěry poskytovat mimo bank, spořitelních a úvěrových družstev, platebních institucí a institucí elektronických peněz také osoby na základě živnostenského oprávnění. Nový ZÚpS zavádí licenci i pro tyto poskytovatele úvěrů v současnosti spadajících pod režim živnostenského zákona, kteří budou muset nově splnit podmínky dle ZÚpS za účelem získání licence.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** Hypoteční úvěry mohou poskytovat osoby, které mají licenci banky, spořitelního a úvěrového družstva, platební instituce, instituce elektronických peněz nebo poskytovatele spotřebitelských úvěrů
- **varianta 1:** Hypoteční úvěry mohou poskytovat pouze osoby, které mají licenci banky nebo spořitelního a úvěrového družstva
- **varianta 2:** Úvěry pro spotřebitele mohou poskytovat pouze osoby, které mají licenci banky nebo spořitelního a úvěrového družstva

Varianta 0 - Hypoteční úvěry mohou poskytovat osoby, které mají licenci banky, spořitelního a úvěrového družstva, platební instituce, instituce elektronických peněz nebo poskytovatele spotřebitelských úvěrů		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Rizika vyplývající z poskytování HÚ nebankovními poskytovateli	·
Věřitelé	·	· Jednotný právní rámec – méně výjimek · Pro nebankovní věřitele možnost poskytovat HÚ
Zprostředkovatelé	·	·
Dohled	· Dohlížení většího objemu HÚ	·
Stát (regulátor)	·	· Jednotný právní rámec – méně výjimek
Varianta 1 - Hypoteční úvěry mohou poskytovat pouze osoby, které mají licenci banky nebo spořitelního a úvěrového družstva		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Menší nabídka HÚ · Omezení dostupnosti úvěrů pro některé spotřebitele	· Vyšší úroveň ochrany spotřebitelů
Věřitelé	· Nejednotný právní rámec · Nutnost získat příslušnou licenci	·
Zprostředkovatelé	·	·
Dohled	·	· Dohled nad menším objemem úvěrů
Stát (regulátor)	· Nejednotný právní rámec	·
Varianta 2 - Úvěry pro spotřebitele mohou poskytovat pouze osoby, které mají licenci banky nebo spořitelního a úvěrového družstva		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Výrazné omezení dostupnosti úvěrů pro některé skupiny spotřebitelů	· Vyšší úroveň ochrany spotřebitelů
Věřitelé	· Nutnost získat licenci banky za účelem poskytování úvěrů – náročné, nákladné	· Snížení reputačního rizika odstraněním nejvíce rizikových subjektů na trhu
Zprostředkovatelé	· Výrazné omezení klientely · Snížení zisku	· Zlepšení kvality zprostředkovaných produktů
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	· Nejednotný právní rámec	· Vyčištění trhu

Konzultace

Nebyla provedena.

Navrhované řešení a odůvodnění

Navrhuje se realizovat variantu 0, tj. neomezovat okruh osob s oprávněním poskytovat hypoteční úvěry jen na úvěrové instituce. Vyšší rizika spojená s nebankovní distribucí tohoto produktu je možné řešit na úrovni ekonomických a jiných obezřetnostních požadavků, které na tyto osoby budou nově dopadat (kapitál, řídicí a kontrolní systémy, požadavky na odbornost a důvěryhodnost, apod.).

F.3.2 Podnikatelská oprávnění pro zprostředkování úvěrů**Popis problému**

Nová právní úprava zakotví rovněž (nové) kategorie zprostředkovatelů úvěrů. Ty budou ve veřejnoprávním smyslu představovat názvy podnikatelských oprávnění, pod kterými tyto osoby budou i evidovány v příslušném registru. Názvy těchto kategorií nutně nevylučují (nestanoví-li tak zákon formou tzv. labelingu), aby se zprostředkovatelé před zákazníkem titulovaly i jinými pojmy, uznají-li to za vhodné a nebude-li takové sebeoznačení klamavé. Jako příklad takových v praxi běžně užívaných labelů lze uvést „úvěrového poradce“ či „hypotečního makléře“.

Směrnice CCD se ke kategorizaci zprostředkovatelů nevymezuje, směrnice MCD definuje několik typů zprostředkovatelů – zprostředkovatele, vázané zprostředkovatele a tzv. jmenované zástupce. Jmenovaní zástupci zde představují osoby zastupující jiné zprostředkovatele či vázané zprostředkovatele. Recitál směrnice MCD pak hovoří o tom, že vícevazebnost vázaných zprostředkovatelů může členský stát omezit.

Varianty řešení a jejich hodnocení

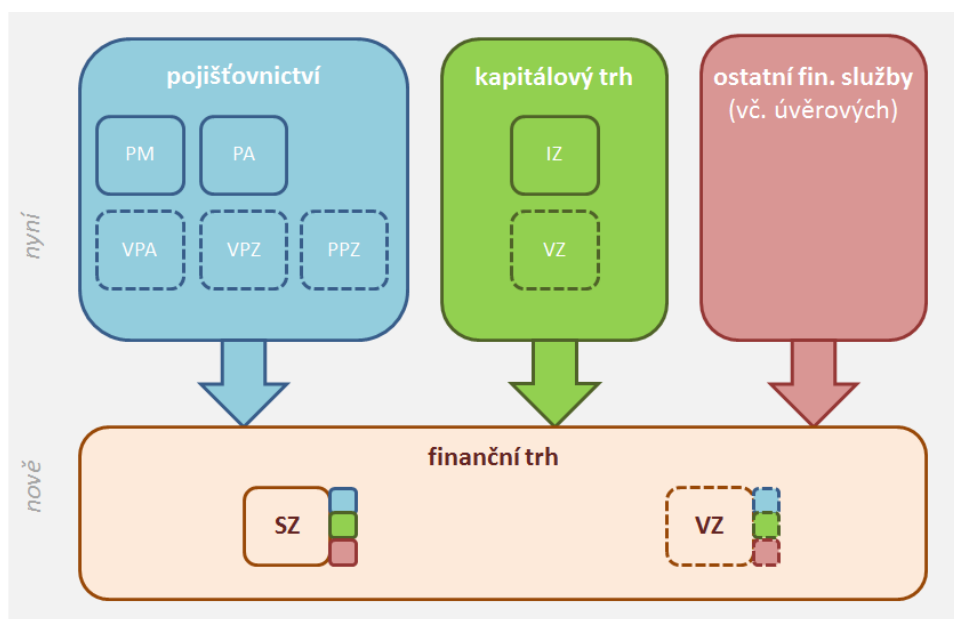
S ohledem na skutečnost, že v sektoru se v současnosti žádná kategorizace zprostředkovatelů nepoužívá (což souvisí s živnostenským režim, ve kterém se zprostředkovatelé úvěrů pohybují), jeví se jako možné východisko (varianta 0) převzít kategorizaci využívanou, resp. navrhovanou v ostatních sektorech finančního trhu. Ta předpokládá dva druhy zprostředkovatelů – samostatné zprostředkovatele (SZ) a vázané zástupce (VZ). Třídícím znakem je zde skutečnost, zda je či není daná osoba nositelem odpovědnosti za činnost a škody touto činností případně způsobené. Jako alternativu lze postavit jiné možné definiční znaky zprostředkovatele – např. způsob odměňování, zastoupenou osobu, rozsah služeb.

- **varianta 0:** samostatný zprostředkovatel a vázaný zástupce (tj. kategorizace dle odpovědnosti)
- **varianta 1:** zprostředkovatel a nezávislý zprostředkovatel (tj. kategorizace dle odměňování)
- **varianta 2:** agent a makléř (tj. kategorizace dle toho, čím jménem zprostředkovatel jedná)
- **varianta 3:** zprostředkovatel a poradce (tj. kategorizace dle toho, jaké činnosti vykonává)

Varianta 0 - samostatný zprostředkovatel a vázaný zástupce (tj. kategorizace dle odpovědnosti)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Srozumění s obsahem pojmů SZ a VZ	· Přehlednost a jednoduchost kategorizace napříč finančním trhem
Poskytovatelé	· Možná potřeba uzpůsobení existujících distribučních sítí	· Stejný obsah podnikatelského oprávnění napříč finančním trhem
Zprostředkovatelé		
Dohled	·	· Jednotný obsah kategorií dohlížených osob na finančním trhu

Stát (regulátor)	· Osvěta ohledně obsahu pojmů SZ a VZ	· Konsistence regulace napříč fin. trhem
Varianta 1 - zprostředkovatel a nezávislý zprostředkovatel (tj. kategorizace dle odměňování)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Mezisektorová různost názvů oprávnění pro zprostředkovatele (=nepřehlednost) · Možné pojmové nejasnosti - „nezávislost“ se běžně vnímá i jako přístup k širokému spektru konkurenčních produktů · Kategorie „nezávislých zprostředkovatelů“ by zřejmě nebyla příliš využívána (s ohledem na převládající provizní odměňování) · Provizní nezávislost lze před klientem demonstrovat i jinak než názvem podnikatelského oprávnění (např. v rámci informačních povinností)	· Jasně odlišení provizně placeného zprostředkovatele od osoby odměňované klientem
Poskytovatelé		·
Zprostředkovatelé		· Možnost neprovizně odměňovaných zprostředkovatelů vyhradit si pojem „nezávislý“
Dohled		·
Stát (regulátor)		·
Varianta 2 - agent a makléř (tj. kategorizace dle toho, čím jménem zprostředkovatel jedná)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Mezisektorová různost názvů oprávnění pro zprostředkovatele (=nepřehlednost) · Možné pojmové nejasnosti - „makléř“ má v různých sektorech FT různý obsah · Negativní společenské konotace spojené s pojmem „agent“	· Odlišení osoby jednající jménem a na účet poskytovatele (či jiného zprostředkovatele) od osoby zastupující spotřebitele
Poskytovatelé		·
Zprostředkovatelé		·
Dohled		·
Stát (regulátor)		·
Varianta 3 - zprostředkovatel a poradce (tj. kategorizace dle toho, jaké činnosti vykonává)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Mezisektorová různost názvů oprávnění pro zprostředkovatele (=nepřehlednost) · Možné pojmové nejasnosti - „poradce“ může být vnímán a) jako osoba poskytující poradenství, což může být nejen zprostředkovatel, ale např. i přepážkový zaměstnanec banky b) jako osoba zpracovávající tzv. finanční plán · Poradenství jako činnost směřující k vydávání doporučení na individuálním základě je běžná u takřka každého jednání zprostředkovatele se zákazníkem, není pak zřejmá přidaná hodnota tohoto dělení	· Odlišení osoby poskytující převážně pouze jednoduché zprostředkovatelské služby od zprostředkovatele, který je kvalifikovaný rovněž k sektorovému „poradenství“
Poskytovatelé		·
Zprostředkovatelé		·
Dohled		·
Stát (regulátor)		·

Obrázek 9 – Současná a doporučovaná nová kategorizace finančních zprostředkovatelů



Zdroj: MF

Konzultace

Otázku vhodné kategorizace osob vykonávajících na finančním trhu (v různých jeho sektorech) zprostředkovatelskou činnost, posuzovala Pracovní skupina k distribuci. Ta se většinou shodla, že vhodným třídícím principem zprostředkovatelů na finančním trhu obecně by mělo být kritérium odpovědnosti, dle kterého by se finanční zprostředkovatelé měli dělit na samostatné zprostředkovatele a vázané zástupce.

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se realizovat variantu 0, tj. setrvat u kategorizace standardní pro ostatní sektory finančního trhu, rozdělující zprostředkovatele na samostatné zprostředkovatele a vázané zástupce. Z rozboru variant nevyplynul žádný závažný důvod se od tohoto koncepčního a systémového dělení, které odráží i názor odborné veřejnosti, odchýlovat. Toto řešení je rovněž konformní s příslušnými směrnici MCD a CCD. Výjimku z tohoto pravidla se jako důvodné jeví stanovit pouze pro situace, kdy je úvěr doplňkovou službou k prodeji zboží či služby (vázaný spotřebitelský úvěr) a kdy by zájem na možnosti prezentovat klientovi konkurenční nabídku úvěru znamenal nutnost získat oprávnění samostatného zprostředkovatele (tj. standardně osoby specializované pro činnost v oblasti finančních služeb). V případě potřeby zdůraznit odlišnou povahu odměňování zprostředkovatele před spotřebitelem se jeví jako vhodná spíše regulace formou labelingu, který by vázal užití přívlastku „nezávislý“ na důsledně bezprovizní způsob odměňování zprostředkovatele.

F.3.3 Pojetí poradenství**Popis problému**

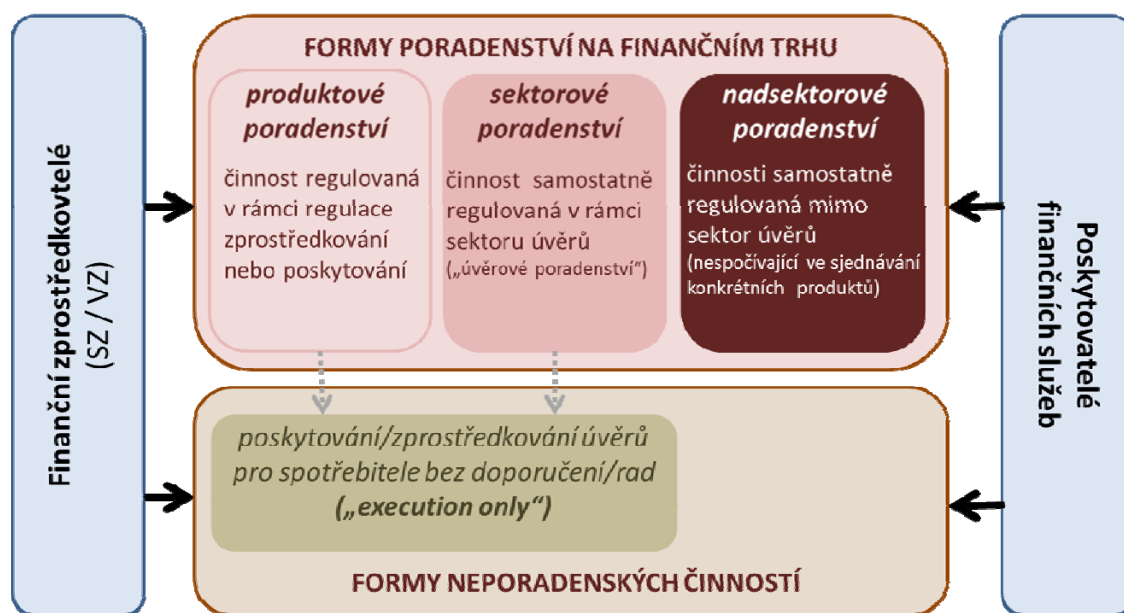
Z hodnocení v rámci části F.3.2 (viz výše) vyplynulo, že není vhodné odlišovat prostřednictvím podnikatelského oprávnění osobu zprostředkovatele od osoby tzv. poradce. Nabízí se však, tak jak je tomu např. v sektoru investičních služeb (tj. na kapitálovém trhu), a tak jak to rovněž i umožňuje směrnice MCD, vyčlenit poradenství jako samostatnou regulovanou činnost.

V praxi se pojem „poradenství“ užívá (v různých svých obměnách) v souvislosti s širokým spektrem činností vykonávaných v rámci distribuce finančních služeb. A to častokrát i takových, jejichž obsahem je pouhé nasměrování zákazníka do sjednání produktů jednoho poskytovatele.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** poradenství jako vyslovování doporučení v rámci distribuce, tj. činnost regulovaná v rámci činnosti poskytování či zprostředkování úvěrů pro spotřebitele (*produktové poradenství*)
- **varianta 1:** poradenství jako samostatná regulovaná činnost v sektoru úvěrů (*sektorové poradenství*)
- **varianta 2:** poradenství jako samostatná regulovaná činnost na finančním trhu (*nadsektorové finanční poradenství, finanční plánování*)

Obrázek 10 – Formy poradenství na finančním trhu a jeho možná regulace



Zdroj: MF

Varianta 0 - poradenství jako vyslovování doporučení v rámci distribuce, tj. činnost regulovaná v rámci činnosti poskytování či zprostředkování úvěrů pro spotřebitele (produktové poradenství)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Odlišnost obsahu pojmů poradenství v sektoru úvěrů (a pojišťovnictví) oproti úpravě na kapitálovém trhu	· Vyšší standard ochrany spotřebitele pro většinu situací plynoucích z jednání distributora s klientem (s výjimkou tzv. execution-only)
Poskytovatelé	· Náklady na uzpůsobení se nové právní úpravě – úprava IT, obchodních systémů, compliance	· Jednoduchost licence (poradenství součástí poskytování úvěrových služeb)
Zprostředkovatelé	· Náklady na uzpůsobení se nové právní úpravě – úprava IT, obchodních systémů, compliance	· Jednoduchost oprávnění (poradenství součástí zprostředkování úvěrových služeb)
Dohled	· Nutnost posuzovat při dohledu charakter konkrétní vykonávané činnosti · Náklady na uzpůsobení se nové úpravě	· Mezisektorové sblížení s připravovanou novou právní úpravou v sektoru pojišťovnictví

Stát (regulátor)	- Nutnost definovat výjimky z produktového poradenství (tzv. režim execution only) – i zde riziko regulatorní arbitráže - Regulatorní odchylka od konceptu „investičního poradenství“ na kapitálovém trhu	- Soulad regulace s realitou sjednávání finančních produktů, kdy je vyslovení doporučení ze strany distributora součástí jednání se zákazníkem prakticky vždy - Dodržení zásady přiměřenosti regulace
Varianta 1 - poradenství jako samostatná regulovaná činnost v sektoru úvěrů (sektorové poradenství)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	Riziko důsledků regulatorní arbitráže distributorů (neplnění resp. jen formální přísnějších pravidel jednání spojených s poradenstvím)	
Poskytovatelé	- Náklady na uzpůsobení se nové právní úpravě – úprava IT, obchodních systémů, compliance - Pro tuto činnost by měli zájem získat licenci zřejmě všichni věřitelé	Možnost prezentovat konkurenční výhodu vůči těm věřitelům, kteří v licenci tuto činnost mít nebudou
Zprostředkovatelé	- Náklady na uzpůsobení se nové právní úpravě – úprava IT, obchodních systémů, compliance - Pro tuto činnost by měli zájem získat oprávnění zřejmě všichni zprostředkovatelé	Možnost prezentovat konkurenční výhodu vůči těm zprostředkovatelům, kteří tuto činnost nebudou mít registrovanou
Dohled	Náklady na uzpůsobení se nové právní úpravě - nutnost posuzovat při dohledu charakter konkrétní vykonávané činnosti	
Stát (regulátor)	Nutnost definovat hranici mezi úvěrovým poradenstvím a ostatními sektorovými činnostmi (riziko regulatorní arbitráže) a zohlednit ji následně v různém stupni regulace ochrany spotřebitele	Soulad s koncepcí regulace poradenství se stávající úpravou na kapitálovém trhu (investiční poradenství)
Varianta 2 - poradenství jako samostatná regulovaná činnost na finančním trhu (nadsektorové finanční poradenství, finanční plánování)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	- Riziko zkreslené představy spotřebitele o podstatě této činnosti a nezávislosti poradce (při provázání s provizním prodejem konkrétního produktu) - Možný „pojmový střet“ s činnostmi vykonávanou neziskovými subjekty, jejíž podstatou je řešení složité finanční situace	Zvýšení ochrany spotřebitele u této dosud neregulované činnosti
Poskytovatelé		Vytvoření exkluzivity pro určité poskytovatele-poradce, možnost prezentovat konkurenční výhodu
Zprostředkovatelé		Vytvoření exkluzivity pro určité zprostředkovatele-poradce, možnost prezentovat konkurenční výhodu

Dohled	· Náklady na uzpůsobení se nové právní úpravě - nutnost dohlížet novou regulovanou činnost	·
Stát (regulátor)	· Náklady nově regulované činnosti - nutnost osvěty vůči spotřebitelům ohledně obsahu nadsektorového finančního poradenství (ve vztahu k jiným činnostem označovaným jako „poradenství“) · Nutnost upravit v rámci jiného (svou povahou cross-sektorového) předpisu	· Sektorově a distribučně neutrální regulatorní zakotvení pojmu „poradenství“ v právní úpravě finančního trhu

Konzultace

Řada subjektů působících v oblasti retailových finančních služeb, zejména z řad multiproduktově zaměřených finančních zprostředkovatelů, deklarovala v průběhu dlouhodobých konzultací k budoucí regulaci distribuce zájem na tom, aby oblast (finančního) poradenství byla určitým způsobem kodifikována a spojena s konkrétními regulatorními požadavky s cílem tento pojem veřejnoprávně vyhradit, a posílit tak jistotu zákazníka o určitém vyšším standardu, nebo zvláštním obsahu této služby (resp. osoby tuto službu poskytující).

Ministerstvo financí v rámci těchto konzultací opakovaně zdůrazňovalo nutnost postupovat při vytváření novel či zcela nových sektorových předpisů tak, aby výsledkem byl v maximální možné míře jednotný regulatorní přístup k této problematice na celém finančním trhu.

Z možností, které se nabízely a které jsou i obsahem výše uvedených a hodnocených variant, bylo zvažováno především spojit pojem „poradenství“ (resp. poradce) se dvěma, svou povahou odlišnými činnostmi – tzv. nadsektorovým finančním poradenstvím (finančním plánováním) a sektorově-produktovým poradenstvím. V rámci modelu sektorově-produktového poradenství je vhodné (s ohledem na specifika směrnice MCD) dále zvážit koncept tzv. poradenství nezávislého.

Pracovní skupina k distribuci se shodla, že není příliš důvodné vyčleňovat v příslušném podnikatelském oprávnění poskytovatelů či zprostředkovatelů úvěrů produktové či sektorové poradenství (spojené s prodejem konkrétního finančního produktu) jako samostatně regulovanou činnosti, neboť vyslovování individualizovaných doporučení (poskytování rady) – s výjimkou několika málo forem distribuce finančních produktů (tzv. execution-only) – je integrální součástí jednání se zákazníkem v naprosté většině distribučních činností. Oddělení takového poradenství od „čistého“ prodeje by tak pro potřeby klasifikace sektorových činností nebylo příliš přínosné, a vytvářelo by rizika regulatorní arbitráže.

Tím však není nijak dotčena možnost odstupňovat (v souladu s principem přiměřenosti regulace) míru ochrany spotřebitele podle přítomnosti, resp. rozsahu poradenského prvku v rámci pravidel jednání a informačních povinností v rámci oprávnění k poskytování či zprostředkování úvěrů. Poradenské činnosti by zde byly standardem, od kterého by se bylo možné v určitých případech (execution-only, jednoduché-komoditní produkty) odchýlit v rámci regulatorní výjimky.

Oproti tomu jako důvodná byla v rámci konzultací vyhodnocena potřeba samostatného vyčlenění činnosti pracovníčně označené jako „nadsektorové finanční poradenství“ (NSP, finanční plánování), a to zejména s ohledem na rostoucí význam této služby na trhu na straně jedné a neexistenci jakékoli regulace „finančního poradenství“ na straně druhé. Podstatou NSP by mělo být komplexní hodnocení a plánování osobních financí zákazníka s výstupem v podobě určitého finančního plánu. Slabinou kodifikace sousloví „finanční poradenství“ je a) jeho možný pojmový střet s činnostmi vykonávanou

neziskovými subjekty, jejíž podstatou je řešení složité finanční situace (vč. důsledků sjednání některých finančních produktů) a b) pravděpodobná provázanost této činnosti s následným provizním prodejem konkrétních finančních produktů.

Návrh řešení a odůvodnění

Budoucí právní úprava distribuce na finančním trhu (jejíž součástí je i úprava v sektoru úvěrů pro spotřebitele) by měla různá pojetí poradenství v maximální možné míře sjednotit. Vzhledem k závěrům vyplývajícím z konzultací k této oblasti, rovněž jako z očekávaných dopadů identifikovaných u jednotlivých variant se doporučuje v rámci ZÚpS realizovat variantu 0. Standard ochrany spotřebitele by měl vycházet z domněnky, že poradenství při sjednávání úvěrových (finančních) produktů je integrální součástí distribuční činnosti. Výjimkou z tohoto standardu, který však nemění základní koncept poradenství a který vychází z prvků směrnice MCD, by mohl být zvláštní (přísnější) regulatorní režim pro osoby, které sebe, resp. své poradenství k úvěrovým produktům před klientem prezentují jako nezávislé.

Nad rámec sektorové úpravy, kterou představuje ZÚpS – lze v budoucnu rovněž zvážit kodifikaci samostatné činnosti tzv. nadsektorového finančního poradenství (finančního plánování).

F.3.4 Vazebnost vázaného zástupce. Princip jediného zastoupeného

Popis problému

Současná právní úprava finančního trhu umožňuje, aby svou povahou vázaný zprostředkovatel (vázaný zástupce) zastupoval na trhu více než jednu osobu, pokud k tomuto zastoupení dochází v různých sektorech finančního trhu. Je tak např. možné, aby zprostředkovatel úvěru sjednával úvěry jako zástupce banky, doplnkově zprostředkoval pojištění, jehož tvůrcem je pojišťovna a případně distribuoval jako tzv. vázaný zástupce investiční služby pro jiného (investičního) zprostředkovatele. V některých sektorech trhu (pojišťovnictví) je pak za určitých podmínek umožněna vícevazebnost i v rámci tohoto sektoru.

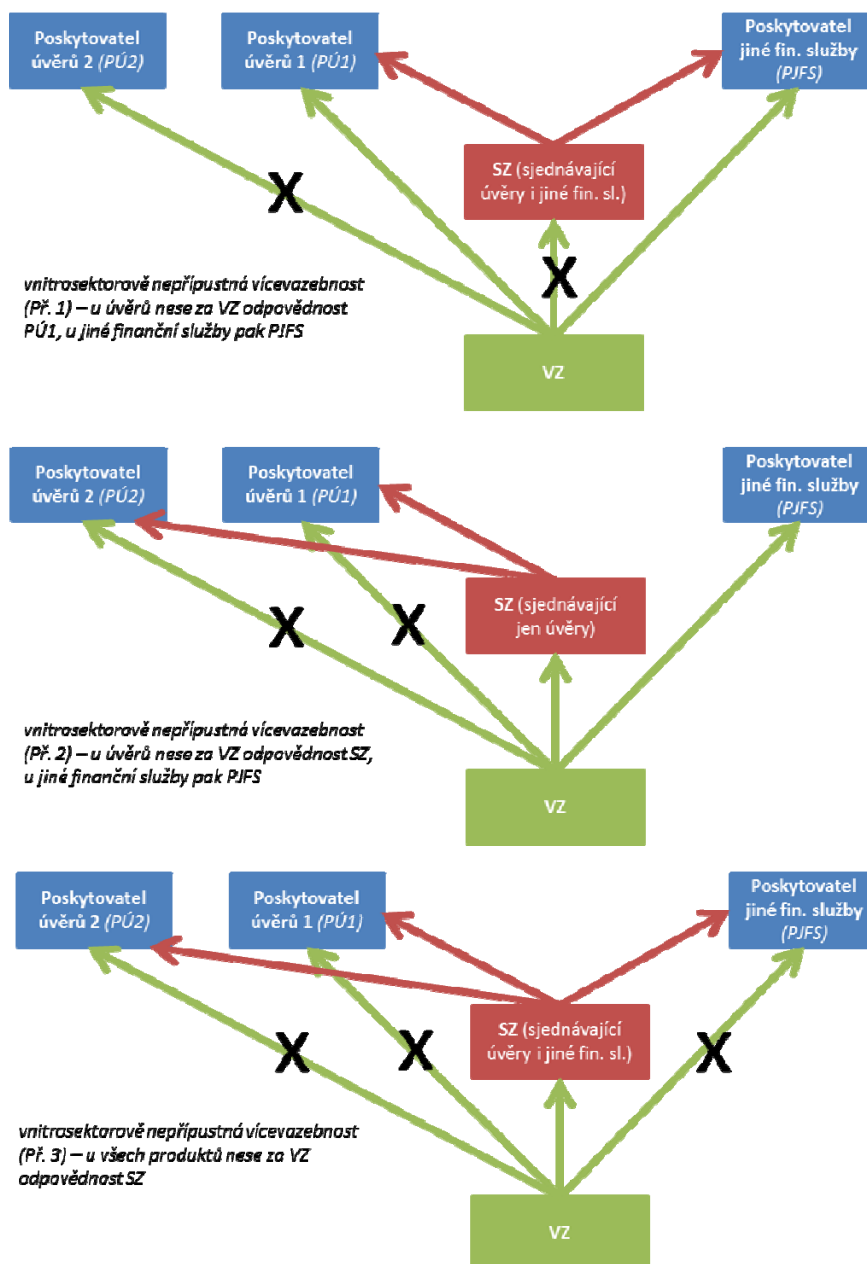
Výhodou této přípustné vícevazebnosti je vyšší konkurenčnost (resp. menší koncentrace) trhu, nevýhodou pak skutečnost, že může docházet v konkrétních případech k pochybnostem o tom, která ze zastoupených osob je za činnost a případně škody způsobené tímto zástupcem odpovědná. Tyto nejasnosti mohou vznikat především v situacích, kdy dochází k vyslovování doporučení týkajících se sjednání konkrétních produktů (příp. jejich kombinace) nebo v případě doporučení ohledně vhodné struktury osobních financí (finanční plánování).

Z tohoto důvodu je vhodné zvážit zavedení (se směrnici MCD konformního) pravidla, aby každý zprostředkovatel, který není nositelem odpovědnosti za svou činnost, mohl zastupovat pouze jednu jedinou osobu (poskytovatele či zprostředkovatele). Variantně pak toto pravidlo může být vztaženo buď pouze na daný regulovaný sektor (v případě ZÚpS na sektor úvěrů pro spotřebitele), nebo na celý finanční trh. Ve specifických případech lze zvažovat výjimky z tohoto pravidla.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** neomezená vícevazebnost vázaného zástupce – tj. možnost mít více zastoupených i v rámci sektoru úvěrů
- **varianta 1:** vnitrosektorově nepřípustná vícevazebnost vázaného zástupce – tj. možnost mít více zastoupených pouze tehdy, pokud jim VZ distribuuje produkty z jiných sektorů
- **varianta 2:** princip jediného zastoupeného pro celý finanční trh – tj. každý VZ musí mít celý finanční trh zastupovat právě a nanejvýš jednu osobu

Obrázek 11 – Vnitrosektorově nepřipustná vícevazebnost



Zdroj: MF

Varianta 0 - neomezená vícevazebnost vázaného zástupce – tj. možnost mít více zastoupených i v rámci sektoru úvěrů		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	Riziko netransparentní odpovědnosti váz. zástupce při distribuci vzájemně konkurenčních úvěrových produktů	Dostupnost široké škály produkce u vázaného zástupce, se kterým spotřebitel jedná
Poskytovatelé		Možnost distribuovat vlastní produkci i prostřednictvím té osoby, která tak činí pro jiného věřitele
Zprostředkovatelé		Širší potenciální portfolio distribuovaných úvěrových (a jiných) produktů

Dohled	· Riziko netransparentní odpovědnosti VZ při distribuci vzájemně konkurenčních úvěrových produktů · Odklon od praxe zavedené na kapitálovém trhu a připravované v sektoru pojišťovnictví	.
Stát (regulátor)	· Odklon od koncepce regulace VZ uplatňovaného na kapitálovém trhu (nejednotnost regulace) a navrhovaném nově i v pojišťovnictví	.
Varianta 1 - vnitrosektorově nepřipustná vícevazebnost vázaného zástupce – tj. možnost mít více zastoupených pouze tehdy, pokud jim VZ distribuuje produkty z jiných sektorů		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Riziko netransparentní odpovědnosti VZ při distribuci „balíčkových“ finančních služeb pro více zastoupených či při vyslovování doporučení VZ týkajících se vhodné struktury osobních financí	· Transparentní sektorová odpovědnost zastoupených za činnost jejich vázaných zástupců
Poskytovatelé		
Zprostředkovatelé		
Dohled	· Riziko netransparentnosti odpovědnosti při cross-sektorové činnosti VZ	· Transparentní sektorová odpovědnost zastoupených za činnost jejich VZ · Sektorově vyvážená regulace a dohled (soulad s koncepcí VZ na kapitálovém trhu a nově i v pojišťovnictví)
Stát (regulátor)	·	
Varianta 2 - princip jediného zastoupeného pro celý finanční trh – tj. každý VZ musí mít celý finanční trh zastupovat právě a nanejvýš jednu osobu		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· V případě zájmu spotřebitele o sjednání úvěru (či jiných produktů) z širokého spektra produktů dostupných na trhu nutnost obrátit se na zprostředkovatele typu SZ	· Plná transparentnost odpovědnosti za činnost vázaného zástupce
Poskytovatelé	· V případě zájmu finančních skupin na uchování stávajících distribučních cest nutnost vytvořit si vlastní SPV typu SZ, na kterého se interní VZ napojuje	
Zprostředkovatelé	· V případě zájmu o možnost distribuovat širokou škálu produktů nutnost transformovat se na SZ, nebo se napojit na multiproduktového SZ	
Dohled	·	· Plně přičitatelná (nedělitelná) odpovědnost za činnost VZ
Stát (regulátor)	·	· Jednotné regulatorní a dohledové řešení pro celý finanční trh

Konzultace

Otázky ohledně vazebnosti tzv. vázaného zástupce byly široce konzultovány především na Pracovní skupině k distribuci. Ministerstvo financí prezentovalo názor, že z důvodu transparentnosti odpovědnosti a rovněž i regulatorní a dohledové jednoduchosti je vhodné uplatnit tzv. princip jediného zastoupeného (který je zavedený na kapitálovém trhu) pro celý finanční trh.

Z odborné debaty přitom vyplynulo, že by tento způsob nemusel nijak zásadně nabourávat stávající běžně distribuční modely, ani omezovat přístup vázaných zástupců k širšímu spektru produktů, a to z důvodu možnosti využít režim tzv. samostatného zprostředkovatele (druhá navrhovaná kategorie finančních zprostředkovatelů). Na tyto osoby by se mohli vázaní zástupci vázat, nebo by se jimi mohly (za podmínky splnění dodatečně nepřilíš zatěžujících ekonomických a organizačních předpokladů) sami stát.

Námítky ohledně přiměřenosti využití tohoto regulatorního režimu (ať už v rámci konkrétního regulovaného sektoru, nebo napříč celým finančním trhem) se následně objevily v případě osob distribuujících finanční produkty pouze jako svou doplňkovou podnikatelskou činnost (typicky prodejci zboží financovaného spotřebitelským úvěrem), dále u specifických sektorových distribučních modelů (tzv. flotilová pojištění) a také u osob sjednávajících produkci více finančních institucí (poskytovatelů finančních služeb) v rámci jedné finanční skupiny.

Z šetření MF provedeného v únoru 2015 dále vyplynulo, že podíl externí distribuce úvěrových produktů se u klasických bank pohybuje mezi 40 až 70 %, u stavebních spořitelů pak dokonce skoro až 100 %. Využití distributorů-OSVČ tak představuje významný distribuční kanál. Za interní se zde přitom považují jak obchody sjednané na pobočce banky, tak i smlouvy zprostředkované jinou finanční institucí v rámci finanční skupiny, v níž působí i daná banka.

Návrh řešení a odůvodnění

S přihlédnutím k závěrům odborných konzultací, identifikovaným nákladům a přínosům jednotlivých variant a možnostem, které připouští směrnice evropská úprava, se doporučuje realizovat variantu 1, tj. umožnit, aby tzv. vázaní zástupci mohli zastupovat více osob, ale to pouze za předpokladu, že pro tyto zastoupené budou sjednávat produkci z různých sektorů finančního trhu. Z hlediska přiměřenosti regulace se jako vhodné rovněž jeví vytvořit v rámci této varianty výjimku pro osoby, které svou činnost v oblasti úvěrů vyvíjejí pouze jako svou doplňkovou podnikatelskou aktivitu a kdy souběžně úvěr slouží k financování zboží či služby, jež tyto osoby prodávají. Pro tyto osoby by vnitrosektorové omezení vazebnosti neplatilo. Vůči směrnici MCD je taková národní úprava zcela konformní.

F.4 Systém ověřování odbornosti distributorů***F.4.1 Způsob ověření odbornosti distributorů úvěrů*****Popis problému**

Náležitá odbornost osob sjednávajících úvěry pro spotřebitele je důležitým předpokladem pro řádné poskytování služeb zákazníkům. Představuje nástroj na pomezí obezřetnostní regulace a ochrany spotřebitele, který má zajišťovat, aby na finanční (zde úvěrový) trh a do konkrétních zákaznických vztahů vstupovaly pouze osoby dostatečně odborně způsobilé. Regulatorní systém odbornosti by měl představovat garanci určité minimální a objektivně prokazatelné úrovně získaných odborných znalostí jakožto i dovedností, a to u všech osob, které sjednávají úvěrové služby se spotřebiteli. Tím by měl také

přispívat ke kredibilitě osob poskytujících distribuční služby, a tedy i zvyšovat celkovou důvěru zákazníků k finančnímu trhu jako celku.

Lze uvažovat různé způsoby prokázání odbornosti – např. složení odborné zkoušky, nabytí určité praxe na finančním trhu, absolvováním odborného studia apod. Tyto způsoby je – jak je tomu u stávající platné právní úpravy zprostředkování pojištění – dále možné vzájemně kombinovat (např. zkouška plus praxe), resp. nahrazovat (např. zkouška nebo alespoň odborné studium). Povinná odborná zkouška je v současnosti zakotvena v úpravě distribuce penzijních produktů a předpokládá ji rovněž vládní návrh novely zákona č. 38/2004, o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí.

Systém odbornosti by rovněž měl splňovat požadavky na přiměřenost regulace, tj. stanovit pouze minimální požadovaný standard, nezbytný pro to, aby distributor úvěrů jednal se zákazníkem s odbornou péčí, a současně zohlednit rizikovost jednotlivých typů úvěrových produktů v různé míře požadavků na odborné znalosti a dovednosti.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** odbornost prokazovaná absolvováním všeobecného či odborného studia, případně získanou praxí
- **varianta 1:** odbornost prokazovaná složením povinné, státem akreditované odborné zkoušky podle produktových skupin (skupin odbornosti)
- **varianta 2:** odbornost ověřovaná až ex-post v rámci dohledu

Variantu 0 představuje situaci, kdy odbornost osob distribuujících úvěrové produkty bude mít pouze podobu určitého minimálního požadovaného všeobecného vzdělání (např. maturity) doplněného případně o prokázanou odbornou praxi. Varianta 1 předpokládá složení odborné zkoušky u instituce akreditované státem (orgánem dohledu), a to v rozsahu znalostí a dovedností vázících se k produktům, které uchazeč zamýšlí na daném trhu sjednávat. Další formy prokázání odbornosti nad rámec složení odborné zkoušky by se (komplementárně) nepožadovaly, ani by však samy o sobě ke vstupu do odvětví (substitutivně) nepostačovaly. Varianta 2 představuje model, kdy se náležitá odbornost distributora neověřuje před jeho vstupem do odvětví, ale až v průběhu výkonu jeho činnosti, rozhodne-li se pro to dohledový orgán.

Variantu 0 - odbornost prokazovaná absolvováním všeobecného či odborného studia, případně získanou praxí		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Riziko neodborného jednání distributora s klientem a škod z toho plynoucích	·
Poskytovatelé	· Odpovědnost za případné škody plynoucí z neodborného jednání osob, prostřednictvím kterých věřitel/zprostředkovatel jedná	· Menší regulatorní zátěž na distributory
Zprostředkovatelé		
Dohled	· Případná požadovaná praxe je obtížně objektivně posuzovatelná	· Menší administrativní náklady spojené s ověřováním získané odbornosti osob
Stát (regulátor)	· Žádný preventivní účel systému ověřování odbornosti · Nesoulad s koncepcí jednotné úpravy ověřování odbornosti na fin. trhu	·

Varianta 1 - odbornost prokazovaná složením povinné, státem akreditované odborné zkoušky podle produktových skupin (skupin odbornosti)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	.	· Vyšší spotřebitelská důvěra k distributorům úvěrů
Poskytovatelé	· Náklady na přípravu na odb. zkoušku · Náklady na úhradu odborné zkoušky	· Prostor pro zvýšení kredibility profese osob sjednávajících úvěrové produkty
Zprostředkovatelé		
Dohled	· Riziko formálnosti ověřování odbornosti	· Posílení objektivitu v prokazování odbornosti
Stát (regulátor)	· Nutnost komunikovat institut odborných akreditovaných zkoušek vůči spotřebitelům	· Sjednocení pojetí ověřování odbornosti s úpravou v sektoru penzí a připravovanou novou úpravou v pojišťovnictví a na kapitálovém trhu
Varianta 2 - odbornost ověřovaná až ex-post v rámci dohledu		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Slabší preventivní účel systému ověřování odbornosti · Menší pozitivní efekt na důvěru spotřebitelů v odbornost distributorů	.
Poskytovatelé	· Menší právní jistota ohledně kritérií uplatněných při prověřování získané odbornosti osoby u orgánu dohledu	· Menší regulatorní zátěž oproti povinné zkoušce při vstupu do odvětví
Zprostředkovatelé		
Dohled	· Slabší preventivní účel systému ověřování odbornosti	· Menší administrativní náklady spojené s ověřování získané odbornosti osob
Stát (regulátor)	· Nesoulad s koncepcí jednotné úpravy ověřování odbornosti na finančním trhu	· Sblížení se stávajícím přístupem k ověřování odbornosti na kapitálovém trhu

Konzultace a kvantitativní hodnocení

Z dotazování bank provedeného Ministerstvem financí v únoru 2015 plyne následující. Pokud jde o všeobecné znalosti a dovednosti, banky v průměru uvádějí, že přes 90 % jejich interní distributorů má dokončené úplné středoškolské vzdělání. Tyto osoby dále podstupují různé způsoby udržování a zvyšování odborné kompetence – tj. znalostí a dovedností souvisejících s produkty a službami, které nabízí a sjednávají. Jedná se především o různá produktová školení (zejména formou e-learningu) a tzv. seniorní systém. Výstupy z tohoto vzdělávání pak banky u svých zaměstnanců ověřují formou testů, tzv. mystery shoppingů, hodnocením spokojenosti zákazníků apod. U externích distributorů jsou nároky bank (dle jejich vlastního vyjádření) na prokázání odbornosti výrazně nižší, omezující se buď jen na úspěšné zakončení vstupního školení, nebo pouze na předložení živnostenského oprávnění.

Průměrné roční náklady bank na provoz interního systému odbornosti se v přepočtu na jednu vzdělávanou/přezkušovanou osobu pohybují mezi 2 až 20 tisíci Kč. Dodatečné náklady související s případnou akreditací banky by při uchování možnosti interního přezkušování elektronickou formou měly být dle vyjádření bank buď zcela zanedbatelné, resp. nepřesáhnout částku 1 tis. Kč.

V případě nebankovních úvěrových poskytovatelů a zprostředkovatelů, se budou celkové náklady na regulované subjekty, plynoucí z případné povinnosti složit odbornou zkoušku, odvíjet od počtu osob, které budou mít po přijetí nové právní úpravy zájem v odvětví setrvat, resp. do něj nově vstoupit. Uvažujeme-li, že počet těchto osob se nově ustálí na cca pětina současného stavu, tj. na 10 tisíce osobách a že cena nové zkoušky se bude pohybovat průměrně zřejmě mezi cca 2-3 tisíci Kč, pak by se dodatečné nákladové zatížení související se složením zkoušky mělo pohybovat mezi 20-30 mil. Kč.

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se realizovat variantu 1. Prokáže-li uchazeč své odborné předpoklady složením, svým rozsahem adekvátní, odborné zkoušky, měl by být ke sjednávání úvěrových produktů objektivně způsobilý. Jiné způsoby prokazování odbornosti, ať už coby doplňkových požadavků (na praxi) či alternativ (absolvováním odborného studia) tuto objektivitu značně relativizují. Případný regulační požadavek na praxi lze navíc vnímat jako svého druhu umělou bariéru potenciálně omezující rozvoj konkurenčního prostředí v odvětví. Tím samozřejmě není nijak dotčena možnost osoby odpovědné za výkon činnosti osoby jí podřízené (např. banky či její distribuční sítě), aby požadavek na adekvátní praxi uplatňovala v rámci své personální politiky, a zvyšovala tak úroveň svých služeb. Rozsah zkoušky (standard odbornosti) by měl v maximální možné míře odpovídat produktovému zaměření distributora. Nebylo by např. smysluplné, aby z problematiky fixace úvěrů byla přezkušována např. osoba, která se zabývá pouze sjednáváním drobných úvěrů v rámci prodeje zboží na splátky.

V rámci doporučené varianty se jako žádoucí jeví rovněž zvážit povinnost po určité době zkoušku opakovat (tj. fakticky stanovit omezenou dobu platnosti vykonané odborné zkoušky, např. na 5-10 let). V národním hospodářství lze nalézt profese, kde takový požadavek právní úprava vznáší, rovněž jako situace, kdy je naopak platnost získaného osvědčení o získané odbornosti trvalá. Hlavním argumentem pro opakování zkoušky (s cílem prokázat udržení odbornosti v průběhu výkonu dané podnikatelské činnosti) je jak její objektivní povaha (ve srovnání např. s prokazováním nabyté praxe), tak i to, že působí jako určitý filtr garantující zachování kredibility a profesionality daného odvětví. Argumentem proti povinnosti opakovat zkoušku jsou samozřejmě vyšší náklady plynoucí pro adresáty této povinnosti.

Pozn. V této části dopadové studie je samostatně hodnocena pouze otázka případné povinnosti složit při vstupu do odvětví (resp. pro setrvání v něm) odbornou zkoušku. V úzké návaznosti na doporučení, které z této dopadové analýzy vyplynulo, je samozřejmě dále nezbytné vyhodnotit též vhodné způsoby institucionálního zabezpečení tohoto řešení. Tato analýza je obsahem samostatné části F.4.2 této dopadové studie.

F.4.2 Institucionální zajištění ověřování odbornosti

Popis problému

Stanoví-li zákon povinnost vykonání odborné zkoušky (viz část F.4.1), bude zapotřebí rozhodnout o vhodném modelu jejího institucionálního zabezpečení, tj. o určení subjektů s oprávněním (či povinností) tyto odborné zkoušky organizovat a zabezpečovat.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0** (neakreditovaný režim): odborné zkoušky zajišťované osobou, pro kterou uchazeč-distributor zamýšlí vykonávat činnost
- **varianta 1** (akreditované zkušebny): odborné zkoušky zajišťované soukromými subjekty s akreditací od státu
- **varianta 2** (státní zkoušky): odborné zkoušky zajišťované orgánem dohledu

Dle varianty 0 by odpovědnost za provedení přezkoušení uchazeče o vstup do odvětví (příp. o setrvání v něm) nesla osoba (poskytovatel či zprostředkovatel), pro kterou tento uchazeč (OSVČ či zaměstnanec) zamýšlí sjednávat úvěrové produkty. Pro tuto zkušební činnost by zde nebylo potřeba žádné zvláštní oprávnění (akreditace). Varianta 1 je z pohledu předkladatele návrhu ZÚPS variantou systémovou, neboť do budoucna představuje řešení zamýšlené pro celý finanční trh (je i součástí vládního návrhu novely zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí). Předpokládá, že odborné zkoušky by neprováděl stát, ale soukromé osoby, které by k tomu od státu v roli osoby akreditující obdržely (po splnění zákonem stanovených podmínek) veřejnoprávní oprávnění. Její teoretickou subvariantou je i převedení pravomocí na komoru sdružující poskytovatele a zprostředkovatele úvěrů. Komorový systém sdružování osob poskytujících finanční služby, předpokládající povinné členství osob v asociaci (tak jak je tomu např. v Rakousku), však v současnosti nemá v českém právním řádu oporu. Varianta 2 předpokládá, že oprávnění zajišťovat přezkušování distributorů úvěrů by měl výhradně stát. S ohledem na stávající rozdělení institucionálních kompetencí na finančním trhu by takovým orgánem měla být zřejmě Česká národní banka. Ta v minulosti garantovala makléřské zkoušky, v současnosti dbá na průběh zkoušek pro pojišťovací zprostředkovatele. Možností řešení je teoreticky i kombinace varianta 1 a 2, tj. model sdílení či rozdělení těchto pravomocí mezi stát a soukromé osoby.

Varianta 0 (neakreditovaný režim) - odborné zkoušky zajišťované osobou, pro kterou uchazeč-distributor zamýšlí vykonávat činnost		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Vyšší riziko neodborně jednajících osob (slabá ochrana spotřebitele)	· Zřejmě levnější úvěrové produkty (oproti variantám placených zkoušek)
Poskytovatelé	· Nejistota ohledně uznatelnosti odbornosti při provedení kontroly orgánem dohledu	· Relativně nižší nákladové zatížení (oproti variantám placených zkoušek)
Zprostředkovatelé		
Dohled	· Nižší tlak na redukci osob v odvětví vykonávajících činnost nesoustavně	·
Stát (regulátor)	· Reputační riziko - slabá garance odbornosti distributorů	·
Varianta 1 (akreditované zkušebny) - odborné zkoušky zajišťované soukromými subjekty s akreditací od státu		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Riziko nedostatečného dohledu zkušeben ze strany akreditující osoby · Promítnutí nákladů na zkoušku do ceny úvěrových produktů	· Garance (nepřímá) státu ohledně splnění požadované kvality zkoušky, · Přínosy konkurence mezi zkušebnami
Poskytovatelé	· Pravděpodobně vyšší náklady uchazečů na vykonání odborné zkoušky (ve srovnání se státní zkouškou)	· Právní nárok na uznatelnost odbornosti ověření u akreditované osoby při žádosti o získání podnikatelského oprávnění
Zprostředkovatelé		
Akreditované zkušebny	·	· Možnost se podnikatelsky realizovat v oblasti ověřování odbornosti na FT
Dohled	· Náklady spojené s vydáváním akreditací, tvorbou standardů odbornosti a dohledem · Reputační riziko	· Nižší kapacitní náročnost oproti zajištění zkoušek vlastními kapacitami
Stát (regulátor)	· Reputační riziko – riziko nedostatečné kvality zkoušek prováděných soukromými osobami (při nedostatečném dohledu)	· Vyšší flexibilita systému vzhledem k měnícím se vnějším (legislativním a produktovým) podmínkám

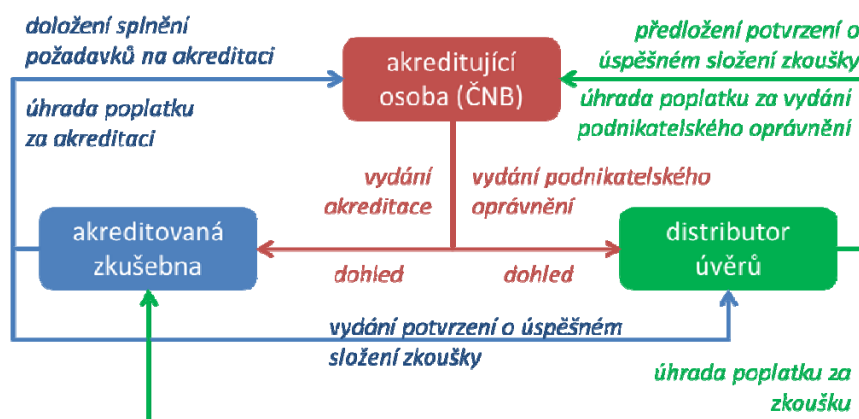
		· Vytvoření podmínek pro budoucí jednotné ověřování odbornosti na celém finančním trhu
Varianta 2 (státní zkoušky) - odborné zkoušky zajišťované orgánem dohledu		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Riziko pouze formálního provádění zkoušek) · Absence konkurence (monopol státu)	· Větší důvěra k distributorům a úvěrovému trhu z důvodu přímého zajištění ověřování odbornosti státem
Poskytovatelé	· Nemožnost prezentovat před klientem případnou kvalitnější zkoušku (z důvodu monopolu státu)	· Pravděpodobně mírně nižší náklady na vykonání odborné zkoušky
Zprostředkovatelé		
Dohled	· Vysoké kapacitní nároky · Reputační riziko	· Přímý vliv na zajištění odborných zkoušek
Stát (regulátor)	· Reputační riziko – riziko pouze formálního provádění zkoušek	

Konzultace

V rámci diskusí, které probíhaly v letech 2009-2011 k budoucí podobě regulace distribuce na příslušné pracovní skupině, se na vhodném modelu institucionálního zabezpečení nepodařilo nalézt shodu. Tato neshoda vyplynula již z neshody na potřebnosti zavedení odborných zkoušek jako jednoho z požadavků na vstup distributorů finančních služeb do odvětví.

Ministerstvo financí v předchozích několika letech (zejména v souvislosti s návrhem novely zákona č. 38/2004 Sb.) rovněž diskutovalo o možnostech začlenění nově navrhovaného systému odbornosti do rámce zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání. Z těchto konzultací však pro předkladatele vyplynulo, že takový postup by přinesl řadu jak věcných, tak i institucionálně-procesních omezení, která jeho aplikovatelnost pro potřeby regulace z titulu ochrany spotřebitele prakticky vylučuje. Využití zákona č. 179/2006 Sb. je problematické především z důvodu kvalitativně odlišného cíle, který má systém tímto zákonem upravený zajišťovat (tj. nikoli primárně regulovat vstup osob do odvětví, ale umožňovat zaměstnavatelům definovat si požadavky, které budou uplatňovat u svých uchazečů) a dále pak vzhledem k nedostatečným pravomocem regulátora při akreditační činnosti a schvalování standardů odbornosti. Předkladatel proto, ve shodě s orgánem dohledu (ČNB) od úvah o využití tohoto systému pro regulaci požadavků na odbornost u distributorů upustil a do zvažovaných variant řešení tento ověřovací režim nezahrnul. V návrhu novely však některé institucionální a procesní prvky ze zákona č. 179/2006 Sb. přesto byly využity. Aplikaci zákona č. 179/2006 Sb. na „nedistribuční“ pozice (tj. pozice, kde nedochází k jednání se zákazníkem a nevzniká tedy přímé riziko neobdobného jednání) na finančním (pojistném) trhu návrh novely naopak nijak nebrání.

Obrázek 12 – Model akreditovaných zkušeben s dohledem státu



Navrhované řešení a odůvodnění

S ohledem na identifikované dopady a s přihlédnutím k nutnosti vytvořit jednotný systém ověřování odbornosti pro celý finanční trh se doporučuje realizovat variantu 1, tj. případné odborné zkoušky realizovat v systému (soukromých) akreditovaných zkušeben a akreditující osoby (České národní banky coby orgánu dohledu). Náklady spojené s provozem tohoto systému ponесou plně subjekty na trhu. Jak vyplynulo z konzultací, již dnes má většina bank zřízeny pro své zaměstnance interní vzdělávací a zkušební systémy (a nastaveny s tím související procesy), tj. fakticky již nyní vykonávají funkce akreditovaných institucí. Dodatečné náklady na implementaci tohoto systému by tak neměly pro banky představovat významnou finanční či jinou zátěž. Vlastní cenu odborné zkoušky vykonané u akreditované instituce lze v danou chvíli předjímat pouze řádově (tj. cca ve výši několika jednotek tisíc Kč). Lze totiž očekávat, že se bude lišit např. v závislosti na rozsahu a hloubce vykonané zkoušky (nad rámec minimálního požadovaného standardu), na renomé zkušebny apod.

Okruh osob, které budou oprávněny žádat o akreditaci, se doporučuje limitovat pouze organizačně-technickými a personálními požadavky na provoz zkoušek. Možné omezení dostupnosti licence akreditované osoby pouze na určité typy institucí (např. na profesní asociace, vzdělávací zařízení) by bylo nedůvodně diskriminační a zřejmě by bylo naplňováno pouze formálně (tj. vznikalo by riziko obcházení zákona účelově zakládanými subjekty).

Pozitivním aspektem systému soukromých akreditovaných zkušeben je rovněž vytvoření podmínek pro fungování konkurenčního prostředí v této oblasti (při nutnosti splnit regulací stanovené minimální požadavky na garanci kvality prováděných zkoušek – tj. minimální rozsah odbornosti, kompetentnost zkoušejících, organizační a technické požadavky atd.).¹⁶

F.5 Institucionální uspořádání povolovacích a dohledových činností

Popis problému

Většina nebankovních subjektů poskytujících a zprostředkujících spotřebitelské úvěry v sektoru působí na základě **živnostenského oprávnění** vydávaného živnostenskými úřady, přičemž dozor nad plněním zákonných povinností vyplývajících ze sjednávání spotřebitelských úvěrů následně vykonává Česká obchodní inspekce. Z údajů Ministerstva průmyslu a obchodu vyplývá, že k 31. 12. 2014 mělo ohlášeno

¹⁶ Příkladem subjektu, který již v této oblasti několik let působí a vytváří vyšší standard náročnosti odborných zkoušek na finančním trhu, může být např. organizace EFPA ČR.

vázanou živnost „poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru“ přes 57 tisíc subjektů, přičemž jen za poslední rok vzrostl jejich počet o cca 7 tisíc. Přes integraci dohledu nad finančním trhem, ke které došlo již v roce 2006, tak jeho významná část zůstává mimo působnost instituce, která je pro povolovací a dohledové činnosti v tomto segmentu národního hospodářství specializovaná – tj. České národní banky.

Stav, kdy nebankovní poskytovatelé a zprostředkovatelé úvěrů vykonávají svou činnost v živnostenském režimu, je hodnocen jako nežádoucí i v **usnesení Poslanecké sněmovny č. 367/2014**. V něm vyjádřila Poslanecká sněmovna názor, že „predátorské a lichevní praktiky na trhu nebankovních poskytovatelů úvěrů jsou velmi závažným negativním společensko-ekonomickým jevem, který ohrožuje řadu občanů“; zároveň tímto vyzvala vládu, „aby zpracovala a předložila Poslanecké sněmovně návrh zákonné úpravy, která by podstatně zpřísnila podmínky pro vstup do podnikání v oblasti poskytování úvěrů (nejen spotřebitelských) nebankovními poskytovateli a zavedla nad jejich činností účinný dohled.“

Následující část závěrečné zprávy se tedy zabývá hodnocením možností budoucího institucionálního ukotvení povolovacích a dohledových činností. Oproti tzv. nulové variantě (zachování současného stavu) jsou tak s ohledem na výše uvedené zvažovány pouze ty varianty, které znamenají ukončení působení distributorů úvěrů v živnostenském režimu a povedou k systémovému (tj. jednotnému) řešení.

Varianty řešení a jejich hodnocení

- **varianta 0:** Zachování současného stavu - rozdělení povolovacích a dohledových činností mezi ČNB, ČOI a živnostenské úřady
- **varianta 1:** Integrace povolovacích a dohledových činností do ČNB
- **varianta 2:** Zřízení nového specializovaného orgánu dohledu pro ochranu spotřebitele na FT

Varianta 0 - Zachování současného stavu - rozdělení povolovacích a dohledových činností mezi ČNB, ČOI a živnostenské úřady		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· Slabá úroveň ochrana spotřebitele	·
Nebankovní poskytovatelé a zprostředkovatelé	· Nízká důvěra spotřebitelů k nebankovnímu úvěrovému trhu	· Zachování relativně volných podmínek výkonu podnikatelské činnosti
Česká národní banka	·	· Nezvyšování nákladů na povolovací a dohledové kapacity
ČOI a živnostenské úřady	· Reputační riziko	· Uchování povolovacích a dohledových kompetencí
Stát - regulátor	· Reputační riziko	·
Varianta 1 - Integrace povolovacích a dohledových činností do ČNB		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· Posílení ochrany spotřebitele (dané větší kompetencí ČNB)
Nebankovní poskytovatelé a zprostředkovatelé	· Zpřísnění podmínek výkonu podnikatelské činnosti	· Vyšší důvěra spotřebitelů k nebankovnímu úvěrovému trhu
Česká národní banka	· Reputační riziko · Dodatečné náklady na kapacity	· Eliminace případných kompetenčních sporů

	potřebné pro výkon činností v rozšířené působnosti	
ČOI a živnostenské úřady	· Ztráta povolovacích a dohledových kompetencí	·
Stát - regulátor	·	· Posílení jednotnosti právní úpravy FT · Sjednocení přístupu k výkonu dohledu
Varianta 2 - Zřízení nového specializovaného orgánu dohledu pro ochranu spotřebitele na FT		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· Posílení ochrany spotřebitele (dané větší kompetencí nového orgánu)
Nebankovní poskytovatelé a zprostředkovatelé	· Zpřísnění podmínek výkonu podnikatelské činnosti	· Vyšší důvěra spotřebitelů k nebankovnímu úvěrovému trhu
Česká národní banka	·	· Snížení nákladů na povolovací a dohledovou činnost
ČOI a živnostenské úřady	· Ztráta povolovacích a dohledových kompetencí	·
Stát - regulátor	· Vysoké náklady na zřízení a provoz nové instituce (v řádech zřejmě až stovek mil. Kč)	· Posílení jednotnosti právní úpravy FT, Sjednocení přístupu k výkonu dohledu

Konzultace

Podle průzkumu Evropské komise (*Tentative overview of the replies to the questionnaire on the enforcement of the CCD*) provedeného v 16 státech Evropského hospodářského prostoru (EU+ESVO) je dohled nad povinnostmi stanovenými CCD integrován do jednoho subjektu (v 7 státech je tímto subjektem centrální banka). Pouze 6 států má rozdělený dohled bankovních a nebankovních poskytovatelů úvěrů. Přehled rozdělení dohledu a kompetencí dohledových institucí v jednotlivých členských státech je shrnut v tabulce 5.

V rámci veřejné konzultace z konce roku 2014 respondenti uvedli, že klíčový je jednotný rámec výkonu dohledu, spočívající ve stejných požadavcích na banky i nebankovní věřitele. Všichni respondenti s výjimkou samotného orgánu dohledu a jednoho zprostředkovatele preferují integraci dohledu, ideálně pod Českou národní banku. 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. 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.

Tabulka 5 – Institucionální rozdělení dohledu a kompetencí dohledových orgánů při výkonu dohledu nad povinnostmi stanovenými směrnicí CCD

Země	Dohled nad bankami v oblasti úvěrů pro spotřebitele	Dohled nad nebankovními institucemi
Belgie	Od 1. 7. 2015 <i>FPS (Ministry of Economy)</i> . <i>Bank of Belgium</i> je plně odpovědná za dodržování pravidel CCD. <i>FSMA (Financial Services and Markets Authority)</i> bude vydávat licence poskytovatelům úvěrů (bankovním i nebankovním) a zprostředkovatelům.	Od 1. 7. 2015 <i>FPS (Ministry of Economy)</i> . <i>Bank of Belgium</i> je plně odpovědná za dodržování pravidel CCD. <i>FSMA (Financial Services and Markets Authority)</i> bude vydávat licence poskytovatelům úvěrů (bankovním i nebankovním) a zprostředkovatelům.
Bulharsko	<i>Consumer Protection Commission</i> . <i>National Bank</i> v oblasti smluvních podmínek.	<i>Consumer Protection Commission</i>
ČR	<i>Česká národní banka</i>	<i>Česká obchodní inspekce</i> ; živnostenské úřady
Dánsko	<i>FSA</i> a <i>Danish Consumer Ombudsman</i> (pro CCD)	<i>Danish Consumer Ombudsman</i>
Estonsko	<i>Consumer Protection Board</i> . <i>Financial Supervisory Authority</i> pokrývá obezřetnostní dohled a poskytuje bankám licence	<i>Consumer Protection Board</i>
Finsko	<i>Consumer Ombudsman</i> a <i>Financial Supervisory Authority</i>	<i>Consumer Ombudsman</i> a <i>Southern Finland Regional State Administrative Agency</i>
Francie	<i>l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution</i>	
Chorvatsko	<i>Croatian National Bank</i>	<i>Ministry of Economy</i>
Irsko	<i>Central Bank of Ireland</i>	<i>Central Bank of Ireland</i> (oddělení <i>Registry for Credit Unions</i> pro kampeličky)
Island	<i>Consumer Agency</i>	<i>Consumer Agency</i>
Itálie	<i>Bank of Italy</i>	<i>Bank of Italy</i>
Kypr	<i>Competition and Consumer Protection Service (CCPS) of the Ministry of Energy, Commerce, Industry and Tourism</i> and <i>Central Bank of Cyprus</i>	<i>Consumer and Competition Protection Service of the Ministry of Energy, Commerce, Industry and Tourism</i> for intermediaries
Litva	<i>Bank of Lithuania</i>	<i>Bank of Lithuania</i>
Lotyšsko	<i>Consumer Rights Protection Centre</i> a <i>Financial and Capital Markets Commission</i> (pro nebankovní poskytovatele)	<i>Consumer Rights Protection Centre</i>
Lucembursko	Oprávnění od ministra dohlížejícího finanční sektor	Oprávnění od ministra, který má v kompetenci oprávnění zřizovat organizace
Maďarsko	<i>Central Bank of Hungary</i>	<i>Central Bank of Hungary</i>
Německo	<i>BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)</i> a <i>Bundesbank</i>	Pouze banky mohou poskytovat úvěry
Nizozemí	<i>Authority for Financial Markets</i>	<i>Authority for Financial Markets</i>
Norsko	<i>Financial Supervisory Authority</i>	<i>Financial Supervisory Authority</i>
Polsko	<i>Competition and Consumer Protection</i> a <i>Financial Supervisory Authority</i> pro obezřetnostní dohled	<i>Competition and Consumer Protection</i>
Portugalsko	<i>Bank of Portugal</i>	<i>Bank of Portugal</i>
Rakousko	<i>Ministry of Justice, Federal Chancellery, Financial Market Authority (FMA), District Administrative Authorities</i>	<i>Ministry of Justice, Federal Chancellery, Trade Authorities, District Administrative Authorities</i>
Rumunsko	<i>National Authority for Consumers' Protection, and National Bank of Romania</i> (obezřetnostní dohled)	<i>National Authority for Consumers' Protection</i> . Registrace poskytovatelů v <i>National Bank of Romania</i>
Řecko	<i>Central Bank of Greece</i>	Registrace místními obchodními komorami a dohled <i>Bank of Greece</i>
Slovensko	<i>Národná banka Slovenska</i>	<i>Národná banka Slovenska</i>
Slovinsko	<i>Bank of Slovenia</i>	<i>Market Inspectorate</i>
Španělsko	<i>Bank of Spain</i>	Autonomní regionální organizace
Švédsko	<i>Swedish Consumer Agency</i> dohlíží na oblast reklamy a předsml. informací. Banky dohlíží <i>Sweden's financial supervisory authority (Finansinspektionen)</i> v ostatních oblastech mimo reklamu a předsml. informace.	<i>Swedish Consumer Agency</i> . Ostatní úvěrové instituce dohlíží <i>Sweden's financial supervisory authority (Finansinspektionen)</i> v ostatních oblastech mimo reklamu a předsml. informace.
Velká Británie	<i>Financial Conduct Authority</i> (obezřetnostní dohled vykonává <i>Prudential Regulation</i>)	<i>Financial Conduct Authority</i>

Země	Dohled nad bankami v oblasti úvěrů pro spotřebitele	Dohled nad nebankovními institucemi
	Authority)	

Za účelem kvantifikace dopadů vyplývajících z jednotlivých zvažovaných variant rozeslalo MF v květnu 2015 na ČNB, ČOI a MPO **otázky týkající se jak současného stavu, tak i očekávaných dopadů po případné legislativní změně**. Tyto otázky, včetně odpovědí příslušných institucí jsou shrnuty níže.

DOTAZNÍK ZASLANÝ ČESKÉ NÁRODNÍ BANCE

Otázka MF č. 1: Jaký je průměrný roční osobní (mzdový) náklad ČNB na zabezpečení výkonu činnosti dohledu na finančním trhu? Kolik osob tuto činnost v současnosti v ČNB zabezpečuje? Jaké vznikají v této oblasti ČNB roční provozní náklady?

Z odpovědi ČNB: „...nepovažujeme údaje k otázce 1 týkající se současného stavu za relevantní pro vyhodnocení přínosů a nákladů variant budoucího institucionálního uspořádání dohledu nad nebankovními poskytovateli úvěrů. Současná úprava nezahrnuje podmínku povolení dohledového orgánu k výkonu činnosti a ani obnovování licencí či registrací. Proto by byly těžko srovnatelné současné nároky na výkon dohledu s nároky podle navrhované právní úpravy.“

Otázka MF č. 2: Jakou změnu výše uvedených ukazatelů (navýšení lidských zdrojů, nárůst nákladů v členění na osobní/provozní/investiční, resp. na jednorázové/opakované) očekáváte v souvislosti s možnou legislativní změnou, předpokládající převedení povolovacích a dohledových činností v sektoru nebankovních poskytovatelů a zprostředkovatelů úvěrů pro spotřebitele na ČNB?

Odpověď ČNB:

Roční osobní náklad na výkon dohledu v oblasti nové dohledové kompetence zahrnující osobní náklady na výkon dohledu, na povolovací a sankční řízení by se:

- v letech 2016 a 2017 pohybovaly v rozmezí od 45.813.140 Kč do 60.514.670 Kč,
- od roku 2018 by pak na zajištění ročních osobních nákladů bylo třeba 44.499.980 Kč.

Navýšení počtu zaměstnanců potřebných na zajištění předmětné agendy by se

- v letech 2016 a 2017 pohybovalo v rozmezí od 34 do 59,
- a od roku 2018 by pak na zajištění uvedené agendy bylo třeba 45 zaměstnanců.

Navýšení ročních provozních nákladů u předmětné agendy by se

- v letech 2016 a 2017 pohybovalo v rozmezí od 16.918.922 Kč do 22.417.672 Kč
- od roku 2018 by pak na zajištění provozních nákladů bylo třeba 18.307.401 Kč.

DOTAZNÍK ZASLANÝ ČESKÉ OBCHODNÍ INSPEKCI

Otázka MF č. 1: Jaký je průměrný roční osobní (mzdový) náklad ČOI na výkon činnosti 1 kontrolora v oblasti spotřebitelských úvěrů?

Odpověď ČOI: Průměrné roční mzdové náklady na jednoho inspektora ČOI činí 473 987,- Kč. Tyto průměrné mzdové náklady na jednoho inspektora jsou složeny z hrubého platu, který činí 351 449,- Kč, odvod na sociální pojištění organizace 87 517,- Kč, dále odvod na zdravotní pojištění organizace 31 505,- Kč a FKSP (1% z hrubého platu) 3 514,- Kč.

Otázka MF č. 2: Kolik osob celkově vykonává pro ČOI kontrolu spotřebitelských úvěrů? Jaké procento z jejich činnosti představují kontroly v oblasti spotřebitelských úvěrů?

Odpověď ČOI: S ohledem na způsob výkonu dozoru ČOI není možné na tuto otázku zcela přesně odpovědět. V polovině roku 2013 byl vytvořen pracovní tým, který sestává z 14 zástupců regionálních inspektorátů a jednoho zástupce ústředního inspektorátu. Nelze však opomenout ani činnost dalších zaměstnanců ČOI, podílejících se například na vedení správních řízení, kontrole reklamy spotřebitelského úvěru v rámci realizace kontrol zaměřených na jiné oblasti nabídky výrobků a poskytování služeb, atp. Vytíženost jednotlivých pracovníků, kteří se zabývají kontrolou spotřebitelského úvěru rovněž nelze určit. Ta je do značné míry závislá na regionu, počtu podání, složitosti vedených kontrol a následných správních řízení a v neposlední řadě i společenské poptávce. Specialistů pro kontrolu spotřebitelského úvěru je tedy v současné době v ČOI 15, nelze však tvrdit, že se zabývají výhradně touto činností.

Otázka MF č. 3: Jaké vznikají v této oblasti ČOI roční provozní náklady?

Odpověď ČOI: Ve vztahu podílu kontrol spotřebitelského úvěru (269) a všech kontrol provedených v roce 2014 (31 009) k celkovým nákladům ČOI, vychází tato částka na 2 604 774,- Kč. Jedná se však o statistický údaj, který nemůže zachytit náročnost jednotlivých kontrol a tedy ani přesně vypovědět o jejich nákladech. Jedním z atributů, který stojí mimo statistické údaje je například činnost specializovaných pracovníků, kteří v rámci úkonů před kontrolu vyhodnocují některé kauzy, a na základě těchto vyhodnocení pak kontrolu vůbec nezahajují.

Otázka MF č. 4: Výroční zpráva ČOI z roku 2014 hovoří o spojení celostátně zaměřených kontrol reflektujících nejzávažnější celospolečenská spotřebitelská témata na straně jedné a operativních kontrol na základě vnitřních a vnějších podnětů na straně druhé. Které z těchto typů kontrol v rámci kontrolní činnosti ČOI v souvislosti se spotřebitelským úvěrem převažují (v jakém poměru)?

Odpověď ČOI: Problematika spotřebitelských úvěrů je v posledních letech vždy zařazena do plánu kontrolních projektů ČOI jako celostátní kontrolní akce plánovaná na celé období plánu, tedy na 1 rok. Poskytování spotřebitelského úvěru, jeho nabídka a zprostředkování je vnímáno jako závažné celospolečenské téma a případné vnější i vnitřní podněty jsou řešeny v jeho rámci.

DOTAZNÍK ZASLANÝ MINISTERSTVU PRŮMYSLU A OBCHODU (ODBOR ŽIVNOSTÍ)

1. Kolik osob poskytujících vázanou živnost „poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru“ k 31. 12. 2014 evidujete?

stav k / kraj	Hl. m. Praha	Středočeský	Jihočeský	Plzeňský	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký
31.12.2014	6407	6339	3794	3014	1906	4796	2347	3135
31.3.2015	6600	6501	3890	3144	1975	4946	2414	3218
stav k / kraj	Pardubický	Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Moravskoslezský	Zlínský	Celkem	
31.12.2014	2990	2851	6592	3370	6638	3289	57468	
31.3.2015	3080	2921	6774	3456	6815	3357	59091	

2. Jaký průměrný roční osobní (mzdový) náklad vzniká živnostenským úřadům v souvislosti se zajištěním příslušných činností (zápisy, výmazy, kontroly, udělování sankcí aj.) u výše uvedené živnosti? 3. Uvedte prosím odhad, kolik pracovníků v přepočtu na celý úvazek uvedenou agendu zabezpečuje. 4. Jaké vznikají živnostenským úřadům v této oblasti roční provozní náklady?

Z odpovědi MPO: „Otázky nejsme schopni odpovědět. Výkon agendy živnostenského podnikání je přenesen na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Odvolacím orgánem jsou krajské živnostenské úřady, kterými jsou odbory krajských úřadů. MPO nemá přehled o financování přeneseného výkonu státní správy, a proto nemůže ani odpovědět na Vámi položené otázky. Údaje lze možná získat na 227 obecních živnostenských úřadech a 14 krajských úřadech. ...“

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se realizovat variantu 1, tj. převést pravomoci k udělování podnikatelských oprávnění a k výkonu dohledu nad činností nebankovních poskytovatelů a zprostředkovatelů na Českou národní banku. Hlavním očekávaným přínosem takového řešení je především zlepšení důvěry spotřebitelů k tomuto segmentu finančního trhu a skutečnost, že tímto krokem dojde k faktickému dovršení integrace dohledu nad finančním trhem pod Českou národní banku.

Alternativou (viz varianta 2) by bylo vytvoření nového specializovaného orgánu pro dohled v oblasti ochrany spotřebitele (viz institucionální uspořádání ve Velké Británii). Tuto variantu však v dané chvíli nelze považovat za relevantní. S odbornou veřejností není nijak projednaná; z finančního a legislativně-organizačního hlediska se pak jeví jako velmi náročná.

Myšlenka sjednocení dohledu pod ČNB má oproti tomu podporu napříč celou odbornou veřejností. Jedná se o efektivní a systémový způsob řešení problémů spotřebitelů na trhu úvěrů, zejména s ohledem na věcnou specializaci dohledové činnosti České národní banky v oblasti finančního trhu oproti širokému spektru živností dohlížených živnostenskými úřady a ČOI. Z hlediska dodatečných nákladů, které by musely být vydány na navýšení kapacit ČNB pro výkon povolovacích a dohledových činností v rozšířené působnosti, vychází toto řešení v porovnání variantou 2 objektivně jako výrazně levnější.

F.6 Předčasné splacení úvěru na bydlení**Popis problému**

Směrnice MCD dává spotřebiteli článkem 25 právo na předčasné splacení úvěru, které lze různými způsoby uvedenými ve Směrnici omezit. Právo na předčasné splacení lze

- omezit časem (např. v rámci určité lhůty do konce doby fixace), nebo důvodem uplatnění práva na straně spotřebitele, nebo
- stanovit různé podmínky uplatnění tohoto práva v závislosti na okamžiku jeho uplatnění nebo v závislosti na druhu úrokové sazby (pevná/pohyblivá).

Zvláštní kategorií podmínek je právo věřitele na odškodnění za náklady spojené s předčasným splacením, které není Směrnicí na rozdíl od právní úpravy obsažené v CCD/ZSÚ pevně dáno. Členské státy nemusí právo věřitele na odškodnění vůbec povolit, pokud však tak učiní, nesmí toto odškodnění převýšit finanční ztrátu věřitele a nesmí být sankcí. Členské státy mohou toto odškodnění, pokud jej povolí, omezit určitou výší nebo právo na něj omezit časově (např. právo vyloučit v určité lhůtě před uplynutím doby fixace).

Na rozdíl od Směrnice CCD, která podmínky předčasného splacení a výši odškodnění věřitele přesně reguluje, Směrnice MCD pouze stanoví právo na předčasné splacení, přičemž ohledně stanovení podmínek výkonu tohoto práva dává členským státům praktickou volnost. Na rozdíl od úvěrů spotřebitelských mají úvěry hypoteční (na bydlení) jak podstatně delší dobu splatnosti, tak v průměru podstatně větší objem. Věřitelé tyto úvěry financují různými finančními nástroji, mezi jinými i hypotečními zástavními listy s danou dobou splatnosti, která se odráží v časovém období, po které je fixována výpůjční úroková sazba. Předčasné splacení úvěrů na bydlení tak může věřitelům přinášet reálné náklady, které odůvodňují právo věřitele na odškodnění za toto předčasné splacení, zejména tam, kde je úroková sazba fixována.

Náklady, které věřitelům z předčasného splacení úvěru či jeho části vznikají, však v současné době bývají zneužívány pro odůvodnění vysokých poplatků, které věřitelé spotřebiteli za předčasné splacení účtují,

jež náklady věřitele převyšují. Tyto poplatky mají charakter spíše sankční a jsou způsobilé spotřebitele od využití práva na předčasné splacení úvěru odradit. Tyto poplatky obvykle nejsou účtovány při změně fixace výpůjční úrokové sazby s ohledem na to, že je spotřebitelovým právem novou výpůjční úrokovou sazbu nepřijmout a změnit poskytovatele úvěru. Avšak i toto právo bývá omezeno nejrůznějšími poplatky, např. vysokými poplatky za vystavení výpisu z úvěrového účtu s vyčíslením zůstatku nesplaceného úvěru. Z tohoto důvodu vyžaduje úprava práva na předčasné splacení úvěrů s fixovanou výpůjční úrokovou sazbou podrobnou úpravu.

Oproti tomu v případě úvěrů s variabilní výpůjční úrokovou sazbou stanovenou obvykle jako obchodní přírůžka věřitele/poskytovatele úvěru vůči určité (obvykle krátkodobé) referenční úrokové sazbě odpadají náklady věřitele na zajištění slíbené úrokové sazby a věřitelé obvykle umožňují předčasné splacení úvěrů s variabilní výpůjční úrokovou sazbou kdykoli a zdarma.

Konzultace

V rámci dotazování bank v únoru 2015 bylo zjišťováno, kolik procent klientů podává žádost o předčasné splacení, kolik procent tuto žádost podá v období refixace úrokové sazby a jaké jsou nejčastější důvody předčasného splacení. Dále bylo zjišťováno, jaké dopady jsou očekávány při regulaci poplatků spojených s žádostí o předčasné splacení v případě některých zvažovaných variant (viz dále).

Z tohoto dotazování vyplynulo, že k předčasnému splacení úvěru na bydlení podává žádost cca jedna třetina klientů. Třetina až polovina z těchto osob (tj. cca 10 až 15 % všech klientů) přitom žádá o předčasné splacení v rámci období fixace úrokové sazby. Jako hlavní důvody, proč klienti k předčasnému splacení přistupují, banky uvádějí:

- zájem na splacení úvěru z vlastních mimořádných prostředků,
- prodej nemovitosti financované úvěrem,
- refinancování úvěru,
- sociální případy (úmrť, rozvod).

F.6.1 Rozdílné zacházení dle druhu úrokové sazby

Popis problému

Tato kapitola řeší otázku, zda postupovat stejně jak v případě úvěrů s variabilní sazbou, tak v případě úvěrů se sazbou fixovanou na určité časové období. Zatímco v případě úvěrů s fixovanou úrokovou sazbou vznikají v případě předčasného splacení věřitelům reálné náklady s ohledem na finanční instrumenty, jimiž jistí platnost smlouvené úrokové sazby, úvěry s variabilní sazbou tyto náklady nepřinášejí. Úroková sazba je u nich tvořena obchodní marží věřitele přidanou ke krátkodobé referenční úrokové sazbě. V případě těchto úvěrů bývá předčasné splacení hypotečních úvěrů kdykoli zdarma, předčasné splacení spotřebitelských úvěrů s variabilní sazbou je zdarma ze zákona již na základě požadavků Směrnice CCD.

Varianty řešení

- **varianta 0:** nečinit rozdíl, předčasné splacení zpoplatněno u obou typů úrokových sazeb;
- **varianta 1:** nečinit rozdíl, předčasné splacení zdarma u obou typů úrokových sazeb;
- **varianta 2:** předčasné splacení u úvěrů s variabilní sazbou kdykoli zdarma, dále řešit podmínky předčasného splacení u úvěrů s fixací úrokové sazby.

Varianta 0 - nečinit rozdíl, předčasné splacení zpoplatněno u obou typů úrokových sazeb		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· zhoršení postavení spotřebitelů · zvýšení nákladů (dle UniCredit Bank nárůst úrokové sazby až o 0,5%, dle Raiffeisen SS o 0,05%)	·
Poskytovatelé	·	· možné výnosy z poplatků u úvěrů s variabilními sazbami · možnosti poskytování konkurenčních výhod
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	· reputační riziko ze zhoršení postavení spotřebitele	·
Varianta 1 - nečinit rozdíl, předčasné splacení zdarma u obou typů úrokových sazeb		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· věřitelé přenesou náklady z předčasného splacení do úrokové sazby, dojde k celkovému zdražení všech úvěrů	· výrazné zlepšení postavení spotřebitele
Poskytovatelé	· narušení dosavadní praxe · nezohlednění finančních nákladů věřitele	· zjednodušení praxe s přenesením nákladů na všechny dlužníky (zdražení všech úvěrů)
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	· reputační riziko ze špatné regulace	·
Varianta 2 - předčasné splacení u úvěrů s variabilní sazbou kdykoli zdarma, dále řešit podmínky předčasného splacení u úvěrů s fixací úrokové sazby		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· zachování stávající praxe
Poskytovatelé	·	· zachování stávající praxe
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	· snadné prosazení

Konzultace

Veřejná konzultace k transpozici Směrnice MCD v červenci 2014 a konzultace ke zjištění kvantitativních dopadu v únoru 2015. Respondenti preferují, aby bylo předčasné splacení umožněno kdykoli, ale věřitel měl nárok na odškodnění. Ve zvláštních případech životních situací spotřebitele, jako je rozvod, úmrtí, dlouhodobá nemoc, invalidita dlužníka či jeho manžela, avšak nikoli ztráta zaměstnání, by mělo být předčasné splacení umožněno zdarma. Odškodnění samo by mělo být definováno jako úhrada prokazatelných nákladů s předčasným splacením spojená, dle jednoho věřitele by mělo jít o rozdíl mezi původně sjednanou úrokovou sazbou (částečně) splaceného úvěru a úrokovou sazbou, za kterou věřitel může půjčit předčasně splacenou částku na finančním trhu v době předčasného splacení navýšenou o

pevnou částku pokrývající procesní náklady banky přímo související s technickou realizací předčasné splátky spotřebitele.

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se provést variantu 2, která vychází ze stávající praxe, nepoškozuje žádnou smluvní stranu, umožňuje dále detailnější řešení tam, kde je třeba.

F.6.2 Omezení práva na předčasné splacení co do důvodu jeho uplatnění

Popis problému

Tato kapitola řeší otázku, zda v souladu s možnostmi danými Směrnicí MCD omezit právo spotřebitele na předčasné splacení tím, že jej umožníme pouze v případě specifických důvodů, nebo tím, že v případě specifických důvodů uplatnění tohoto práva bude omezeno právo věřitele na odškodnění (tj. ve specifických případech bude moci spotřebitel uplatnit své právo zdarma). Specifickými důvody, definovanými respondenty veřejné konzultace (níže), jsou: rozvod, úmrtí, dlouhodobá nemoc, invalidita dlužníka či jeho manžela, avšak nikoli ztráta zaměstnání.

Varianty řešení

- **varianta 0:** využití práva spotřebitele na předčasné splacení je omezeno specifickými důvody;
- **varianta 1:** využití práva věřitele na spravedlivé odškodnění je omezeno specifickými důvody.

Varianta 0 - využití práva spotřebitele na předčasné splacení je omezeno specifickými důvody		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· snížení flexibility při splácení úvěru · snížení ochrany	·
Poskytovatelé	·	· pravidelný režim splácení · vyloučení možnosti předčasného splacení mimo vyjmenované případy
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	· snížení ochrany spotřebitele	·
Varianta 1 - využití práva věřitele na spravedlivé odškodnění je omezeno specifickými důvody		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· vysoká flexibilita při splácení úvěru · vyšší ochrana
Poskytovatelé	·	· nejistota kompenzována odškodněním za nesené náklady
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	· zvýšení ochrany spotřebitele

Konzultace

Z vyjádření respondentů ve veřejné konzultaci k transpozici Směrnice MCD z července 2014 vyplynulo, že předčasné splacení by mělo být umožněno kdykoli, ale věřitel měl nárok na odškodnění. Ve zvláštních případech životních situací spotřebitele, jako je rozvod, úmrtí, dlouhodobá nemoc, invalidita dlužníka či

jeho manžela, avšak nikoli ztráta zaměstnání, by mělo být předčasné splacení umožněno zdarma. Odškodnění samo by mělo být definováno jako úhrada prokazatelných nákladů s předčasným splacením spojená, dle jednoho věřitele by mělo jít o rozdíl mezi původně sjednanou úrokovou sazbou (částečně) splaceného úvěru a úrokovou sazbou, za kterou věřitel může půjčit předčasně splacenou částku na finančním trhu v době předčasného splacení navýšenou o pevnou částku pokrývající procesní náklady banky přímo související s technickou realizací předčasné splátky spotřebitele.

Z dotazování Ministerstva financí z února 2015 vyplynulo, že k předčasnému splacení úvěru na bydlení podává žádost cca jedna třetina klientů. Třetina až polovina z těchto osob (tj. cca 10 až 15 % všech klientů) přitom žádá o předčasné splacení v rámci období fixace úrokové sazby. Jako hlavní důvody, proč klienti k předčasnému splacení přistupují, banky uvádějí:

- zájem na splacení úvěru z vlastních mimořádných prostředků,
- prodej nemovitosti financované úvěrem,
- refinancování úvěru,
- sociální případy (úmrtí, rozvod).

Navrhované řešení a odůvodnění

S přihlédnutím k identifikovaným přínosům a nákladům, a dále k závěrům z veřejných konzultací se doporučuje realizovat variantu 1.

F.6.3 Omezení práva na předčasné splacení dle okamžiku uplatnění

V této kapitole jsou zvažována omezení práva na předčasné splacení vzhledem k okamžiku, kdy spotřebitel toto své právo uplatní, případně důvodu uplatnění práva spotřebitelem. Okamžik uplatnění práva je důležitý především z hlediska úvěrů s úrokovou sazbou fixovanou na určité časové období (1,3,5 a více let), kdy je věřitelem zaručená a smluvně dohodnutá sazba zajištěna na straně věřitele pomocí finančních nástrojů s platností po dobu fixace a předčasné splacení tak může vytvářet na straně věřitele dodatečné náklady. Důvod uplatnění práva spotřebitelem nezávisle na okamžiku uplatnění tohoto práva je důležitý z hlediska zohlednění určitých životních situací na straně spotřebitele, znamenajících např. riziko platební neschopnosti a tudíž může být i v zájmu věřitele umožnit spotřebiteli předčasné splacení úvěru.

--- Časové omezení ---

Popis problému

Lze říci, že časové omezení práva má 2 roviny, a to jednak

- stanovení období s ohledem na datum změny fixace výpůjční úrokové sazby, po které je předčasné splacení umožněno a jednak
- omezení četnosti předčasného splacení v rámci stanoveného období (např. kalendářního roku).

Věřitelé, kteří již v současnosti umožňují předčasné splacení zdarma i mimo období refixace výpůjční úrokové sazby, toto právo omezují na jednu ročně, což je pochopitelné z hlediska administrativních nákladů na toto předčasné splacení, přepočítávání dluhu, budoucích splátek apod. Z pohledu věřitele by bylo podstatně administrativně náročnější, kdyby měl spotřebitel právo kdykoli poslat pravidelnou splátku úvěru navýšenou podle momentálních možností spotřebitele, než když má tuto možnost pouze jednou za rok, v konkrétním termínu a případně objemově limitovanou.

V rámci těchto rovin existuje nepřehledné množství kombinací, z nichž bylo k posouzení vybráno několik variant, v zásadě odrážejících současnou situaci na trhu, praxi a potřeby spotřebitelů a požadavky Směrnice MCD.

Varianty řešení

- **varianta 0:** využití práva na předčasné splacení není omezeno ani co do období, v němž je využito, ani co do četnosti využití práva;
- **varianta 1:** využití práva na předčasné splacení není omezeno co do období, v němž je využito, avšak četnost využití práva je omezena na 1x ročně k datu stanovenému ve smlouvě;
- **varianta 2:** využití práva na předčasné splacení není omezeno co do období, v němž je využito, avšak četnost využití práva je omezena na 2x ročně k datu stanovenému ve smlouvě;
- **varianta 3:** využití práva na předčasné splacení je omezeno na 1 za období 3 měsíců před koncem fixace výpůjční úrokové sazby;

Varianta 0 - využití práva na předčasné splacení není omezeno ani co do období, v němž je využito, ani co do četnosti využití práva		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	.	· nejširší možnosti uplatnění práva na předčasné splacení · snížení nákladů úvěru · vyšší úroveň ochrany spotřebitele
Poskytovatelé	· vysoké náklady věřitele při neomezeném využití práva spotřebitelem · zhoršená možnost plánování finan. toků · vysoká variabilita anuitních splátek	· rychlejší návratnost úvěru
Dohled	.	.
Stát (regulátor)	· politické náklady za prosazení varianty	· politické přínosy ze zvýšení ochrany spotřebitele
Varianta 1 - využití práva na předčasné splacení není omezeno co do období, v němž je využito, avšak četnost využití práva je omezena na 1x ročně k datu stanovenému ve smlouvě		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· neexistence absolutní volnosti při využití práva	· existuje možnost uplatnění práva na předčasné splacení · snížení nákladů úvěru
Poskytovatelé	· náklady věřitele - nižší oproti variantě 0 vyplývající z omezení četnosti využití práva	· lepší možnost plánovat finanční toky
Dohled	.	.
Stát (regulátor)	· politické náklady na prosazení varianty – ale nižší oproti variantě 0	· politické přínosy ze zvýšení ochrany spotřebitele

Varianta 2 - využití práva na předčasné splacení není omezeno co do období, v němž je využito, avšak četnost využití práva je omezena na 2x ročně k datu stanovenému ve smlouvě		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· neexistence absolutní volnosti při využití práva	· dostatečné možnosti uplatnění práva · snížení nákladů úvěru
Poskytovatelé	· náklady věřitele - nižší oproti variantě 0 vyplývající z omezení četnosti využití práva, ale vyšší oproti variantě 1	· lepší možnost plánovat finanční toky
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	· politické náklady na prosazení varianty – nižší než u var. 0 a 1	· politické přínosy ze zvýšení ochrany spotřebitele
Varianta 3- využití práva na předčasné splacení je omezeno na 1 za období 3 měsíců před koncem fixace výpůjční úrokové sazby		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· neexistence absolutní volnosti při využití práva · omezení práva na období bezprostředně předcházející refixaci	· zachování stávající praxe vycházející z nabídky věřitele na novou fixaci výpůjční úrokové sazby
Poskytovatelé	· zamezení tvorby konkurenčních výhod legislativním omezením využití práva	· nejnižší náklady věřitele ze zvažovaných variant · zachování stávající praxe · možnost plánovat finanční toky
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	· nejnižší politické náklady na prosazení varianty

Konzultace

Veřejná konzultace k transpozici Směrnice MCD v červenci 2014. Respondenti preferují, aby bylo předčasné splacení umožněno kdykoli, ale věřitel měl nárok na odškodnění. Ve zvláštních případech životních situací spotřebitele, jako je rozvod, úmrtí, dlouhodobá nemoc, invalidita dlužníka či jeho manžela, avšak nikoli ztráta zaměstnání, by mělo být předčasné splacení umožněno zdarma. Odškodnění samo by mělo být definováno jako úhrada prokazatelných nákladů s předčasným splacením spojená, dle jednoho věřitele by mělo jít o rozdíl mezi původně sjednanou úrokovou sazbou (částečně) splaceného úvěru a úrokovou sazbou, za kterou věřitel může půjčit předčasně splacenou částku na finančním trhu v době předčasného splacení navýšenou o pevnou částku pokrývající procesní náklady banky přímo související s technickou realizací předčasné splátky spotřebitele.

Navrhované řešení a odůvodnění

Varianta 0 dává spotřebiteli maximální flexibilitu při splácení úvěru, což je kompenzováno právem věřitele na odškodnění za související náklady. Věřitelé sami ve veřejné konzultaci vyjádřili podporu tomu, aby spotřebiteli bylo umožněno předčasné splacení kdykoli, avšak za kompenzací nákladů věřitele. To je řešeno níže.

--- Rozdílné zacházení dle okamžiku uplatnění ---

Popis problému

Pokud bude spotřebiteli umožněno předčasné splacení úvěru kdykoli a současně bude věřiteli umožněno žádat odškodnění za náklady vyplývající věřiteli z tohoto předčasného splacení (níže), lze současně uvažovat o tom, v jakých případech bude spotřebiteli umožněno předčasné splacení bez toho, aby byl povinen platit věřiteli jeho náklady, tj. předčasné splacení úplně zdarma. V současné době právo na předčasné splacení zdarma vyplývá z práva spotřebitele odmítnout novou výpůjční úrokovou sazbu v době její refixace. Z odmítnutí nové výpůjční úrokové sazby nabídnuté v době refixace stávajícím věřitelem vyplývá nutnost najít nového poskytovatele úvěru, a z jím poskytnuté částky splatit předčasně úvěr u věřitele stávajícího.

Někteří věřitelé současně nabízejí (za poplatek, či zdarma) možnost sjednat možnost omezeného (např. do 25 % jistiny) předčasného splacení úvěru např. jednou ročně k předem stanovenému datu.

Otázkou řešenou v této podkapitole je

- zda umožnit rozdílné zacházení, tedy zda by vůbec mělo být umožněno spotřebiteli předčasné splacení úvěru zdarma, zde jednoznačně odpovídáme ANO s ohledem na stávající praxi, kdy podstatnou náležitost smlouvy (výpůjční úrokovou sazbu) nelze změnit jednostranně a postupně se rozšiřující nabídku věřitelů umožňujících předčasné splacení zdarma za předem definovaných podmínek,
- délka lhůty před koncem fixace výpůjční úrokové sazby, kdy bude předčasné splacení umožněno zdarma,
- četnost předčasného splacení, které by mělo být umožněno zdarma.

Vzhledem k velkému množství vzájemných kombinací kritérií byly vybrány varianty, které odrážejí současné možnosti předčasného splacení nabízené na trhu a potřeby spotřebitelů.

Varianty řešení

- **varianta 0:** předčasné splacení zdarma ve lhůtě 3 měsíce před koncem fixace úrokové sazby;
- **varianta 1:** předčasné splacení zdarma ve lhůtě 6 měsíců před koncem fixace úrokové sazby;
- **varianta 2:** předčasné splacení zdarma
 - o 1 x ročně k předem stanovenému datu a
 - o ve lhůtě 3 měsíců před koncem fixace úrokové sazby bez dalšího omezení;
- **varianta 3:** předčasné splacení zdarma
 - o max. 25 % jistiny úvěru 1 x ročně k předem stanovenému datu a
 - o ve lhůtě 3 měsíců před koncem fixace úrokové sazby bez dalšího omezení;

Varianta 0 - předčasné splacení zdarma ve lhůtě 3 měsíce před koncem fixace úrokové sazby		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· malá flexibilita · zachování vysokých nákladů pro spotřebitele	· zachování stávající praxe
Poskytovatelé	·	· zachování stávající praxe · velký prostor pro konkurenční výhody (rozšíření práva na předčasné splacení) · možnost plánovat finanční toky

Dohled	.	.
Stát (regulátor)	· špatná reputace s ohledem na nízkou ochranu spotřebitele	· nízké náklady na prosazení
Varianta 1 - předčasné splacení zdarma ve lhůtě 6 měsíců před koncem fixace úrokové sazby		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· malá flexibilita · zachování vysokých nákladů pro spotřebitele	· zvýšení flexibility v období refixace
Poskytovatelé	.	· prostor pro konkurenční výhody (rozšíření práva na předčasné splacení)
Dohled	.	.
Stát (regulátor)	· špatná reputace s ohledem na nízkou ochranu spotřebitele	· nízké náklady na prosazení
Varianta 2 - předčasné splacení zdarma ○ 1 x ročně k předem stanovenému datu a ○ ve lhůtě 3 měsíců před koncem fixace úrokové sazby bez dalšího omezení		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	.	· vyšší flexibilita · možné nižší náklady úvěru
Poskytovatelé	· omezení prostoru pro tvorbu konkurenčních výhod · vyšší náklady	· vychází ze stávající praxe v rámci konkurenčních výhod · možné zvýšení obrátu v důsledku vyšší důvěry spotřebitelů v systém · rychlejší návratnost úvěrů
Dohled	.	.
Stát (regulátor)	· vysoké politické náklady spojené s prosazením	· vysoký stupeň ochrany spotřebitele
Varianta 3 - předčasné splacení zdarma ○ max. 25 % jistiny úvěru 1 x ročně k předem stanovenému datu a ○ ve lhůtě 3 měsíců před koncem fixace úrokové sazby bez dalšího omezení		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	.	· vyšší flexibilita včetně období refixace · možné nižší náklady úvěru
Poskytovatelé	· omezení prostoru pro tvorbu konkurenčních výhod · vyšší náklady	· respektuje stávající praxi v rámci konkurenčních výhod · možné zvýšení obrátu v důsledku vyšší důvěry spotřebitelů v systém · rychlejší návratnost úvěrů
Dohled	.	.
Stát (regulátor)	.	· vysoký stupeň ochrany spotřebitele

Konzultace

Veřejná konzultace k transpozici Směrnice MCD v červenci 2014. Respondenti preferují, aby bylo předčasné splacení umožněno kdykoli, ale věřitel měl nárok na odškodnění. Ve zvláštních případech životních situací spotřebitele, jako je rozvod, úmrtí, dlouhodobá nemoc, invalidita dlužníka či jeho manžela, avšak nikoli ztráta zaměstnání, by mělo být předčasné splacení umožněno zdarma. Odškodnění samo by mělo být definováno jako úhrada prokazatelných nákladů s předčasným splacením spojená, dle jednoho věřitele by mělo jít o rozdíl mezi původně sjednanou úrokovou sazbou (částečně) splaceného úvěru a úrokovou sazbou, za kterou věřitel může půjčit předčasně splacenou částku na finančním trhu v době předčasného splacení navýšenou o pevnou částku pokrývající procesní náklady banky přímo související s technickou realizací předčasné splátky spotřebitele.

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se realizovat variantu 3. Ta odráží stávající a rozšiřující se praxi některých věřitelů, dává spotřebiteli dostatečnou flexibilitu při splacení dlouhodobého úvěru a snižování nákladů úvěru, zvyšuje flexibilitu spotřebitele v období refixace, současně však respektuje nastavení systémů věřitelů na anuitu/rovnoměrné splacení/stejnost splátek úvěru.

F.6.4 Právo věřitele na odškodnění**Popis problému**

V této části je řešeno, zda má být věřiteli povoleno právo na spravedlivé a objektivní odškodnění za případné náklady přímo spojené s předčasným splacením úvěru a zda toto odškodnění případně limitovat. Výše odškodnění je přímo z čl. 25 odst. 3 Směrnice MCD omezena na „finanční ztrátu věřitele“ s tím, že odškodnění nesmí představovat vůči spotřebiteli sankci. Členské státy však mohou výši odškodnění dále omezit, jako např. činí Směrnice CCD (ZSÚ) na 1 % (resp. 0,5 %) z objemu předčasně splacené části celkové výše spotřebitelského úvěru.

Varianty řešení

- **varianta 0:** věřitel nemá právo na odškodnění v případě předčasného splacení;
- **varianta 1:** věřitel má právo na odškodnění v případě předčasného splacení;
- **varianta 2:** věřitel má právo na odškodnění v případě předčasného splacení, omezení výše dle CCD – tedy ve výši 1 % (resp. 0,5 %) z objemu předčasně splacené části úvěru;

Varianta 0 - věřitel nemá právo na odškodnění v případě předčasného splacení		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· celkové zdražení úvěrů (růst úrokové sazby – dle UniCredit odhad navýšení okolo 0,5%, dle Raiffeisen SS nárůst o cca. 0,05%)	· žádné náklady předčasného splacení · vysoká ochrana spotřebitele
Poskytovatelé	· nutnost nést náklady předčasného splacení (dle konzultace banky odhadují v řádech desítek až stovek milionů Kč)	·
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	· politické náklady na prosazení	· vysoká ochrana spotřebitele

Varianta 1 - věřitel má právo na odškodnění v případě předčasného splacení		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· nutnost nést náklady předčasného splacení · nízká ochrana spotřebitele	· zachování stávající praxe
Poskytovatelé	·	· možnost přenést náklady na spotřebitele
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	· nízká ochrana spotřebitele	· nízké politické náklady na prosazení
Varianta 2 - věřitel má právo na odškodnění v případě předčasného splacení, omezení výše dle CCD – tedy ve výši 1 % (resp. 0,5 %) z objemu předčasně splacené části úvěru		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· nutnost nést určité náklady předčasného splacení · celkové zdražení úvěrů	·
Poskytovatelé	· nutnost nést částečně náklady předčasného splacení	· částečná možnost přenést náklady na spotřebitele
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	· sjednocení podmínek na trhu úvěrů

Konzultace

Veřejná konzultace k transpozici směrnice MCD v červenci 2014. Respondenti preferují, aby bylo předčasné splacení umožněno kdykoli, ale věřitel měl nárok na odškodnění. Ve zvláštních případech životních situací spotřebitele, jako je rozvod, úmrtí, dlouhodobá nemoc, invalidita dlužníka či jeho manžela, avšak nikoli ztráta zaměstnání, by mělo být předčasné splacení umožněno zdarma. Odškodnění samo by mělo být definováno jako úhrada prokazatelných nákladů s předčasným splacením spojená, dle jednoho věřitele by mělo jít o rozdíl mezi původně sjednanou úrokovou sazbou (částečně) splaceného úvěru a úrokovou sazbou, za kterou věřitel může půjčit předčasně splacenou částku na finančním trhu v době předčasného splacení navýšenou o pevnou částku pokrývající procesní náklady banky přímo související s technickou realizací předčasné splátky spotřebitele.

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se realizovat variantu 1, tj. umožnit věřiteli požadovat odškodnění za předčasné splacení, ovšem s výjimkou situací, kdy lze považovat za žádoucí, aby existovalo právo spotřebitele na bezplatné předčasné splacení.

F.7 Standardizace a vzájemné uznávání oceňování nemovitostí**Popis problému**

Směrnice v čl. 19 vyžaduje po členských státech zajištění spolehlivých standardů oceňování nemovitostí určených k bydlení pro účely poskytování hypotečních úvěrů. Členské státy zajistí, aby tyto standardy byly používány buďto interně, pokud si věřitel provádí ocenění nemovitosti sám, nebo externími odhadci, pokud věřitel ocenění nemovitosti outsourcuje. Recitál 26 k tomu uvádí, že národní standardy

by měly zohledňovat mezinárodně uznávané oceňovací standardy, zejména standardy vytvořené Výborem pro mezinárodní oceňovací standardy (International Valuation Standards Committee), Evropskou skupinou asociací odhadců (European Group of Valuers' Associations) nebo Královskou institucí kvalifikovaných odhadců (Royal Institution of Chartered Surveyors). Tyto mezinárodně uznávané oceňovací standardy obsahují obecné zásady, které od věřitelů mimo jiné vyžadují, aby přijali a dodržovali přiměřené interní procesy řízení rizik a zajištění, jejichž součástí jsou řádné procesy vypracovávání odhadů, aby přijali standardy a metody vypracovávání odhadů vedoucí k realistickému a řádně podloženému odhadu hodnoty nemovitosti, jež zajistí, že všechny zprávy odhadců jsou vypracovány s náležitou odbornou dovedností a péčí a že odhadci splňují určité kvalifikační požadavky, a aby uchovávali přiměřenou dokumentaci o odhadu hodnoty zajištění, která je komplexní a věrohodná.

Směrnice dále v čl. 19 odst. 2 požaduje, aby byla zajištěna odborná způsobilost a nezávislost osob, které provádějí oceňování nemovitostí a aby ocenění bylo zdokumentováno na trvalém nosiči, jehož záznam musí věřitel uchovávat. Tyto požadavky jsou naplněny vyhláškou České národní banky 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry. Tato vyhláška reguluje požadavky na ocenění aktiv a pasiv úvěrové instituce včetně zajištění, požadavky na interní metodiky oceňování aktiv a pasiv, postavení interních odhadců, jejich odměňování a nezávislost na obchodních útvarech. Interní metodiky oceňování jednotlivých úvěrových institucí jsou schvalovány Českou národní bankou. Požadavky čl. 19 odstavce 2 lze tedy považovat za splněné.

V oblasti regulace oceňování je připravován nový zákon o oceňování majetku, v současné době ve stadiu věcného záměru zákona. Nový zákon by měl nahradit stávající zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, a měl by být v souladu s mezinárodně uznávanými standardy ocenění majetku.

Bankovní metodiky oceňování zajištění nicméně ze stávajícího zákona o oceňování majetku nevychází. Bankovní metodiky, schvalované Českou národní bankou, vycházejí údajně z evropských oceňovacích standardů, a dle názorů bank vyjádřených v odpovědích na veřejnou konzultaci (viz níže), je stávající právní úprava dostatečná, plně funkční a na vyšší úrovni než v řadě států EU. Banky ve většině případů využívají služeb externích odhadců, z nichž si může spotřebitel vybrat. Banky se domnívají, že je třeba, aby byl v rámci nezávislosti odhadu výběr odhadce ponechán na věřiteli, nikoli spotřebiteli.

Odhadci sami jsou sdruženi do několika vzájemně si konkurujících asociací, které mají vlastní standardy regulující odbornost, důvěryhodnost a jednání odhadců vůči jejich klientům, avšak na vytvoření jednotného národního standardu se nebyly asociace dosud schopny dohodnout.

Výsledkem je situace, kdy lze z čistě formálního hlediska požadavky Směrnice prohlásit za splněné a odkázat na jednotlivé standardy národních asociací odhadců, stávající zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a vyhláškou ČNB 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, avšak reálná situace je z hlediska ochrany spotřebitele, která je hlavním cílem Směrnice, deprimující.

Oproti názorům věřitelských bank zastávají zprostředkovatelé na základě své zkušenosti názor, že stávající právní úprava plně funkční není, neboť ocenění jedné nemovitosti různými bankami se může lišit o několik desítek procent. Z veřejné konzultace vyplynulo, že banky vyžadují zaplacení ocenění (cca 4000 Kč) po spotřebiteli před uzavřením smlouvy o úvěru, avšak ocenění samotné, ač bylo zaplacené, spotřebiteli k dispozici nedají. Spotřebitel, který je na základě ocenění nemovitosti jednou či více bankami odmítnut, musí pokaždé zaplatit ocenění znovu, dokud nenajde banku, pro niž je odhadcem stanovená hodnota zajištění akceptovatelná. V současné době již sice dochází k tomu, že některé banky uznávají v rámci refixace dříve provedené ocenění nemovitosti, poskytnuté jako zajištění úvěru, avšak

nejde o obecnou praxi a v případě, že spotřebitel hledá úvěr nový, nikoli v rámci refinace, banky si navzájem ocenění neuznávají.

Obdobná situace je však i v jiných členských státech. Zákony, které upravují národní standard oceňování, včetně odborné způsobilosti, důvěryhodnosti odhadce a jeho jednání vůči klientům, a procesu odvolání proti odhadu, s nímž klient nesouhlasí, nezajišťují situaci, v níž by bylo více provedených ocenění též nemovitosti více méně shodných.

Varianty řešení

- **varianta 0:** uložit bankám povinnost provedené a spotřebitelem zaplacené ocenění spotřebiteli vydat do rukou, odkázat Evropskou komisi na stávající právní úpravu (resp. nový, připravovaný zákon o oceňování majetku);
- **varianta 1:** uložit bankám povinnost provedené a spotřebitelem zaplacené ocenění spotřebiteli vydat do rukou, odkázat Evropskou komisi na stávající právní úpravu (resp. nový, připravovaný zákon o oceňování majetku), uložit věřitelům povinnost si navzájem uznávat jimi vyžádané ocenění majetku provedené v rámci určitého časového období, pokud po spotřebiteli vyžadují zaplacení odhadu nemovitosti poskytnuté jako zajištění.

Varianta 0 - uložit bankám povinnost provedené a spotřebitelem zaplacené ocenění spotřebiteli vydat do rukou, odkázat Evropskou komisi na stávající právní úpravu (resp. nový, připravovaný zákon o oceňování majetku)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· spotřebitel bude pravděpodobně nucen opakovaně platit za provedení ocenění nemovitosti	· obdržení zaplaceného ocenění nemovitosti – možnost ho dále využít (omezené využití – banky ne vždy uznávají cizí ocenění nemovitosti)
Poskytovatelé	· hodnota nemovitosti stanovená v ocenění není nutně vypovídající, pokud se může lišit o desítky procent	· zachování stávající praxe · vyšší důvěra v ocenění provedené podle vlastní metodiky schválené ČNB
Zprostředkovatelé	· n/a	· n/a
Osoby oceňující nemovitosti	· nižší důvěra v profesi s ohledem na výsledky ocenění a jejich vypovídací schopnost · reputační riziko	· zachování stávající praxe · zachování stávajícího objemu ocenění
Dohled	· hodnota nemovitosti stanovená v ocenění není nutně vypovídající, pokud se může lišit o desítky procent	· zachování stávající praxe
Stát (regulátor)	·	·
Varianta 1 - uložit bankám povinnost provedené a spotřebitelem zaplacené ocenění spotřebiteli vydat do rukou, odkázat Evropskou komisi na stávající právní úpravu (resp. nový, připravovaný zákon o oceňování majetku), uložit věřitelům povinnost si navzájem uznávat jimi vyžádané ocenění majetku provedené v rámci určitého časového období, pokud po spotřebiteli vyžadují zaplacení odhadu nemovitosti poskytnuté jako zajištění		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· obdržení zaplaceného ocenění nemovitosti – možnost ho dále využít · zabránění opakovaným platbám za

		ocenění též nemovitosti · vyšší vypovídací hodnota provedeného ocenění s ohledem na konvergenci metodik vyplývající z povinnosti věřitele si vzájemně ocenění uznávat · urychlení procesu poskytování úvěrů
Poskytovatelé	· nutnost vzájemné konvergence metodik jednotlivých věřitelů · změna praxe · omezení zisku (pokud je poplatek účtovaný spotřebiteli za provedení ocenění vyšší než poplatek skutečně zaplacený za ocenění)	· vyšší vypovídací hodnota provedeného ocenění s ohledem na konvergenci metodik · urychlení procesu poskytování úvěrů · úbytek administrativy · vyšší spokojenost klientů – spotřebitelů
Zprostředkovatelé	· n/a	· n/a
Osoby oceňující nemovitosti	· úbytek zakázek	· vyšší důvěra v danou profesi, daná vyšší srovnatelností výsledků · snížení reputačního rizika · možné snížení množství metodik/předpisů, kterým se činnost řídí
Dohled	· změna praxe	· zjednodušení dohledu · vyšší vypovídací hodnota provedeného ocenění s ohledem na konvergenci metodik · vyšší důvěra v ocenění zajištění
Stát (regulátor)	· prosazení změny (politické náklady)	· zvýšení spokojenosti obyvatelstva vyplývající ze zvýšení ochrany spotřebitele (politické zisky)

Konzultace

Veřejná konzultace k transpozici Směrnice v červenci 2014 a konzultace provedená v únoru 2015. Jako hlavní překážky v uznávání si ocenění nemovitosti mezi bankami navzájem spatřují věřitelé (banky) v rozdílné metodice ocenění, různé úrovni posuzování rizik, rozdílné technologické úrovni bank (každá má vlastní software pro vyhotovení odhadu napojený na interní systémy, resp. katastr nemovitostí). Každá banka má také vlastní síť externích odhadců, které certifikuje a jejichž odhadu důvěřuje. Tyto překážky zamezují uznávání si odhadu mezi bankami navzájem.

Navrhované řešení a odůvodnění

S ohledem na identifikované náklady a přínosy a s přihlédnutím ke skutečnosti, že dosud v rámci bankovníctví nejsou vytvořeny institucionální a procesní předpoklady pro zavedení věřiteli vzájemně uznávaného oceňovacího systému, se doporučuje v danou chvíli realizovat variantu 0 s tím, že se opatření vedoucí k budoucímu vytvoření jednotného rámce budou v tomto sektoru postupně iniciovat a prosazovat.

F.8 Omezení plateb předem**Popis problému**

Článek 7 odst. 5 Směrnice MCD umožňuje členským státům uložit zákaz nebo omezení plateb spotřebitele věřiteli nebo zprostředkovateli úvěru před uzavřením smlouvy o úvěru. V současné době

takový zákaz obsahuje ZSÚ jako prevenci neférových praktik zprostředkovatelů, kteří pod příslibem zprostředkování úvěru osobám, které jej u seriózních poskytovatelů nemohli získat, pouze od těchto spotřebitelů inkasovali platby, aniž by pro ně cokoli učinili. ZSÚ umožňuje zprostředkovatelům žádat smlouvenou platbu za poskytnutí služby zprostředkování oproti předložení výkazu jejich činnosti při zprostředkování úvěru.

Obecně lze říci, že v případě, kdy spotřebitel žádá o úvěr, činí tak z důvodu potřeby finančních prostředků, a je nelogické, aby platil věřiteli či zprostředkovateli před poskytnutím smlouvy o úvěru. Jedinou výjimkou jsou v případě hypotečních úvěrů náklady na ocenění nemovitosti, jak vyplynulo z veřejné konzultace k tomuto tématu. Tyto náklady musí nést sám spotřebitel a to před uzavřením smlouvy o úvěru, neboť není zaručeno, že mu úvěr bude poskytnut. Pokud by tyto náklady byly zahrnuty do ceny úvěru, znamenalo by to zdražení úvěrů pro všechny, neboť věřitelé by byli nuceni rozpustit náklady na ocenění nemovitosti u neúspěšných žadatelů do úvěrů poskytnutých. V případě, že by bylo věřiteli povoleno žádat platbu za provedení ocenění nemovitosti, měl by však spotřebitel mít nárok na to, aby obdržel stejnopis ocenění do vlastních rukou.

Varianty řešení

- **varianta 0:** neomezovat platby předem s výjimkou platby zprostředkovatelům poté, co vykáží výsledky své zprostředkovatelské činnosti;
- **varianta 1:** zakázat všechny platby před poskytnutím úvěru;
- **varianta 2:** zakázat všechny platby před poskytnutím úvěru s výjimkou platby za ocenění nemovitosti.

Varianta 0 - neomezovat platby předem s výjimkou platby zprostředkovatelům poté, co vykáží výsledky své zprostředkovatelské činnosti		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· nízká ochrana	· ochrana před podvodným jednáním zprostředkovatelů
Poskytovatelé	·	· flexibilita
Zprostředkovatelé	· menší možnost získání prostředků využitím neférových praktik	· zachování stávajícího stavu
Dohled	·	· jednodušší dohled (o jedno kritérium k dohledu méně)
Stát (regulátor)	·	·
Varianta 1 - zakázat všechny platby před poskytnutím úvěru		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· zdražení hypotečních úvěrů	· vysoká ochrana
Poskytovatelé	· nutnost nést náklady místo spotřebitele · snížení flexibility při tvorbě produktů	· jasné a jednoduché podmínky
Zprostředkovatelé	· nutnost nést náklady na svou činnost v případě jejího neúspěchu ·	· standardizace podmínek – podnikatelské riziko nese každý sám
Dohled	· zvýšení nákladů na dohled	·

Stát (regulátor)	.	· Jednodušší legislativní řešení
Varianta 2 - zakázat všechny platby před poskytnutím úvěru s výjimkou platby za ocenění nemovitosti		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	.	· vysoká ochrana · nemělo by dojít k výraznému zdražení úvěrů díky samofinancování ocenění nemovitosti spotřebiteli
Poskytovatelé	· snížení flexibility při tvorbě produktů	· jasné a jednoduché podmínky
Zprostředkovatelé	· nutnost nést náklady na svou činnost v případě jejího neúspěchu ·	· standardizace podmínek – podnikatelské riziko nese každý sám
Dohled	· zvýšení nákladů na dohled	.
Stát (regulátor)	.	.

Konzultace

Veřejná konzultace 18. 7. - 18. 8. 2014. Respondenti se vyjádřili jednoznačně k zákazu placení před poskytnutím úvěru s tím, že seriózní zprostředkovatelé úvěrů poskytovaných seriózními věřiteli bývají odměňováni věřitelem, nikoli spotřebitelem. Výjimkou ze zákazu placení předem by měly být náklady za ocenění nemovitosti, které musí věřitel zaplatit, i když spotřebitel byl ve své žádosti o úvěr neúspěšný.

Navrhované řešení

Doporučuje se realizovat variantu 2, která přináší vysoký stupeň ochrany, reflektuje stávající praxi seriózních věřitelů i zprostředkovatelů a zohledňuje výsledky veřejné konzultace.

F.9 Cizoměnové úvěry**Popis problému**

Směrnice MCD obsahuje speciální požadavky za účelem omezení kurzového rizika v případě úvěrů poskytovaných v cizích měnách. Směrnice definuje cizoměnový úvěr a tzv. jinou měnu, na kterou lze konvertovat cizoměnový úvěr (viz níže). Směrnice výslovně zmiňuje a dále upravuje právo dlužníka na konverzi úvěru do této „jiné měny“, přičemž umožňuje hledat i jiné způsoby omezení kurzového rizika (např. stanovení stropu pro volatilitu směnného kurzu nebo hedging). Ze znění Směrnice („za stanovených podmínek“) vyplývá, že lze pro uplatnění práva na konverzi cizí měny do měny jiné stanovit dodatečné podmínky. Těmito podmínkami je pravděpodobně míněna určitá míra fluktuace směnného kurzu.

V České republice trh s cizoměnovými hypotečními úvěry prakticky neexistuje (vyplynulo z veřejné konzultace), avšak Směrnice MCD svojí definicí cizoměnových úvěrů tento trh uměle vytváří, neboť může dojít k situaci, kdy úvěr v korunách českých může být považován za cizoměnový úvěr (občan ČR, bydlící v ČR, kupující nemovitost v ČR, pobírá plat v zahraniční měně). Směrnice MCD totiž definuje cizoměnové úvěry tak, že se jedná o úvěry denominované v měně, která je odlišná od a) měny, v níž má spotřebitel příjem, b) měny, v níž má spotřebitel majetek, z něhož má být úvěr splácen, c) měny členského státu, v němž má spotřebitel bydliště.

Celkový návrh řešení: Věřitel na své náklady zajistí ochranu spotřebitele před kurzovým rozdílem 30 % a vyšším (oproti době uzavření smlouvy). Do hranice 30 % je na věřiteli, jakou možnost ochrany před kurzovým rizikem spotřebiteli nabídne na jeho náklady, při dosažení hranice 20 % je věřitel povinen spotřebitele varovat (povinnost ze Směrnice MCD), dát mu dodatečné informace a umožnit mu měnovou konverzi, na níž má spotřebitel právo min. 4x za dobu trvání úvěru. V případě, že úvěr v CZK je považován za cizoměnový, náklady na ochranu spotřebitele před kurzovým rizikem nese věřitel, na němž je volba nejvhodnějšího řešení.

F.9.1 Mechanismy omezení kurzového rizika

Popis problému

Směrnice MCD požaduje, aby spotřebiteli bylo umožněno konvertovat cizoměnový úvěr do jiné měny, nebo aby byly zakotveny jiné mechanismy omezení kurzového rizika. Bod 30 důvodové zprávy ke Směrnici MCD uvádí jako jiné mechanismy zavedení stropu (caps) pro volatilitu kurzu, nebo varování (které samo spotřebitele může ochránit pouze tím, že může mít vliv na změnu jeho finančních návyků). Dále si lze představit zajištění proti změně kurzu pomocí finančních nástrojů, tzv. hedging. K hedgingu se ve veřejné konzultaci přiklání sami věřitelé s tím, že by šlo o službu, kterou by si spotřebitel mohl dokoupit. Tím by však byly přeneseny náklady věřitele ze splnění zákonné povinnosti na spotřebitele, přičemž je nutno vzít v úvahu, že hedging je pro spotřebitele mnohem méně dostupný než pro věřitele. Náklady z omezení kurzového rizika lze spotřebiteli přičíst tehdy, pokud je cizoměnový úvěr spotřebitelovou spekulací na výhodnější úrokovou sazbu či jiné podmínky, avšak v případě ČR, kde Směrnice MCD uměle vytváří dosud neexistující trh cizoměnových úvěrů denominovaných v koruně české, je nutno najít řešení, kdy spotřebitel, který si bere úvěr v CZK a neprovádí žádnou spekulaci, nebude vystaven vyšším nákladům jen kvůli požadavkům Směrnice MCD. Cílem budoucí úpravy je a) splnit minimální požadavky Směrnice MCD, b) chránit spotřebitele před negativními důsledky vyplývajícími z definice cizoměnového úvěru ve Směrnici MCD.

Varianty řešení

- **varianta 0:** Omezení kurzového rizika měnovou konverzí;
- **varianta 1:** Omezení kurzového rizika prostřednictvím hedgingu;
- **varianta 2:** Omezení kurzového rizika stropováním kurzového rozdílu;
- **varianta 3:** Varování před kurzovým rizikem;
- **varianta 4:** Kombinace variant 0-3.

Varianta 0 - Omezení kurzového rizika měnovou konverzí		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· poplatky za konverzi	· jednoduchost a srozumitelnost
Poskytovatelé	·	· jednoduchost a srozumitelnost · možnost zajištění
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	· splnění základního požadavku Směrnice MCD

Varianta 1 - Omezení kurzového rizika prostřednictvím hedgingu		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· kdo ponese náklady hedgingu?	· složitost a obtížná srozumitelnost pro spotřebitele
Poskytovatelé	· kdo ponese náklady hedgingu?	· vyhovuje věřitelům
Dohled	· složitost dohledu	·
Stát (regulátor)	·	·
Varianta 2 - Omezení kurzového rizika stropováním kurzového rozdílu		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· omezení dostupnosti daného typu úvěrů · zdražení daného typu úvěrů	· jednoduchost a srozumitelnost
Poskytovatelé	· náklady při překročení stropu	· volnost řešení
Dohled	·	· jednoduchost dohledu
Stát (regulátor)	· politické náklady na prosazení	· jednoduchost a srozumitelnost
Varianta 3 - Varování před kurzovým rizikem		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· minimální ochrana	·
Poskytovatelé	·	· minimální náklady
Dohled	·	· jednoduchost dohledu
Stát (regulátor)	·	·
Varianta 4 - Kombinace variant 0-3		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· maximální ochrana
Poskytovatelé	·	· možnost volby řešení
Dohled	· složitost dohledu	·
Stát (regulátor)	·	·

Konzultace

Veřejná konzultace 18.7. - 18. 8. 2014. Hypoteční úvěry v měně odlišné od CZK na českém trhu neexistují, stavební spořitelny je nesmí poskytovat ze zákona. Uměle definovaný trh úvěrů v CZK, které jsou dle Směrnice MCD považovány za cizoměnové, může činit jednotky procent objemu hypotečního trhu. Respondenti z řad bank preferují hedging vůči měnové konverzi.

Navrhované řešení a odůvodnění

Varianta 4: Ministerstvo financí preferuje variabilitu umožňující nalézt optimální řešení v konkrétním případě.

F.9.2 Stanovení jiné měny pro konverzi**Popis problému**

V případě, že členský stát neuplatní jiné mechanismy omezení kurzového rizika, je povinen umožnit spotřebiteli konverzi úvěru do tzv. „jiné měny“. Definici této jiné měny ponechává Směrnice na členských státech, přičemž jim dává v čl. 17a odst. 2 na výběr ze tří možností: a) buďto měna výplaty nebo aktiv v době provedení posledního posouzení úvěruschopnosti, b) měna bydliště v době uzavření smlouvy nebo v době konverze úvěru, nebo c) obě možnosti.

Varianty řešení

- **varianta 0:** měna výplaty nebo měna aktiv v době provedení posledního posouzení úvěruschopnosti;
- **varianta 1:** měna bydliště v době uzavření smlouvy nebo měna bydliště v době měnové konverze;
- **varianta 2:** obě předchozí možnosti.

Varianta 0 - měna výplaty nebo měna aktiv v době provedení posledního posouzení úvěruschopnosti		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	.	· soulad měny úvěru a měny, z níž je úvěr splácen
Poskytovatelé	.	· soulad měny úvěru a měny, z níž je úvěr splácen
Dohled	.	.
Stát (regulátor)	.	.
Varianta 1 - měna bydliště v době uzavření smlouvy nebo měna bydliště v době měnové konverze		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· nesoulad mezi měnou úvěru a měnou, z níž je úvěr splácen	.
Poskytovatelé	· nesoulad mezi měnou úvěru a měnou, z níž je úvěr splácen	.
Dohled	.	.
Stát (regulátor)	.	.
Varianta 2 - obě předchozí možnosti		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	.	· variabilita řešení
Věřitelé	.	· variabilita řešení

Dohled	.	.
Stát (regulátor)	.	.

Konzultace

Veřejná konzultace 18.7. - 18. 8. 2014. Respondenti, kteří preferují jako řešení měnovou konverzi, považují za nejlepší řešení neposkytování úvěru v cizí měně nebo jejich poskytování pouze v cizí měně, v níž má spotřebitel příjem. Tato možnost sice není omezena pouze na měny členských států EU, což je rizikovým faktorem, avšak výhodou této varianty je soulad měny úvěru a měny, ze které je úvěr splácen. V případě měny členského státu, kde má spotřebitel bydliště, je rizikem možný nesoulad mezi měnou státu bydliště a měnou, v níž má spotřebitel příjem nebo aktiva. Rizikem je dále kurzová arbitráž (výběr země s vyšší inflací jako nástroj rychlého splacení úvěru). Výhodou může být omezení na měny členských států EU.

Navrhované řešení a odůvodnění

Varianta 2: Ministerstvo financí preferuje variabilitu umožňující nalézt optimální řešení v konkrétním případě.

F.9.3 Subjekt určující jinou měnu**Popis problému**

V případě měnové konverze může určit měnu, do níž má být úvěr konvertován, buďto členský stát (legislativně), nebo výběr této měny může členský stát delegovat na věřitele.

Varianty řešení

- **varianta 0:** legislativně je zakotvena 1 ze 2 možností;
- **varianta 1:** legislativně jsou zakotveny obě možnosti (tj. výběr je ponechán na spotřebiteli);
- **varianta 2:** volba 1 ze 2 možností je ponechána věřiteli.

Varianta 0 - legislativně je zakotvena 1 ze 2 možností		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· omezení možností volby	· ochrana před nesprávným rozhodnutím spotřebitele nebo věřitele · jednota podmínek na trhu
Poskytovatelé	· omezení možností volby	· jednota podmínek na trhu
Dohled	.	.
Stát (regulátor)	.	.
Varianta 1 - legislativně jsou zakotveny obě možnosti (tj. výběr je ponechán na spotřebiteli)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· možnost špatné volby	· variabilita

Poskytovatelé	· volba ponechána spotřebiteli · omezení možností volby	·
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	·
Varianta 2 - volba 1 ze 2 možností je ponechána věřiteli		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· omezení možností volby · nejednotnost podmínek na trhu	· ochrana před nesprávným rozhodnutím spotřebitele · přenesení odpovědnosti na věřitele
Poskytovatelé	· odpovědnost za volbu · nejednotnost podmínek na trhu	· variabilita
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	·

Konzultace

Veřejná konzultace 18.7. - 18. 8. 2014. Věřitelé preferují delegaci volby z možných variant na věřitele.

Navrhované řešení a odůvodnění

Varianta 1: Ministerstvo financí preferuje variabilitu umožňující spotřebiteli nalézt optimální řešení v konkrétním případě. Riziko špatné volby by mělo být zmírněno snahou věřitele poradit spotřebiteli s nejlepším řešením.

F.9.4 Dodatečné podmínky měnové konverze**Popis problému**

V případě, že je zvolena varianta měnové konverze, členské státy jsou oprávněny této měnové konverzi stanovit podmínky jejího využití. Zde se nabízí určitá hranice fluktuace směnného kurzu mezi měnou, v níž je úvěr vyjádřen a měnou, do níž může být úvěr konvertován, případně omezení četnosti využití práva na měnovou konverzi za dobu trvání úvěru. To je důležité proto, že v mnoha případech i po konverzi zůstane úvěr nadále cizoměnovým.

Varianty řešení

- **varianta 0:** žádné omezující podmínky;
- **varianta 1:** právo se aktivuje, pokud směnný kurz měny, z níž je úvěr splácen, vůči měně, v níž je úvěr vyjádřen, poklesne o 20 % a více (20% odchylka hodnoty celkové částky splatné spotřebitelem, kterou zbývá splatit nebo pravidelných splátek je práh aktivující specifickou informační povinnost věřitele upozornit spotřebitele na kurzové riziko);
- **varianta 2:** právo je možné využít minimálně 4x za dobu trvání úvěru;
- **varianta 3:** kombinace variant 1 a 2.

Varianta 0 - žádné omezující podmínky		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· možnost spekulace na vývoj kurzu a špatného rozhodnutí	· flexibilita

Poskytovatelé	· možnost spekulace na straně spotřebitele	·
Dohled	·	· Jednodušší dohled – dohlížení méně povinností
Stát (regulátor)	·	· Jednodušší legislativní řešení
Varianta 1 - právo se aktivuje, pokud směnný kurz měny, z níž je úvěr splácen, vůči měně, v níž je úvěr vyjádřen, poklesne o 20 % a více (20% odchylka hodnoty celkové částky splatné spotřebitelem, kterou zbývá splatit nebo pravidelných splátek je práh aktivující specifickou informační povinnost věřitele upozornit spotřebitele na kurzové riziko)		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· nižší flexibilita	· omezení spekulací · možnost řešení závažných situací
Poskytovatelé	· vyšší riziko nesplacení úvěru v důsledku nižší flexibility řešení	· omezení spekulací
Dohled	· komplikovanější dohled – dohlížení více povinností	·
Stát (regulátor)	· Složitější legislativní řešení	·
Varianta 2 - právo je možné využít minimálně 4x za dobu trvání úvěru		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· nízká flexibilita	· omezená možnost řešení závažných situací · omezení spekulací
Poskytovatelé	· vyšší riziko nesplacení úvěru v důsledku nízké flexibility řešení	· flexibilita ponechána na věřiteli · omezení spekulací
Dohled	· komplikovanější dohled – dohlížení více povinností	·
Stát (regulátor)	· Složitější legislativní řešení	·
Varianta 3 - kombinace variant 1 a 2		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· flexibilita ponechána na věřiteli	· možnost řešení nejzávažnějších situací · omezení spekulací
Poskytovatelé	·	· flexibilita ponechána na věřiteli · omezení spekulací
Dohled	· komplikovanější dohled – dohlížení více povinností	·
Stát (regulátor)	· Složitější legislativní řešení	·

Konzultace

Veřejná konzultace 18. 7. - 18. 8. 2014. Respondenti se shodují, že zavedení prahové hodnoty míry fluktuace směnného kurzu pro uplatnění práva spotřebitele na konverzi měny, v níž je úvěr vyjádřen, není nutné. Pokud by byla zavedena, měla by činit minimálně 30 %. Podle jednoho věřitele je možné řešení na způsob maržového úvěru, kdy může být hranice pohyblivá, limitovaná zajištěním, které klient poskytne. Při dosažení hranice zajištění by konverze nastala automaticky.

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se realizovat variantu 0, tj. nestanovovat dodatečné podmínky pro uplatnění práva spotřebitele na konverzi měny. Náklady alternativních variant, i podle názoru odborné veřejnosti, nepřevyšují tím získané přínosy.

F.10 Lhůta na rozmyšlenou

Zatímco Směrnice CCD stanoví jednoznačně právo spotřebitele odstoupit od smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, do 14 dnů od jejího podpisu, Směrnice MCD v čl. 14 odst. 6 požaduje, aby členské státy stanovily dobu alespoň sedmi dní, během níž bude mít spotřebitel dostatek času porovnat nabídky, posoudit jejich důsledky a informovaně se rozhodnout (lhůtu na rozmyšlenou). Tato lhůta má spočívat buďto v možnosti odstoupit od již uzavřené smlouvy nebo v závaznosti nabídky ze strany věřitele po určité období či v kombinaci obou možností.

Členské státy mají jednak na výběr délku lhůty (min. 7 dní), jednak formu této lhůty (právo na odstoupení od smlouvy nebo tzv. lhůtu na rozmyšlenou – tedy povinnost věřitele uzavřít smlouvu za nabídnutých podmínek v rámci určité lhůty). Dále mohou členské státy stanovit, že spotřebitel nesmí přijmout nabídku na uzavření smlouvy před uplynutím max. 10 dní lhůty na rozmyšlenou. V neposlední řadě mohou členské státy stanovit, že se výpůjční úroková sazba nebo jiné náklady mohou od nabídky v průběhu plynutí lhůty změnit, pokud je jejich hodnota závislá na hodnotě podkladového dluhopisu nebo nástroje dlouhodobého financování.

F.10.1 Délka lhůty**Popis problému**

Zde je řešeno, jaká má být stanovena délka lhůty, během níž si má spotřebitel v případě spotřebitelských úvěrů na bydlení rozmyslet, zda smlouvu o úvěru uzavře či nikoli. Směrnice MCD stanoví minimální délku lhůty 7 dní, zatímco u spotřebitelského úvěru je tato lhůta 14denní. Při stanovení délky lhůty je však nutno vzít v úvahu, že zatímco v případě úvěrů spotřebitelských je rozhodnutí o uzavření smlouvy o úvěru často impulzivní, indukované reklamou, momentální finanční nouzí či jen touhou vlastnit nejnovější, avšak nepotřebný produkt, u úvěrů na bydlení bývá situace diametrálně odlišná. Spotřebitelé, kteří uzavírají úvěr na bydlení, mívají prozkoumány konkurenční nabídky různých věřitelů, mívají spočítáno, jaký úvěr si mohou dovolit a rozhodnutí uzavřít smlouvu o úvěru předchází zpravidla období v délce i několik měsíců, kdy spotřebitel sbírá informace a porovnává produkty. Fáze porovnávání nabídek a posuzování jejich důsledků, kterou Směrnice MCD uvádí jako důvod pro lhůtu na rozmyšlenou, zpravidla rozhodnutí uzavřít konkrétní smlouvu o úvěru na bydlení předchází o období delší, než činí Směrnicí MCD nebo i CCD daná lhůta. Směrnicí MCD stanovená lhůta na rozmyšlenou tak může být zbytečnou obstrukcí v rozhodování spotřebitele o úvěru, který má předem rozmyšlený v situaci, kdy je tlačěn lhůtami v kupní smlouvě na zaplacení ceny vybrané nemovitosti.

Varianty řešení

- **varianta 0:** lhůta v délce 7 dní;
- **varianta 1:** lhůta v délce 14 dní.

Varianta 0 - lhůta v délce 7 dní		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· nejistota ohledně uzavření smlouvy s konečnou platností	· zkrácení doby nejistoty · možnost posoudit nabídky jednotlivých věřitelů
Poskytovatelé	· nejistota ohledně uzavření smlouvy s konečnou platností	· zkrácení doby nejistoty
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	·
Varianta 1 - lhůta v délce 14 dní		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· nejistota ohledně uzavření smlouvy s konečnou platností	· sjednocení podmínek úvěrů pro spotřebitele · možnost posoudit nabídky jednotlivých věřitelů
Věřitelé	· nejistota ohledně uzavření smlouvy s konečnou platností	· sjednocení podmínek úvěrů pro spotřebitele
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	· Sjednocení podmínek na trhu úvěrů pro spotřebitele · Jednodušší legislativní řešení

Konzultace

Veřejná konzultace 18. 7. - 18. 8. 2014. Odpovědi respondentů byly rozděleny přibližně napůl z hlediska preference lhůty na rozmyšlenou (v délce 7 dní) versus odstoupení od smlouvy dle zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů (ZSÚ). Respondenti jsou každopádně toho názoru, že pokud by měla být zvolena lhůta na rozmyšlenou, spotřebiteli by nemělo být zakazováno nabídku přijmout kdykoli během běhu této lhůty. V současné době lhůta na rozmyšlenou obecně uplatňována není, nabídka daná věřitelem je většinou platná po dobu 30 dnů, někteří věřitelé umožňují spotřebiteli odstoupit od smlouvy během určité doby, pokud nedošlo k čerpání úvěru.

Navrhované řešení a odůvodnění

Varianta 1: Předkladatel se přiklání k maximálnímu sjednocení podmínek na trhu spotřebitelských i hypotečních úvěrů.

F.10.2 Forma lhůty**Popis problému**

V této části se řeší, zda lhůta, kterou má mít dle Směrnice MCD spotřebitel na porovnání nabídek úvěrů na bydlení a důsledků jednotlivých nabízených úvěrů, bude mít formu odstoupení od smlouvy nebo závaznosti nabídky ze strany věřitele. Pokud nebude spotřebiteli zakázáno smlouvu v určitém počátečním období běhu lhůty uzavřít, jsou z hlediska možností čerpání úvěru obě varianty rovnocenné. Při uzavření smlouvy může spotřebitel čerpat úvěr ihned. Při běhu lhůty, během níž je nabídka věřitele závazná, může spotřebitel ihned uzavřít danou smlouvu a úvěr čerpat. Z hlediska ochrany spotřebitele a

možnosti revokovat své rozhodnutí, je pak lepší možnost odstoupit od smlouvy. Pokud by spotřebitel uzavřel smlouvu na počátku běhu lhůty, během níž je nabídka věřitele závazná, neměl by následně žádnou lhůtu na revokaci svého rozhodnutí (odstoupení od smlouvy). Nicméně rozhodnutí o hypotečním úvěru je jedním z nejdůležitějších finančních rozhodnutí, které spotřebitel činí, a většina spotřebitelů ve chvíli, kdy k němu přistoupí, pečlivě zváží nabídky. V případě odstoupení od smlouvy o hypotečním úvěru vznikají spotřebiteli dodatečné náklady (např. nutnost čekat na čerpání úvěru, zpětvzetí zápisu do katastru nemovitostí, nutnost zajistit financování nemovitosti z jiných zdrojů, úroky za dobu do odstoupení od smlouvy). Většina bank v současné době nabízí klientům garanci úrokové sazby při nezměněných podmínkách po určitou dobu (obvykle měsíc až dva).

Varianty řešení

- **varianta 0:** lhůta ve formě doby pro odstoupení od smlouvy;
- **varianta 1:** lhůta ve formě doby závaznosti nabídky věřitele.

Varianta 0 - lhůta ve formě doby pro odstoupení od smlouvy		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· riziko, že věřitel omezí možnost čerpání v rámci běhu lhůty · není možnost mít otevřeno více nabídek úvěrů současně · dodatečné náklady spojené s odstoupením od smlouvy (úroky za dobu do odstoupení od smlouvy, zpětvzetí zápisu na katastru nemovitostí)	· sjednocení podmínek úvěrů pro spotřebitele · možnost revokace rozhodnutí
Poskytovatelé	· možnost revokace rozhodnutí spotřebitele · dodatečné náklady na úpravu IT systémů (odhad UniCredit Bank 0,5 mil. Kč)	· sjednocení podmínek úvěrů pro spotřebitele
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	·
Varianta 1 - lhůta ve formě doby závaznosti nabídky věřitele		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· uzavření smlouvy je definitivní · nejednotnost podmínek úvěrů pro spotřebitele	· možnost mít otevřeno více nabídek úvěrů současně
Poskytovatelé	· nejednotnost podmínek úvěrů pro spotřebitele	· uzavření smlouvy definitivní
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	·

Konzultace

Veřejná konzultace 18. 7. -18. 8. 2014. Odpovědi respondentů byly rozděleny přibližně napůl z hlediska preference lhůty na rozmyšlenou (v délce 7 dní) versus odstoupení od smlouvy dle zákona č. 145/2010

Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů (ZSÚ). Respondenti jsou každopádně toho názoru, že pokud by měla být zvolena lhůta na rozmyšlenou, spotřebiteli by nemělo být zakazováno nabídku přijmout kdykoli během běhu této lhůty. V současné době lhůta na rozmyšlenou obecně uplatňována není, nabídka daná věřitelem je většinou platná po dobu 30 až 60 dnů, někteří věřitelé umožňují spotřebiteli odstoupit od smlouvy během určité doby, pokud nedošlo k čerpání úvěru (zejména nebyla-li smlouva uzavřena v provozovně poskytovatele).

Navrhované řešení a odůvodnění

Doporučuje se realizovat variantu 1. Přes skutečnost, že varianta 0 nabízí sjednocení podmínek „exitu z produktu“ pro celý trh úvěrů pro spotřebitele, jeví se s ohledem na specifikum produktu hypotéky (délka a náročnost procesu sjednání, přítomnost zástavního práva, prověřování bonity) jako vhodné a přiměřené definovat lhůtu pro rozmyšlení jako dobu před sjednáním smlouvy.

F.10.3 Zakáz přijmout nabídku během prvních X dní běhu lhůty na rozmyšlenou

Popis problému

V případě volby lhůty na rozmyšlenou, během které je nabídka daná věřitelem závazná, mají členské státy možnost zakázat spotřebiteli uzavření smlouvy během prvních max. 10 dnů běhu lhůty na rozmyšlenou.

Varianty řešení

- **varianta 0:** zakázat spotřebiteli uzavření smlouvy;
- **varianta 1:** povolit spotřebiteli uzavření smlouvy.

Varianta 0 - zakázat spotřebiteli uzavření smlouvy		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· omezení flexibility při uzavírání smlouvy · oddálení čerpání úvěru · oddálení koupě nemovitosti	· ochrana před unáhleností v rámci běhu lhůty na rozmyšlenou
Poskytovatelé	· zdržení kontraktačního procesu	·
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	·
Varianta 1 - povolit spotřebiteli uzavření smlouvy		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· možnost unáhleného rozhodnutí	· flexibilita při uzavření smlouvy
Poskytovatelé	·	· flexibilita při uzavření smlouvy
Dohled	·	·
Stát (regulátor)	·	·

Konzultace

Veřejná konzultace 18. 7. - 18. 8. 2014. Odpovědi respondentů byly rozděleny přibližně napůl z hlediska preference lhůty na rozmyšlenou (v délce 7 dní) versus odstoupení od smlouvy dle zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů (ZSÚ). Respondenti jsou každopádně toho názoru, že pokud by měla být zvolena lhůta na rozmyšlenou, spotřebiteli by nemělo být zakazováno nabídku přijmout kdykoli během běhu této lhůty. V současné době lhůta na rozmyšlenou obecně uplatňována není, nabídka daná věřitelem je většinou platná po dobu 30 dnů, někteří věřitelé umožňují spotřebiteli odstoupit od smlouvy během určité doby, pokud nedošlo k čerpání úvěru.

Navrhované řešení a odůvodnění

Varianta 1: flexibilita při uzavírání smlouvy a čerpání úvěru, jimž předcházela poměrně dlouhá doba vyjednávání podmínek smlouvy, prověřování bonity, ocenění zajištění a jednoznačný názor trhu.

F.10.4 Povolení změny úrokové sazby**Popis problému**

Jsou-li výpůjční úroková sazba nebo jiné náklady spojené s nabídkou určovány na základě prodeje podkladových dluhopisů nebo jiných nástrojů dlouhodobého financování, mohou členské státy stanovit, že se výpůjční úroková sazba nebo jiné náklady mohou od těch, které jsou uvedeny v nabídce, lišit v závislosti na hodnotě podkladového dluhopisu nebo nástroje dlouhodobého financování.

Otázka řešená v této kapitole závisí na tom, jaká forma lhůty na rozmyšlenou bude vybrána (výše). Pokud bude vybrána varianta odstoupení od již uzavřené smlouvy o úvěru, zde navržené řešení je nadbytečné.

Při úvahách o řešení je nutno vzít v úvahu, že většina případů nabídky fixované úrokové sazby je závislá na hodnotě podkladových finančních aktiv (nástrojů dlouhodobého financování, případně dluhopisů – hypotečních zástavních listů). Pokud by byla změna úrokové sazby v době lhůty na rozmyšlenou povolena, ve většině případů by neměla lhůta na rozmyšlenou následně smysl. Dále je nutno vzít v úvahu současnou praxi na trhu, kdy věřitelé ponechávají nabídku úvěru (včetně úrokové sazby) v platnosti většinou po dobu 30 dnů (tedy čtyřikrát déle, než činí minimální lhůta na rozmyšlenou).

Varianty řešení

- **varianta 0:** nepovolit změnu úrokové sazby;
- **varianta 1:** povolit změnu úrokové sazby.

Varianta 0 - nepovolit změnu úrokové sazby		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	·	· vyšší stupeň ochrany · jistota nabídky v rámci lhůty na rozmyšlenou · jednotné podmínky na trhu
Poskytovatelé	·	· respektování stávající praxe · jednotné podmínky na trhu
Dohled	· další dohledové kritérium	·
Stát (regulátor)	·	·

Varianta 1 - povolit změnu úrokové sazby		
Sledovaný subjekt	Náklady a negativní dopady	Přínosy a pozitivní dopady
Spotřebitelé	· snížení ochrany · nejistota nejdůležitějších prvků nabídky v době lhůty na rozmyšlenou	· nejednotnost podmínek na trhu
Poskytovatelé	·	· možnost marketingu – závaznost nabídky jako konkurenční výhoda · možnost změnit úrokovou sazbu · nejednotnost podmínek na trhu
Dohled	·	· o jedno dohledové kritérium méně
Stát (regulátor)	·	·

Konzultace

Veřejná konzultace 18. 7. - 18. 8. 2014. Respondenti se k dané problematice nevyjádřili, avšak uvedli, že v současné době věřitelé ponechávají nabídku včetně úrokové sazby v platnosti po dobu až 30 dní.

Navrhované řešení a odůvodnění

Varianta 0: vyšší stupeň ochrany vycházející navíc ze stávající tržní praxe převažuje nad sníženými možnostmi marketingu konkurenčních výhod a nevyužívanou možností změnit úrokovou sazbu v době, kdy spotřebitel uvažuje nad konkrétní nabídkou úvěru poté, co prošel interními schvalovacími procedurami věřitele.

G. Implementace a vynucování

Významnou úlohu při aplikaci a vynucování zákona bude hrát Česká národní banka, která vykonává dohled nad finančním trhem v celém jeho rozsahu. Respektování právní úpravy je zajištěno prostředky správního řízení. Nepřímo může k vynucování zákona přispět též rozhodovací činnost finančního arbitra, který bude nově oprávněn řešit též spory týkající se hypotečních úvěrů. Předkládaný návrh neobsahuje řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska proveditelnosti a vynutitelnosti.

Obecně lze konstatovat, že slabá vynutitelnost již existující regulace je jedním ze základních problémů rozšířeného deliktčního jednání na trhu úvěrů pro spotřebitele, zejména pak v jeho nebankovní části. K pozitivní změně by zde mělo přispět především převedení pravomocí na specializovaný orgán pro finanční trh (který již dnes část úvěrového trhu dohlíží), tj. Českou národní banku. Rovněž navrhované převedení odpovědnosti za činnost některých kategorií zprostředkovatelů (vázaní zástupci) na tzv. zastoupené (tj. poskytovatele nebo samostatné zprostředkovatele), by mělo snížit počet přímo dohlížených osob, a umožnit tak zefektivnění kontrolního systému.

H. Přezkum účinnosti

Tento zákon bude přezkoumán po 5 letech od doby jeho vstupu v platnost. Tato revizní perioda odpovídá lhůtě, kterou má k revizi příslušné směrnice MCD Evropská komise. Jako žádoucí se jeví vyhodnotit především změny v počtu osob v odvětvích, nové výsledky kontrol a dohledové činnosti, fungování systému ověřování odbornosti apod.

I. Zhodnocení zvláštních dopadů a souladu s právními normami

Zhodnocení dopadů na veřejné rozpočty

Navrhovaná novela je koncipována jako rozpočtově neutrální. Neměla by mít zásadní vliv na státní rozpočet, ani na ostatní veřejné rozpočty, zejména rozpočty krajů a obcí. Kladný dopad na veřejné rozpočty se předpokládá v případě změny institucionálního uspořádání v povolovacích a dohledových činnostech (přesun kompetencí z ČOI a živnostenských úřadů na ČNB).

Zhodnocení souladu návrhu novely zákona s ústavním pořádkem ČR

Návrh zákona je v souladu s Ústavou založeným ústavním pořádkem České republiky. Z ústavního pořádku České republiky nevyplývají specifické právní normy ústavněprávní síly dopadající na oblast úvěrů pro spotřebitele. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi oblastí úvěrů pro spotřebitele dosud specificky rovněž nezabýval.

Návrh zákona se dotýká zejména ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LPS) a ústavně zaručeného práva podnikat (čl. 26 LPS). Při zásazích do těchto základních práv návrh zákona plně respektuje zásadu, že při stanovení mezí základních práv musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 LPS). Zásahy do uvedených základních práv jsou vyváženy legitimním zájmem na ochraně spotřebitele a na eliminaci některých nežádoucích sociálních jevů, které mohou být spojeny s nedostatečnou regulací oblasti úvěrů pro spotřebitele.

Pokud jde o postavení České národní banky, návrh zákona respektuje zásadu, že do činnosti České národní banky lze zasahovat pouze zákonem (čl. 98 odst. 1 Ústavy), a činí tak způsobem, který neohrožuje plnění jejího hlavního ústavně zakotveného cíle, jímž je péče o cenovou stabilitu.

Kromě toho návrh zákona respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky, např. zásady vyplývající z pojmu demokratického právního státu (čl. 1 Ústavy), zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 2 LPS) a v oblasti správního trestání zásadu nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege (čl. 39 LPS).

Zhodnocení souladu návrhu novely zákona s mezinárodními smlouvami a slučitelnost s právními akty EU

Návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s právními akty EU. Z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, nevyplývají specifické právní normy dopadající na oblast úvěrů pro spotřebitele. Mezinárodní soudní instituce se ve své rozhodovací praxi oblastí úvěrů pro spotřebitele dosud specificky rovněž nezabývaly.

Pokud jde o práva zaručená Evropskou úmluvou o lidských právech, dotýká se návrh zákona zejména ochrany vlastnictví (čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě) a práva na soukromý život (čl. 8 Úmluvy). Zásahy do těchto práv jsou nezbytné k naplnění legitimního cíle, jímž je zájem na ochraně spotřebitele a na eliminaci některých nežádoucích sociálních jevů, které mohou být spojeny s nedostatečnou regulací oblasti úvěrů pro spotřebitele. Tím je podle názoru předkladatele naplněn právní základ, který Úmluva stanoví pro zásahy do těchto práv, konkrétně v případě ochrany vlastnictví je to obecný zájem (čl. 1 odst. 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě) a v případě práva na soukromý život hospodářský blahobyt země a ochrana práv a svobod jiných (čl. 8 odst. 2 Úmluvy).

Kromě toho návrh zákona respektuje další práva zaručená Úmluvou, zejména právo na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 1 Úmluvy) a prostředek nápravy (čl. 13 Úmluvy) tím, že nijak neomezuje právo osob dotčených zásahy do výše uvedených práv žádat o přezkoumání těchto zásahů soud, a dále zásadu nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege (čl. 7 Úmluvy) tím, že skutkové podstaty správních deliktů jsou stanoveny zákonem a vymezeny dostatečně určitě a předvídatelně.

Návrh zákona je též v souladu s Úmluvou o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat č. 108, vyhlášenou pod č. 115/2001 Sb.m. s., když v souladu s touto smlouvou a příslušnou evropskou právní úpravou (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů) stanoví ve veřejném zájmu za účelem předcházení sociálně-ekonomickým následkům poskytnutí úvěru osobě, která nesplňuje požadavky na úvěruschopnost, povinnost posoudit úvěruschopnost spotřebitele a za účelem umožnění splnění této povinnosti prolamuje povinnost získat od spotřebitele souhlas se zpracováním jeho osobních údajů týkajících se posouzení jeho úvěruschopnosti. Další práva spotřebitele vyplývající z ochrany osobních údajů nejsou dotčena.

Sociální dopady a dopady na životní prostředí

Návrh novely zákona nemá žádné dopady na specifické skupiny obyvatel, jako jsou osoby sociálně slabé, sociálně vyloučené, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, ani dopady na životní prostředí. Předkládaný materiál pouze upozorňuje na objektivně zvláštní postavení některých tzv. zranitelných spotřebitelů, kterými jsou v oblasti nelegálního (a znaky řady trestných činů naplňujícího) sjednávání půjček a úvěrů především některé sociální a národnostní menšiny (zejména Romové).

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení na životní prostředí

Návrh novely zákona nemá žádné dopady na životní prostředí.

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

Současná ani navrhovaná úprava nejsou v rozporu se zákazem diskriminace.

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů (DPIA)

Návrh se dotýká ochrany osobních údajů v oblasti dvou odlišných databází osobních údajů – jednak databází osobních údajů osob podnikajících v oblasti spotřebitelských úvěrů, za druhé databází osobních údajů dlužníků z těchto spotřebitelských úvěrů.

V případě databáze obsahující osobní údaje osob podnikajících v oblasti spotřebitelských úvěrů jde o přesun těchto osobních údajů mezi dvěma veřejnými registry. Návrh přeřazuje některé subjekty (nebankovní poskytovatele a zprostředkovatele úvěrů pro spotřebitele) dosud evidované v živnostenském rejstříku do registru České národní banky (v rámci přesunu odpovědnosti za udělování oprávnění k činnosti a dohled z živnostenského úřadu a České obchodní inspekce na Českou národní banku), aniž by se přitom tímto přesunem evidence zásadně rozšiřoval rozsah a obsah zpracovávaných a zveřejňovaných osobních údajů o evidovaných osobách a jejich práva s tímto spojená.

V oblasti soukromých databází, jejichž účelem je využití osobních údajů pro potřeby posouzení úvěruschopnosti žadatele o úvěr, dochází pouze k rozšíření aplikace příslušných ustanovení zákona č.

21/1992 Sb., o bankách, na nebankovní poskytovatele úvěrů a převzetí nediskriminačního přístupu dle směrnic MCD a CCD. Podobnou úpravu lze identifikovat rovněž v sektoru platebních služeb (dle zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku). Z hlediska zpracování osobních údajů není rozdíl mezi povinnostmi banky, platební instituce a nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru. Všechny tyto instituce musí dodržovat pravidla zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Zpracování osobních údajů je v sektoru spotřebitelských úvěrů umožněno bez výslovného souhlasu subjektů údajů z důvodu sledování veřejného zájmu, kterým je předcházení sociálně-ekonomickým následkům poskytnutí úvěru osobě, která nesplňuje požadavky na úvěruschopnost. Zpracování osobních údajů bez výslovného souhlasu subjektů těchto údajů je dále odůvodněno výslovnou zákonnou povinností poskytovatele poskytnout spotřebitelský úvěr pouze tehdy, pokud z výsledku posouzení úvěruschopnosti vyplývá, že nejsou důvodné pochybnosti o schopnosti spotřebitele spotřebitelský úvěr splácet. Tato povinnost je stižena výrazným soukromoprávním důsledkem chránícím spotřebitele, kterému neměl být úvěr poskytnut – neplatností smlouvy o spotřebitelském úvěru s tím, že poskytnutou jistinu spotřebitelského úvěru spotřebitel splácí ve lhůtě dle svých možností. Tento důsledek, který může znamenat pro poskytovatele sankci v podobě několikanásobného prodloužení splatnosti neoprávněně poskytnutého spotřebitelského úvěru a ztrátu nároků na jakoukoli odměnu poskytovatele, musí být vyvážen právem zpracovávat a sdílet údaje o dlužnících, které vypovídají o jejich úvěruschopnosti. Bez tohoto oprávnění by poskytovatel, který není bankou, nemohl svoji povinnost prakticky dodržet. Oprávnění zpracovávat osobní údaje dlužníka bez jeho souhlasu je tak nástrojem k dodržení jedné z nejdůležitějších povinností obsažených v návrhu zákona i v dosavadní právní úpravě, kde právě absence výslovného vyjádření tohoto oprávnění činí problémy.

Cílem návrhu zákona ovšem není upravovat vlastní provoz těchto databází. Z hlediska úpravy databází obsahuje zákon pouze transpozici příslušných ustanovení směrnice MCD, týkající se nediskriminačního přístupu k databázím. Předpokládá se, že taková případná úprava musí nutně být předmětem samostatné právní normy, která zajistí univerzální pravidla pro celý finanční trh a současně zohlední specifika trhu úvěrového (např. v případě využití osobních údajů týkajících se závazků dlužníka u jiných než finančních služeb).

Naproti tomu zákon podrobně upravuje poskytování informací spotřebiteli na straně druhé, a to včetně informací o zpracování osobních údajů spotřebitele, aktivní práva spotřebitele jako subjektu údajů vyplývající ze zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dotčena nejsou. Návrh proto není v rozporu s Úmluvou o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (vyhlášené pod č. 115/2001 Sb. m. s.), směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, ani se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

Navrhovaný právní předpis, jehož účelem je v oblasti správních činností upravit proces:

- vydávání podnikatelských oprávnění k poskytování a zprostředkování úvěrů pro spotřebitele,
- vydávání akreditací tzv. akreditovaným osobám (organizujícím konání odborných zkoušek),
- výkonu dohledu a správního trestání (při porušení veřejnoprávních povinností),

je svým rozsahem přiměřený rozsahu a nerozšiřuje kompetence orgánů veřejné správy více, než je nutné a standardní v regulované oblasti a pro splnění daného cíle.

Korupční rizika v této oblasti, která mohou vést k nedůvodným výhodám konkrétních osob vůči osobám jiným, spočívají v(e):

- vydání podnikatelského oprávnění orgánem dohledu (ať už k poskytování či zprostředkování úvěrů na straně jedné a k provozování akreditovaných zkoušek na straně druhé), bez faktického splnění zákonných požadavků
- benevolentním výkonu dohledové činnosti a správního trestání ze strany orgánu dohledu.

Riziko korupčního jednání, jehož podstatou je naopak poskytování prospěchu orgánu dohledu, s cílem ovlivnit výsledek jeho právního jednání v rámci správní činnosti tak, aby znamenal negativní rozhodnutí vůči jiné (konkurenční) osobě, lze hodnotit jako spíše teoretické. Česká národní banka, která je nově navrhovaným integrovaným orgánem dohledu, má zavedeny mechanismy transparentního rozhodování a uveřejňování správních rozhodnutí a s ohledem na její vysoké reputační riziko nelze v tomto směru z její strany důvodně tuto deliktní činnost očekávat.

Veřejná správa je schopna efektivně implementovat navrženou regulaci a následně provádět kontrolu i v rámci dohledové činnosti. Při tvorbě návrhu spolupracovalo Ministerstvo financí úzce s Českou národní bankou, která má uvedené právní činnosti vykonávat, tak aby byl nastavený proces efektivní a kapacitně zvládnutelný. Tyto procesy jsou stanoveny přímo zákonem, který je standardem pro všechny ostatní sektory finančního trhu.

Rozhodování správního orgánu se řídí správním řádem a speciální právní úpravou, kterou zavádí návrh tohoto zákona. Systém rozhodování je jak v soukromoprávní, tak veřejnoprávní rovině formalizovaný a transparentní; je vždy možné jednoznačně určit osoby zodpovědné za konkrétní rozhodnutí. Předpokládá rovněž standardní opravné prostředky.

Podle výše uvedeného posouzení lze shrnout, že na základě navrhované právní úpravy se nepředpokládá vznik korupčních rizik.

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení na mezinárodní konkurenceschopnost

Navrhované řešení stanovuje vyšší nároky na odbornost a důvěryhodnost osob, které nabízejí nebo zprostředkovávají pojištění, což by v konečném důsledku mělo posílit jejich mezinárodní konkurenceschopnost. Podnikatelské prostředí navrhovaná novela tedy ovlivní žádoucím směrem.