

KONZULTAČNÍ MATERIÁL

**NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA
DISTRIBUCE ÚVĚRŮ PRO
SPOTŘEBITELE**

LISTOPAD 2014

MINISTERSTVO FINANCÍ
ODBOR FINANČNÍ TRHY II

Důvod předložení a cíle

Cílem předloženého konzultačního materiálu je zahájit veřejnou diskusi k budoucí **komplexní právní úpravě poskytování a zprostředkování úvěrů pro spotřebitele**, která by měla vést ke zvýšení nároků kladených na osoby působící v tomto segmentu finančního trhu a ke zlepšení podmínek pro výkon státního dohledu nad nimi.

Lhůta k zaslání reakcí na konzultační materiál končí dnem **19. prosince 2014**. Vaše odpovědi na otázky, případně další připomínky a podněty prosím zaznamenejte do přiloženého formuláře a zasílejte pouze na adresu **uver[at]mfcr.cz**.

Tento záměr je v souladu s **usnesením Poslanecké sněmovny** Parlamentu ČR, která se touto problematikou v průběhu roku 2014 rovněž zabývala¹ a dále s **Doporučeními pracovní skupiny** k regulaci distribuce na finančním trhu (2011).

Veřejná konzultace, pro niž je tento materiál podkladem, věcně navazuje na konzultaci Ministerstva financí (MF) **k transpozici směrnice o úvěrech na bydlení (MCD)**, která probíhala v létě tohoto roku. Souhrnné závěry z těchto konzultací budou využity při přípravě návrhu nového zákona o úvěrech pro spotřebitele.

Zákon o úvěrech pro spotřebitele (ZÚpS) uceleně upraví distribuci pro celý segment retailových úvěrů. Legislativně-technicky dojde k vytvoření nového zákona, který převezme úpravu dle zákona o spotřebitelském úvěru (ZSÚ) a doplní ji o produktovou regulaci hypotečního úvěru a jednotnou institucionální úpravu společnou pro celý úvěrový trh.

Schéma: Legislativní technika nové právní úpravy distribuce úvěrů



Konzultační materiál se soustřeďuje na několik vybraných oblastí regulace, které MF považuje za klíčové:

- působnost zákona o spotřebitelském úvěru,
- architektura distribuce a kategorie zprostředkovatelů,
- procesní aspekty vstupu do odvětví (získání oprávnění, evidence),
- profesní požadavky pro vstup osob do odvětví a setrvání v něm (odbornost, důvěryhodnost),
- jeden orgán dohledu.

----- Otázky ke konzultaci -----

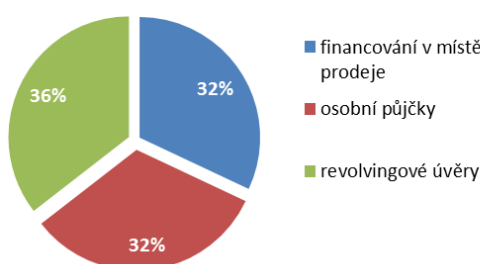
1. Jakými dalšími oblastmi regulace distribuce úvěrů pro spotřebitele považujete za vhodné se zabývat?

¹ Usnesení č. 367/2014 ke sněmovnímu tisku č. 41 (původně projednáváno jako „protiilichvní“ poslanecká iniciativa) ze dne 20. 6. 2014.

Popis současného stavu a potřeba změn

Dominantním produktem nabízeným na úvěrovém trhu je **spotřebitelský úvěr**. Ten může – ve smyslu zák. č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru – nabývat různých podob. Hlavními typy jsou: hotovostní či bezhotovostní úvěry a půjčky, debetní zůstatky na běžných účtech (kontokorentní úvěry), úvěrové rámce (revolvingové úvěry, kreditní karty), financování v místě prodeje (nákup zboží na splátky, finanční leasing). Podskupinou spotřebitelských úvěrů, která v poslední době nabývá na významu, přičemž je (i s ohledem na zkušenosti ze zahraničí) považována z hlediska dopadů na spotřebitele za relativně rizikovou, jsou krátkodobé, resp. „rychlé“ úvěry či též „mikropůjčky“, „půjčky do výplaty“ (nízké, několikatisícové půjčky s krátkou dobou splatnosti, s možností sjednání prostřednictvím sms či přes internet).

Graf: Struktura spotřebitelských úvěrů členů ČLFA (2013)



Zdroj: ČLFA

Z hlediska institucionálního lze pak úvěrový trh rozdělit na **bankovní a nebankovní**. Na produkci bankovních úvěrů se podílejí tzv. úvěrové instituce, tj. banky a družstevní záložny. Na nebankovním trhu pak identifikujeme různé typy poskytovatelů, lišící se především druhy poskytovaných úvěrů a rozsahem poskytovaných služeb. Objem spotřebitelských úvěrů dosahuje v současnosti cca 300 mld. Kč (z toho 70 mld. Kč představují úvěry nebankovní).

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 (ČOI). Z údajů Ministerstva průmyslu a obchodu vyplývá, že ke dni 24. 1. 2014 mělo ohlášeno vázanou živnost „poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru“ 50.049 subjektů.

Poskytování a zprostředkování spotřebitelského úvěru osobami v živnostenském režimu tak 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).

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

Výše uvedené problémy odrážejí stávající nedostatečnou institucionální regulaci v sektoru retailových úvěrů. Oproti tomu existuje relativně komplexní úprava produktová (zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru), která je transpozicí příslušné evropské směrnice (směrnice č. 2008/48/ES o spotřebitelském úvěru, CCD). Ta ovšem v současnosti nepokrývá ty úvěrové produkty, které jsou zajištěny nemovitostí (resp. kterými jsou financovány potřeby bydlení - ty jsou předmětem úpravy dle směrnice MCD) a některé další produkty (spadající mimo hodnotové hranice působnosti ZSÚ).

Povaha právní úpravy	Typ regulace	
	institucionální	produktová
Transpozice směrnice CCD (nyní ZSÚ)	X	- informační povinnosti - úvěruschopnost - RPSN
Transpozice směrnice MCD	- zprostředkovatelé - odbornost osob - organizační požadavky - odměňování - dohled nad distributory - přeshraniční výkon činnosti (a další)	- odstoupení od smlouvy, výpověď - předčasné splacení - řešení stížností a sporů (a další)

V některých ohledech se i platná právní úprava sjednávání spotřebitelských úvěrů jeví jako nedostatečná. Jedná se např. o situace, kdy je smlouva o úvěru pouze spekulací věřitele na porušení podmínek týkajících se splácení úvěrů (a předpokládá realizaci nepřiměřených sankcí z tohoto porušení plynoucích), kdy jsou některé informační povinnosti plněny pouze formálně a netransparentně, resp. kdy jsou některé základní pojmy užívány v různém významu (výše úvěru, splátka, platba, úrok, úmor apod.).

Lze tedy shrnout, že základními problémy v sektoru úvěrů, na které by nová právní úprava měla reagovat, jsou:

- vysoký počet osob v odvětví a obtížnost takto strukturovaný trh efektivně dohlížet,
- nízká úroveň poskytovaných služeb,
- rozdělení povolovacích a dohledových činností mezi více institucí,
- přetrvávající klamavé praktiky při sjednávání úvěrů a z nich plynoucí následky pro spotřebitele a veřejné rozpočty.

----- Otázky ke konzultaci -----

2. Souhlasíte s popisem současného stavu a nastíněnou potřebou změn?
3. Jaké problémy považujete z hlediska fungování trhu úvěrů pro spotřebitele v současnosti za nejzávažnější?

Konzultační okruhy – možnosti řešení, dopady

I. Rozsah působnosti ZSÚ

Z působnosti zákona o spotřebitelském úvěru jsou vyňaty spotřebitelské úvěry, u nichž je výše úvěru buď nižší než 5 000 Kč (v kumulativním vyjádření) nebo vyšší než 1 880 000 Kč. Existence spodní hodnotové hranice je objektivně zdrojem **regulatorní arbitráže**, podobně jako skutečnost, že v režimu vynětí z působnosti jsou i ty úvěry, u nichž je **dlužníkem podnikatelská osoba**. Věřitelé pak, s cílem vyhnout se povinností vyplývajícím ze ZSÚ, sjednávají úvěry např. ve výši 4 999 Kč, nebo po dlužníkovi požadují, aby si obstaral živnostenské oprávnění a úvěr si sjednal jako podnikatel. Lze tak považovat za žádoucí zvážit, zda by tyto stanovené hranice, jejichž zavedení evropská směrnice nepožaduje, neměly být revidovány.

Regulatorní opatření	Dopady	
	přínosy	náklady
Zrušení hodnotových hranic působnosti ZSÚ	+ omezení rizik pro spotřebitele vyplývajících z regulatorní arbitráže + zjednodušení regulace a dohledu	- adaptační náklady věřitelů - zvýšení rozsahu dohledu
Zrušení výjimky z působnosti pro úvěry pro podnikatele	+ omezení rizik pro spotřebitele vyplývajících z regulatorní arbitráže	- adaptační náklady věřitelů - zvýšení rozsahu dohledu

Některé činnosti pak do působnosti právní úpravy nepatří a ani by do budoucna patřit neměly z toho důvodu, že jejich podstatou není podnikatelská činnost spočívající v distribuci úvěrových produktů. Z působnosti budoucí právní úpravy by tak obecně měly být vyloučeny:

- tzv. tipařství coby poskytnutí obecné informace o možnosti sjednat si určitou finanční službu, resp. „zprostředkování kontaktu“ na osobu s oprávněním tyto služby poskytovat či zprostředkovávat,
- rovněž některé další činnosti, které nespočívají v distribuci finančních (zde úvěrových) produktů – typicky se může jednat např. o činnost osob zpracovávajících tzv. osobní finanční plány, dále činnost osob, které poskytují individuální doporučení v rámci správy stávajícího dluhu (výkon činnosti advokáta, notáře, insolvenčního správce, v rámci občanského poradenství vykonávaného na neziskové bázi).

----- Otázky ke konzultaci -----

4. Považujete za vhodné revidovat stávající výjimky z působnosti ZSÚ vyplývající z tzv. hodnotového kritéria (tj. přistoupit k úpravě dolního či horního limitu)? Svou odpověď prosím odůvodněte.
5. Považujete za vhodné rozšířit osobní působnost ZSÚ (tj. vztáhnout povinnosti distributorů, resp. práva dlužníka i na takové úvěry, kde má být dlužníkem podnikatelský subjekt)? Svou odpověď prosím odůvodněte.

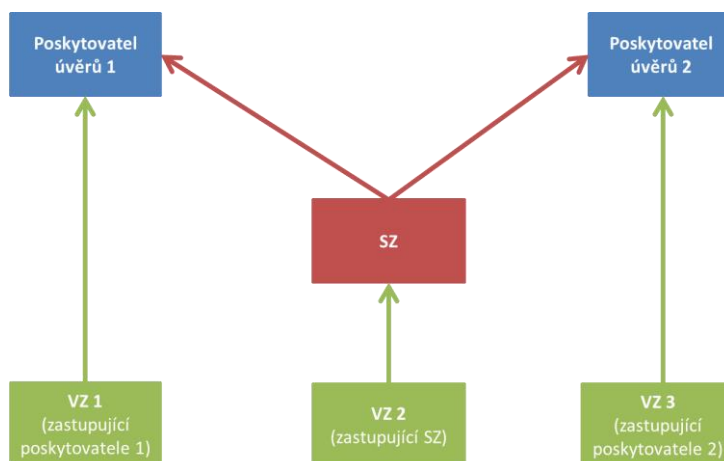
II. Architektura distribuce, kategorie zprostředkovatelů

Platná právní úprava u spotřebitelských úvěrů a úvěru na bydlení nijak nedefinuje přípustné distribuční struktury, tak jak je to na finančním trhu standardní (viz platnou úpravu kapitálového trhu a připravovanou úpravu zprostředkování v pojišťovnictví). Negativním důsledkem této skutečnosti je absence jasného vymezení odpovědnosti za distribuční činnosti a vysoký počet přímo dohlížených subjektů (a z něj plynoucí neefektivita dohledu). Pracovní skupina k regulaci distribuce

zřízená při MF (2009-2011) definovala základní **principy budoucí jednotné architektury distribuce** pro celý finanční trh, kterými jsou:

- dvouúrovňová struktura zprostředkování (samostatný zprostředkovatel, vázaný zástupce),
- nositelem odpovědnosti má být poskytovatel (věřitel), nebo samostatný zprostředkovatel,
- princip jediného zastoupeného (každý vázaný zástupce pracuje pro jednoho zastoupeného),
- samostatný zprostředkovatel nesmí distribuovat produkci přes jiného samostatného zprostředkovatele,
- zvláštní struktury distribuce (broker pool, franšíza) musí respektovat výše uvedené principy.

Schéma: Přípustné vazby mezi poskytovatelem a zprostředkovateli



S ohledem na tyto principy je proto vhodné zvažovat budoucí úpravu architektury distribuce i pro sektor retailových úvěrů. Nová právní úprava by rovněž měla umožnit, **aby počet přímo dohlížených subjektů** klesl na úroveň, která bude z hlediska kapacit orgánu dohledu únosná. V současnosti dosahuje počet osob, které mají ohlášenou živnost „poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru“, více než 50 000. Nositeli odpovědnosti za činnost v oblasti úvěrových služeb by před orgánem dohledu měli do budoucna být jen buď samotní poskytovatelé úvěrů, nebo samostatní zprostředkovatelé. Specifické požadavky (resp. možnosti národní úpravy) na uspořádání zprostředkování stanovuje i směrnice MCD.

Regulatorní opatření	Dopady	
	přínosy	náklady
Aplikace principů nové regulace distribuce	+ uplatnění konsensuálního řešení + harmonizace sektorové regulace + efektivnější ochrana spotřebitele	- adaptační náklady trhu

----- Otázky ke konzultaci -----

6. Souhlasíte se záměrem vytvořit v sektoru úvěrů uvedený systém podnikatelských oprávnění zprostředkovatelů? V jakých ohledech případně může být tato standardizovaná struktura pro trh omezující?
7. Pro jaké činnosti by zprostředkovatelé úvěrů (jako samostatní zprostředkovatelé a vázaní zástupci) měli mít v sektoru úvěrů možnost získávat oprávnění (spotřebitelské úvěry, úvěry na bydlení apod.)?

III. Procesní aspekty vstupu osob do odvětví (získání oprávnění, evidence)

Jedním z východisek ochrany spotřebitele u distribuce je dostupná, úplná, jednotná a transparentní veřejnoprávní evidence osob působících v odvětví a standardizované schéma vzniku podnikatelského oprávnění. Platná právní úprava v sektorech, v nichž je tento mechanismus již zaveden a jeví se jako funkční, předpokládá:

- udělování oprávnění poskytovatelům úvěrů a samostatným zprostředkovatelům v rámci správního řízení vedeného orgánem dohledu (na základě přezkumu splnění zákonem požadovaných podmínek),
- registraci vázaných zástupců (na základě oznámení podaného poskytovatelem úvěru nebo samostatným zprostředkovatelem),
- zápis všech výše uvedených osob do veřejnoprávního a veřejně dostupného registru.

Úvahy o budoucím nastavení regulace by existenci tohoto standardu měly zohlednit. Takové doporučení rovněž vyplývá ze závěrů, které vyslovila Pracovní skupina k distribuci.

Regulatorní opatření	Dopady	
	přínosy	náklady
Zavedení standardního režimu vzniku podnikatelského oprávnění	+ uplatnění konsensuálního řešení + harmonizace sektorové regulace + efektivnější ochrana spotřebitele + uplatnění přiměřenosti regulace	- adaptační náklady trhu

----- Otázky ke konzultaci -----

8. Považujete za vhodné zavést uvedené procesních prvky týkajících se vstupu osob do odvětví (způsob získání oprávnění, správní postupy, registrace)? Svou odpověď prosím odůvodněte.

IV. Profesionální požadavky pro vstup do odvětví a setrvání v něm (odbornost, důvěryhodnost, organizační požadavky)

Jedním z nástrojů, které by měly zvýšit profesionalitu nabízených retailových úvěrových služeb, jsou požadavky na vstup osob do odvětví a stanovení podmínek, za kterých mohou v tomto odvětví setrvat. Rovněž v této oblasti byla formulována obecná doporučení, která by v budoucnu měla být uplatněna na celý finanční trh. Tato pravidla v zásadě pokrývají personální a organizační aspekty fungování distribuce a týkají se požadavků na:

- odbornou způsobilost osob zapojených do distribuce produktů (odborné znalosti a odborné dovednosti – tj. schopnost nabyté znalosti správně aplikovat v rámci jednání se zákazníkem), a to jak zprostředkovatelů, tak i zaměstnanců,²
- důvěryhodnost distributorů úvěrů,
- další obezřetnostní nástroje (řídící a kontrolní systém, kapitálové požadavky, povinné pojištění profesní odpovědnosti apod.).

² Základní východiska odbornosti: důraz na hloubku, nikoli šíři znalostí o odvětví, ve kterém distributor zamýšlí působit (a který znamená nutnost definovat subkategorie typických úvěrových produktů), znalost tzv. substitučních produktů jako součást odborné způsobilosti (typicky hypoteční úvěry vs. úvěry ze stavebního spoření) a princip zkušeben akreditovaných orgánem dohledu.

Zavedení obezřetnostní požadavků tak může vytvořit žádoucí podněty pro kultivaci a profesionalizaci poskytovaných distribučních služeb v oblasti retailových úvěrových produktů.

Regulatorní opatření	Dopady	
	přínosy	náklady
Zavedení standardních obezřetnostních požadavků na distributory úvěrových produktů	+ uplatnění konsensuálního řešení + harmonizace sektorové regulace + efektivnější ochrana spotřebitele + profesionalizace sektoru	- adaptační náklady trhu - limitovaný přínos odbornosti osob k ochraně spotřebitele

----- Otázky ke konzultaci -----

9. Souhlasíte se zavedením uvedených profesních požadavků pro vstup osob do odvětví (koncept odborných znalostí a dovedností, akreditované instituce, potřeba prokázání důvěryhodnosti)?
10. Jaké obezřetnostní nástroje považujete za vhodné požadovat pro nebankovní poskytovatele a zprostředkovatele úvěrů?

V. Jeden orgán dohledu

Nebankovní subjekty nabízející spotřebitelské úvěry v současnosti až na výjimky spadají pod dohled České obchodní inspekce, přičemž pro zahájení jejich podnikání jim postačuje běžný živnostenský list. Česká národní banka se sjednoceným orgánem pro dohled nad finančním trhem stala roku 2006 a sektor nebankovních spotřebitelských úvěrů je tak jedinou významnou výjimkou z tohoto konceptu. Modely institucionálního uspořádání s jedním orgánem dohledu mohou mít i jiné variantní podoby. Jejich rozpracování však přesahuje rámec této konzultace, resp. regulatorní záměr MF v sektoru úvěrů.

Regulatorní opatření	Dopady	
	přínosy	náklady
ČNB jako sjednocený orgán dohledu	+ uplatnění konsensuálního řešení + harmonizace dohledu nad FT	- akceptace řešení ze strany ČNB (politické náklady)

----- Otázky ke konzultaci -----

11. Jaké uspořádání výkonu dohledu nad trhem úvěrů pro spotřebitele považujete za vhodné?
12. Souhlasíte se záměrem integrovat povinnosti a pravomoci spojené s vydáváním podnikatelských oprávnění a výkonem dohledu v sektoru úvěrů do České národní banky?