



V Praze dne 2. 10. 2015
Čj. OVA: 1120/15

Stanovisko

k

Návrhu zákona o úvěru pro spotřebitele a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o úvěru pro spotřebitele

I. Úvod:

Návrh zákona o úvěru pro spotřebitele uceleně upravuje distribuci pro celý segment retailových úvěrů. Jedná se o návrh nového zákona, který přebírá úpravu ze zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů a doplňuje ji o produktovou regulaci hypotečního úvěru a jednotnou institucionální úpravu společnou pro celý úvěrový trh. Dochází tak k implementaci Směrnice 2014/17/EU o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení (MCD), která upravuje hypoteční úvěry, dosud z úpravy spotřebitelských úvěrů vyloučené. Cílem návrhu zákona o úvěru pro spotřebitele je, kromě transpozice směrnice MCD posílení ochrany spotřebitele v oblasti, kde dnes dochází ke značnému počtu případů poškozování práv spotřebitelů, zvýšení kredibility odvětví, sjednocení úpravy úvěrů pro spotřebitele (spotřebitelských a hypotečních) a konsolidace právní úpravy distribuce na finančním trhu.

Je třeba konstatovat, že předkládaný materiál je velmi rozsáhlý a komplexní posouzení by vyžadovalo i podrobné seznámení s transponovanou směrnicí. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (Zpráva) je tedy v rámci tohoto stanoviska spíše posuzována z pohledu formální úplnosti a naplnění požadavků Obecných zásad schválených vládou, než vzhledem k obsahové stránce či úplnosti zvažovaných variant.

II. Připomínky a návrhy změn:

Předkladatel přistoupil k vyhodnocení dopadů zodpovědně. Zpráva je zpracována velmi podrobně v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace. U každé řešené oblasti je popsán problém a zvažováno několik věcných variant jeho řešení. Výběr nejvhodnější varianty je přehledně vysvětlen a zdůvodněn. Je třeba také ocenit, že předkladatel bere v úvahu i relevantní zjištění behaviorální ekonomie.

Zpráva se soustředí na kvalitativní hodnocení přínosů a nákladů. I když pro řadu řešených problémů se jedná o legitimní přístup, alespoň v některých případech by měly být náklady a přínosy kvantifikovány. Předkladatel uskutečnil řadu veřejných konzultací a při výběru variant se většinou opírá o jejich výsledky. Provedení podrobnější vlastní analýzy a kvantifikace očekávaných dopadů by umožnilo porovnat výsledky konzultací s výsledky těchto analýz. Pro



rigoróznější analýzu by bylo možné využít Consumer Policy Toolkit, který vydalo OECD a který obsahuje metodologie pro hodnocení škod způsobených spotřebitelům (tzv. consumer detriment).

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). U jednotlivých řešených problémů předkladatel popisuje návaznost na řešení dané diskrece vyplývající z transpozice MCD. **Vzhledem k tomu, že Zpráva pravděpodobně neřeší všechny diskrece, které MCD obsahuje, bylo by vhodné Zprávu doplnit o přehled všech diskrecí.**

Komise uvádí následující příklad:

Otázka **možnosti předčasného splacení hypotečního úvěru** podle 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 jen „Směrnice“).

Směrnice ukládá členským státům v čl. 25 zajistit, aby měl spotřebitel právo předčasně splatit hypoteční úvěr zcela nebo zčásti, přičemž pro tento účel má mít spotřebitel nárok na „snížení celkových nákladů úvěru pro spotřebitele, jež sestává z úroku a nákladů za zbývající dobu trvání smlouvy“. Nikde však neuvádí, jaké mají být okolnosti, podmínky či konkrétní parametry, při jejichž splnění vzniká dlužníkovi/spotřebiteli nárok na předčasné splacení. V recitálu č. 66 Směrnice se uvádí, že členské státy by měly právními předpisy nebo jinými prostředky, jako jsou smluvní ustanovení, zajistit, aby spotřebitelé měli právo na předčasné splacení. Zároveň se zde výslovně uvádí, že členské státy mají mít možnost definovat podmínky pro výkon tohoto práva. Tyto podmínky *mohou* obsahovat časová omezení výkonu práva, rozdílné zacházení v závislosti na druhu výpůjční úrokové sazby nebo omezení s ohledem na okolnosti, za kterých může být právo uplatněno. Výkon práva na předčasné splacení v době, po kterou je dohodnuta pevná výpůjční úroková sazba, může být podmíněn existencí oprávněného zájmu spotřebitele, který stanoví členský stát. Oprávněný zájem může vzniknout například v případě rozvodu nebo ztráty zaměstnání. V podmínkách členských států může být stanoveno, že věřitel má nárok na spravedlivé a objektivně odůvodněné odškodnění za případné náklady přímo spojené s předčasným splacením úvěru. Pokud členské státy stanoví, že věřitel nárok na odškodnění má, mělo by jít o spravedlivé a objektivně odůvodněné odškodnění za případné náklady přímo spojené s předčasným splacením úvěru v souladu s vnitrostátními pravidly pro odškodnění. Odškodnění by nemělo převýšit finanční ztrátu věřitele.

Jinak řečeno – spotřebitel má mít nárok na předčasné splacení hypotečního úvěru (zcela nebo zčásti), a to za *zvýhodněných* podmínek. Směrnice však nikterak nepředvídá, že by toto předčasné splacení mělo být bezplatné, tj. že by měly existovat okolnosti, za kterých spotřebitel nebude povinen při předčasném splacení poskytnout věřiteli ani náhradu nákladů za předčasné splacení. Návrh zákona o úvěru pro spotřebitele naproti tomu v ustanovení § 117 odst. 3 specifikuje právě seznam okolností a podmínek, za kterých takové zcela bezplatné předčasné splacení možné je. Jakkoli bychom mohli některé tyto okolnosti považovat za legitimní (např. možnost splatit ve lhůtě 3 měsíců poté, co věřitel sdělí spotřebiteli novou výši výpůjční úrokové sazby), pak návrh spočívající v tom, že spotřebitel má mít nárok splatit bezplatně částku odpovídající až 20% výše jistiny každý rok 1 měsíc před výročím uzavření hypoteční smlouvy lze obtížně odůvodnit nejen z hlediska textu čl. 25 Směrnice, ale i „výkladu“ obsaženého ve výše citovaném recitálu 66. Je pravda, že banky toto ujednání i dnes nabízejí, ale nejsou povinny tak činit a nabízejí je tedy na základě individuálního posouzení jednotlivých klientských případů. Návrh zákona by je nutil nabídnout tuto možnost bez výjimky všem spotřebitelům uzavírajícím smlouvu o hypotečním úvěru. Shrnutí – ustanovení §117 odst. 3 návrhu zákona se vymyká rámcům Směrnice v tom smyslu, že umožňuje bezplatné předčasné splacení („bezplatnost“ lze sice při velmi širokém výkladu vnímat jako „zvýhodněné podmínky“, ale z textu Směrnice je zřejmé, že Směrnice neměla na mysli *bezplatné* splacení, jako spíše předčasné splacení za rozumných, snesitelných podmínek). V případě bezplatného předčasného splacení, resp. splacení hypotečního úvěru až do výše 20% jistiny však nejsou stanoveny žádné předpoklady či kvalifikační podmínky pro vznik

uvedeného nároku, což lze označit za **ustanovení vymykající se i limitům stanovených Směrnicí pro národní diskreci**.

Předkladatel uvádí, že nemá smysl úpravu analyzovat, protože se jedná a) o transpoziční ustanovení a b) banky odhadují nárůst sazeb o marginálních 0,05 %. Komise též polemizuje s odhadem dopadu. **Předkladatel by měl vysvětlit, proč zvolil tento způsob a rozsah národní úpravy.**

Je třeba ocenit, že předkladatel navrhuje některé možné ukazatele účinnosti. **V této souvislosti by bylo vhodné doplnit ukazatele, které by přímo odrážely dopad na spotřebitele.** Zde by bylo možné vyjít ze studie dopadů EK, která kvantifikuje přínosy pro spotřebitele a společnost celkově jako snížení počtu nesplněných závazků spotřebitelů na roční bázi.

III. Závěr:

Na základě výše uvedeného doporučujeme Zprávu dopracovat, a to zejména vzhledem ke kvantifikaci očekávaných nákladů a přínosů. Komise poté Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace znovu projedná.

Vypracoval: Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.,
v. r.
předsedkyně komise