



Stanovisko České leasingové a finanční asociace k návrhu novely zákona o spotřebitelském úvěru (sněmovní tisk 811)

K vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 811) neproběhlo připomínkové řízení. Tím méně potom měla Česká leasingová a finanční asociace jakožto reprezentant nebankovního úvěrového, leasingového a faktoringového sektoru v České republice možnost se k návrhu vyjádřit. Absence připomínkového řízení se podle našeho názoru výrazně projevuje ve výkladových problémech, které by zákon přinesl.

Návrh má přitom být na žádost vlády projednán ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání, s čímž souvisí nemožnost vystoupit na jednání Rozpočtového výboru dne 6. 4. 2020, neboť jeho jednání je neveřejné, volí Česká leasingová a finanční cesta písemného vyjádření adresovaného všem členkám a členům Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky jako fakticky jediný způsob, jak garanční výbor seznámit se stanoviskem našeho sektoru ke sněmovnímu tisk 811.

1. Návrh nesplňuje náležitosti a požadavky potřebné k projednání ve stavu legislativní nouze

- 1.1 Jsme přesvědčeni, že návrh nelze projednat ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání, protože nesplňuje předpoklady uvedené v ustanovení § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, ze kterého lze dovodit, že **k tomu, aby návrh zákona mohl být projednán ve zkráceném řízení ve stavu legislativní nouze, musí takový návrh věcně a z hlediska výjimečné naléhavosti zapadat do rámce „mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody“.**
- 1.2 Návrh zákona uvedená kritéria podle našeho názoru nesplňuje a pokud by byl přijat ve stavu legislativní nouze, lze očekávat jeho zrušení Ústavním soudem.
- 1.3 Schválení zákona ve stavu legislativní nouze by bylo možné pouze za předpokladu, že (i) jeho osobní působnost by byla omezena na spotřebitele a OSVČ, kteří byli pandemií COVID-19 negativně ekonomicky postiženi a (ii) navržená opatření by měla omezenou časovou působnost na dobu dopadů pandemie COVID-19.



- 1.4 **Pokud by se tedy o přijetí návrhu zákona obsaženém ve sněmovním tisku 811 mělo uvažovat na půdorysu stavu legislativní nouze, musel by být změněn tak, že se vztahuje pouze na osoby, které byly pandemií COVID-19 negativně postiženy a zároveň by účinnost navržených opatření musel být omezena na dobu trvání mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS CoV-2.**
- 1.5 Pokud by návrh zákona byl přijat ve vládou navržené podobě, a navíc v režimu legislativní nouze ve zkráceném jednání, lze vyslovit názor, že by se v takovém případě jednalo o exces spočívající ve vědomě nesprávném využití stavu legislativní nouze, neboť předkladatel se zákonem snaží dosáhnout trvalé změny zákona o spotřebitelském úvěru. Činí tak navíc ve věci, která byla v nedávné minulosti, konkrétně v období března až květen 2019 intenzivně diskutována na expertní úrovni pod zastřešením MF. Je příznačné, že na zmíněných expertních jednáních se sami představitelé asociací sdružujících podnikající fyzické osoby vyslovili proti tomu, aby OSVČ byli v jakémkoli smyslu a rozsahu podřazeni pod režim zákona o spotřebitelském úvěru. Navrhovatel se tak návrhem zákona snaží vnutit věřitelům definitivní právní úpravu ve věci, která neprošla obecnou diskuzí, a k níž se věřitelé neměli možnost jakkoli vyjádřit. Návrh navíc vykazuje zásadní interpretační nejasnosti specifikované níže v bodu č. 3 a překračuje podle našeho názoru některé ústavněprávní limity, jak je o tom pojednáno v bodě č. 2. Z těchto důvodů by měl být návrh zákona rozhodnutím Poslanecké sněmovny vrácen předkladateli k dopracování, jehož součástí by mělo být i standardní mezirezortní připomínkové řízení se zahrnutím klíčových reprezentantů finančního trhu.

Navrhujeme tedy, aby

(i) výbor po projednání sněmovního tisku 811 přijal usnesení, kterým s odkazem na ustanovení § 99, odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém konstatuje, že nejsou dány podmínky pro jeho projednání ve zkráceném jednání a vyzve Sněmovnu, aby svým usnesením odmítla projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání; a zároveň

(ii) výbor po projednání sněmovního tisku 811 přijal usnesení, kterým Sněmovně doporučí, aby návrh zákona obsažený ve sněmovním tisku 811 vrátila předkladateli k dopracování.

2. Návrh zákona naráží na významné ústavněprávní limity

- 2.1 Ustanovení § 122, odst. 4 návrhu zákona se netýká sankcí, ale představuje **regulaci výše smluvních úroků**. V tomto smyslu tedy neobstojí tvrzení obsažené v důvodové zprávě, podle kterého „námitka legitimního očekávání věřitele není v takovém případě na místě, neboť omezení se netýká ceny řádného plnění, ale sankcí“. Jelikož však ve skutečnosti



v citovaném ustanovení dochází k regulaci výše smluvních úroků, k zásahu do legitimního očekávání věřitelů jednoznačně dochází.

- 2.2 To s sebou nese celou řadu ústavněprávních úvah, které návrh zákona činí z pohledu ústavněprávních limitů velmi problematickým.
- 2.3 Předně je třeba zmínit **zásah zákona do principu autonomie vůle smluvních stran**, který je čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR. Podle Ústavního soudu „princip autonomie vůle v soukromoprávních vztazích nemůže být nahrazován jednostranně usměrňujícími (paternalistickými) zásahy ze strany státu“ (nález III. ÚS 3725/13, bod 46).

Lze učinit závěr, že ***plošným snížením dohodnutých úrokových sazeb by bylo bezprecedentním způsobem zasazeno do autonomie vůle smluvních stran, a to zásadně k tíži pouze jedné ze smluvních stran*** – věitele a bez ohledu na to, zda takový zásah je s ohledem na potřeby druhé smluvní strany (dlužníka a jeho schopnost splácet úvěr za dohodnutých podmínek) vůbec nezbytný.

- 2.4 Dalším ústavněprávním limitem je **zásah zákona do práva na ochranu vlastnictví**, u kterého podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že „[v]yvládnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“. Direktivní snížení již dohodnuté úrokové sazby je třeba považovat minimálně za *nucené omezení vlastnického práva k již existujícím pohledávkám, případně přímo za vyvládnění té části úroků*, které by v důsledku zamýšleného opatření nemusely být dlužníkem zaplacený. Takové opatření je však možné. Bez ohledu na formu a obsah opatření vzniká nárok na tuto náhradu přímo z Listiny.
- 2.5 V neposlední řadě pak zamýšlené opatření může **vést k odlišnému zacházení, které není založeno na žádných rozumných a objektivních důvodech**, a to jak mezi různými skupinami věřitelů, tak mezi různými skupinami dlužníků.

Návrh změny nekonceptně zahrnuje úpravu vztahující se na fyzické osoby, které nejsou spotřebiteli, tedy jsou podnikateli, do zákona upravujícího některé úvěrové vztahy výlučně se spotřebiteli. Návrh změny tak činí právní řád ještě více nepřehledným. Toto náhlé a nekonceptní podřízení některých situací nastalých u fyzické osoby – nespotřebitele režimu zákona o spotřebitelském úvěru odporuje vymezení předmětu úpravy v § 1 zákona o spotřebitelském úvěru.

Kromě toho, a to je podstatné, dochází na základě návrhu zákona k neopodstatněnému zvýhodnění fyzických osob podnikajících (přičemž mnozí, i velcí, podnikatelé podnikají právě jako fyzické osoby podnikající) oproti právnickým osobám, a v to v případech prodloužení delších než 90 dnů. Pro právnícké osoby totiž žádná limitace úroků anebo úroků z prodloužení v právním řádu neexistuje. **Návrh změny je tak diskriminační.**



3. Zákon je nesrozumitelný a aplikačně neuchopitelný

- 3.1 Zastropování úroků pro případ prodlení delšího 90 dnů je formulováno tak, že není vůbec zřejmé, jak by mělo být aplikováno v řadě situací, které nastávají v praxi.
- 3.2 Ohledně podnikatelů zákon paradoxně omezuje možnosti věřitelů v době, kdy podnikatelé nejvíce potřebují úvěry. Zhoršené postavení věřitelů ale nutí věřitele k opatrnosti, a tedy povede k tomu, že někteří podnikatelé na úvěry nedosáhnou.

Je třeba zdůraznit, že u podnikatelů je třeba počítat i s variantou, že se podnikatel v prodlení ocitne. U podnikatelů je navíc častý souběh dluhů různého druhu. Pokud u věřitelů z úvěrů budou smluvní sankce limitovány, ale u jiných věřitelů (např. dodavatelů) nikoli, budou věřitelé z úvěrů handicapováni jak z hlediska přednosti plateb (dlužník splácí prioritně dluhy, které nesou vyšší sankci), tak v insolvenčním řízení (k jistině jejich pohledávky přiroste menší příslušenství, takže bude jejich pohledávka relativně menší, a budou tedy uspokojeny proporcionálně méně

- 3.3 Za **obtížně srozumitelné a aplikačně prakticky neuchopitelné je třeba označit navržené znění § 122 odst. 4 zákona** o spotřebitelském úvěru.

Z návrhu zákona především **není zřejmé, zda se ustanovení § 122, odst. 4 zákona použije na úroky či na úroky z prodlení**. S ohledem na skutečnost, že v § 122 odst. 1 písm. b) zákona se hovoří o úrocích z prodlení a jejich limitaci na zákonné úroky z prodlení a v odst. 4 pouze o úrocích, přináší tato nejasnost výkladové problémy. Toto by ve svém důsledku mohlo znamenat že dlužník v prodlení delším než 90 dnů by hradil pouze běžné úroky (pokud jsou nižší než repo sazba + osm procent) ve sjednané výši.

Podle našeho názoru by **konstrukce v ustanovení § 122, odst. 4. měla odpovídat konstrukci pro stanovení výše úroku z prodlení v nařízení vlády, kterým se určuje výše úroků z prodlení (351/2013 Sb.)**. Cílem návrhu je pravděpodobně zastropování právě na této výši, nevidíme důvod, proč by konstrukce tedy měla být odlišná. Z návrhu to však není jasné. Pokud by se měl aplikovat nějaký odchylný model, vynutil by si často i zásadní změny v interních systémech poskytovatelů, když by reposazba k prvnímu dni kalendářního pololetí, ve kterém nastalo prodlení mohla být jiná než ta aktuálně platná k datu prodlení (jak je uvedeno v návrhu).

Prakticky neřešitelné aplikační problémy potom vznikají v případě **finančního leasingu, kde vůbec úroková sazba není sjednávána, ale je sjednávána přímo výše leasingového nájemného**.

- 3.4 Navrhovaná úprava (zejm. nová regulace u OSVČ) s sebou ponese zásahy do systémů poskytovatelů úvěrů, které nelze udělat ze dne na den. Proto by účinnost zákona měla být odložena o 6 měsíců (ostatně dlužníci mohou v tomto období využít ochrannou dobu



podle navrhovaného zákona o některých opatřeních v oblasti splácení úvěrů v souvislosti s pandemií COVID-19 – ST 813). Velkým problémem bude také **správné technické nastavení jednotlivých omezení** - jelikož pak **interní systémy poskytovatelů nerozlišují mezi fyzickými osobami-podnikateli a právníckými osobami**, bude obtížné nastavovat různé limity sankcí pro ten který typ klienta. V souvislosti s případnou nutností pozměnit interní systémy poskytovatelů je třeba poukázat i na skutečnost, že návrh zákona předpokládá nabytí účinnosti navržených změn ke dni vyhlášení zákona. Je prakticky zcela jisté, že v takovéto lhůtě **poskyvatelé objektivně nebudou schopny své interní systémy odpovídajícím způsobem upravit**.

- 3.5 Některé praktické situace budou procesně obtížně řešitelné a budou způsobovat možné problémy ve výkladu. Například z návrhu není jasné, jak bude posuzována situace, když je dlužník v prodlení s (třeba jen marginální) částkou po více než 90 dnů, ale většina jistiny úvěru zatím není splatná. Vztahuje se předepsané omezení úroku i na dosud nesplatnou část?
- 3.6 Zásadní výkladové problémy působí i **praktická aplikace změny úrokové sazby** – pokud klient bude 95 dní po splatnosti (poskytovatel úvěru aplikuje 5 dní snížený úrok) a následně zaplatí 2 splátky (tj. bude jen 35 dní po splatnosti) – bude poskytovatel úvěru nucen opět měnit úrok směrem dolů?

Co se týče ustanovení § 122, odst. 4, není dále zřejmé, co se stane, když spotřebitel doplatí nejstarší dlužné splátky, takže prodlení bude kratší než 90 dnů: vrací se původní úrok (to by odpovídalo doslovné formulaci: hypotéza právní normy již není splněna) nebo ne (ale to by mělo být řečeno "byl"). Dále pak panuje nejasnost v tom, zda se týká pouze dluhu, se kterým je v prodlení, dluhu, se kterým je v prodlení déle než 90 dnů, nebo celého dluhu z úvěru (tj. i dosud nesplatných splátek)? – aplikujeme-li pravidla českého jazyka, pak se vedlejší věta vztahuje k podmět, tedy "dluhu", nikoli "spotřebitelského úvěru".

Zdůrazňujeme, že 90 dní nemusí být dlouhodobým prodlením: věřitelé často dávají prostor pro normalizaci stavu delší lhůtu, zejména jsou-li proto objektivní důvody.

Není také jasné, **zda v případě změny reposazby dochází ke změně úrokové sazby či nikoli**, a kdy.

- 3.7 Návrh však **budí dojem, že míří teprve na zesplatněné pohledávky**, kdy reálně hrozí souběh běžného úroku, úroku z prodlení a smluvních pokut.

V takovém případě by však vhodnější řešení bylo doplnit druhý odstavec do § 124:

(2) V případě, že se spotřebitelský úvěr stal v důsledku prodlení spotřebitele splatným, vzniká věřiteli vedle plateb podle § 122 odst. 1 a 2 právo pouze na úrok, který odpovídá



nevýše úroku určenému záůjční úrokovou sazbou ve výši repo sazby vyhlášené Českou národní bankou zvýšené o 8 procentních bodů.

- 3.8 Pokud by nicméně měl být zákon vztažen i **na podnikatele**, mělo by to opět být až **od zesplatnění úvěru**, opět tedy doplněním do § 124:

(3) Odstavec 2 se použije obdobně i na odloženou platbu, peněžitou záůjčku, úvěr nebo obdobnou finanční službu, kde dlužník je fyzickou osobou, avšak není spotřebitelem, a úvěr se stal v důsledku prodlení dlužníka splatným. Souhrn výše všech uplatněných smluvních pokut v takovém případě nesmí přesáhnout součin čísla 0,5 a celkové výše odložené platby, peněžité záůjčky, úvěru nebo obdobné finanční služby.

- 3.9 Obě pravidla by se však měla uplatňovat pouze v období nouzového stavu. Pro zjednodušení by bylo možné uvažovat o sjednocení lhůt se zákonem upravujícím odklady splátek (ST 813), tj. do 31. 10. 2020.

4. Navržená úprava podporuje používání smluvních pokut

- 4.1 Navržené znění **primárně trestá věřitele, kteří sjednávali transparentní výůjční úrokovou sazbou, a naopak nesjednávali relativně vysokou smluvní pokutu**, případně tuto smluvní pokutu alespoň neuplatňují. V návrhu zákona tedy přinejmenším chybí ustanovení, které by řešilo situaci, kdy u úvěru sjednaného přede dnem účinnosti zákona byl sjednán vyšší úrok, ale nižší či dokonce žádná smluvní pokuta.
- 4.2 Nově naopak budou **věřitelé motivováni sjednávat sankci za nesplácení v podobě smluvní pokuty v maximální přípustné výši 0,1 % denně namísto toho, aby sjednali úrok odpovídající riziku daného úvěrového vztahu**. Nastavení sankcí spojených s prodlením klienta je zásadním prostředkem pro efektivní řízení úvěrového rizika celého portfolia úvěrů, když tyto sankce nastavují úroveň „motivace“ klientů k plnění svých povinností vůči bance. **Omezení těchto sankcí zákonem by mohlo znamenat nutnost přehodnocení úvěrového rizika na celém portfoliu**, přitvrzení kritérií pro poskytování úvěrů, a tedy i omezení dostupnosti úvěrů pro některé klienty. Navíc by uvedené omezení mělo zřejmě i dopad do rizikových nákladů poskytovatelů, což by mohlo vést ke zvýšení cen úvěrů. Zavedení institutu limitace sankcí tedy v konečném důsledku vnímáme jako nepřínosné. **I pokud by limitace sankcí měla být zavedena, bylo by nezbytné zásadně přehodnotit výši omezení**. S tím souvisí i tvrzení v důvodové zprávě, které naprosto neodpovídá realitě úvěrového trhu: "Současně se návrhem omezí působení tzv. predátorských poskytovatelů úvěrů, kteří mají svůj podnikatelský model postavený na spekulaci na platební neschopnost dlužníka.". Skutečnost ale může být právě opačná: návrh zákona věřitele přímo nutí do toho, aby sjednávali vysoké sankce pro případ neplnění dlužníkem, protože se nemohou spolehnout na obchodně dohodnutý úrok, o který jsou tímto ustanovením připraveni.



- 4.3 Tato novela tak může vést k tomu, že se budou sjednávat a uplatňovat smluvní pokuty, které momentálně nebyly využívány, může tak dojít paradoxně ke zhoršení postavení dlužníka. S ohledem na dlouhé trvání procesu vymáhání pohledávek v ČR nelze dovozovat, že věřitel se uspokojí ze smluvních pokut, a to i s ohledem na skutečnost, že pro spotřebitele jsou smluvní pokuty limitovány ve výši součinu čísla 0,5 a výše úvěru, nejvýše však 200.000,- Kč, čímž může v konečném důsledku dojít k omezení poskytování tohoto produktu (spotřebitelské nezajištěné úvěry) spotřebitelům.
4. Návrh zákona také představuje zásadní zásah do smluvní volnosti stran a **sekundárně obsahuje skrytou pobídku k neplnění peněžních dluhů**, protože se v určitých případech dlužníkům (kdy je úrok z úvěru vyšší než sazba uvedená v § 122, odst. 4 návrhu zákona) vyplatí počkat s úhradou dluhu až na dobu po uplynutí 90 dnů od počátku běhu prodlení, a to proto, že po uplynutí 90 dnů má věřitel právo „*pouze na úrok, který odpovídá úroku určenému zápůjční úrokovou sazbou ve výši repo sazby vyhlášené Českou národní bankou zvýšené o 8 procentních bodů*“.

V Praze dne 3. dubna 2020

Česká leasingová a finanční asociace

Ing. Jaroslav Krutílek

Generální tajemník