Právní rozbor k problematice zadlužování sociálně deprivovaných vrstev obyvatelstva

pro Odbor bezpečnostní politiky MV ČR

Praha, prosinec 2006

Z§vůle práva, o.s.

Mgr. Kateřina Hrubá

Bc. Edita Stejskalová

1. Vymezení předmětu analýzy

Zadáním objednatele bylo vypracování **právní analýzy problematiky zadlužování sociálně slabých a vyloučených skupin obyvatel** skrze tzv. rychlé **půjčky a úvěry** především u nebankovních finančních institucí.[1] Součástí analýzy mají být návrhy na legislativní, kontrolní a represivní opatření[2], která mohou vést ke zmírnění sociálních propadů a s tím souvisejícího nelegálního jednání zadlužených rodin, a konkrétní doporučení postupu pro jednotlivé resorty a součásti státní správy a samosprávy. Z takto formulovaného zadání vyplývá, že předmětem analýzy bude velmi specifický segment regulace finančního trhu a regulace ochrany spotřebitele, kdy pozornost bude zaměřena na vymezenou skupinu potenciálních dlužníků (sociálně slabých a sociálně vyloučených klientů finančních institucí), potenciálních věřitelů (finančních institucí nebankovního typu) a skupinu specifických produktů (snadno dostupné bezúčelové hotovostní půjčky). Eskalace zadlužování českých domácností je fenoménem sledovaným a komentovaným odborníky již po několik let, neboť nezvládnuté zadlužení může mít negativní až destruktivní dopad na všechny dlužnické subjekty, není však zacílením této analýzy zabývat se právním prostředím finančního trhu všeobecně, ale pouze ve výše naznačeném užším smyslu.

Právní regulace poskytování půjček/úvěrů jako důležité součásti finančního trhu a s ní související právní ochrana spotřebitele, který této nabídky využívá, má jak **národní**, tak **nadnárodní dimenzi** (především směrnice na úrovni Evropské unie, více či méně zdařile implementované národní legislativou), sestává z regulace **soukromoprávní** i **veřejnoprávní** povahy. Jednotlivým těmto složkám právní reglementace bude věnována analýzou pozornost, přičemž budou představeny průběžně jako organická součást úvah o problematice zadlužování sociálně deprivovaných a exkludovaných obyvatel z hlediska celého „úvěrového procesu“[3], z hlediska možné prevence, kontroly a represe a z hlediska možných alternativ. Stávající legislativa skýtá pro postih nepřiměřených praktik finančních institucí zaměřených na nízkopříjmovou klientelu poměrně slušné možnosti (byť především ve smyslu ex post

[1] K problematickému zadlužování sociálně slabých vrstev samozřejmě dochází i prostřednictvím postupů odlišných od klasických hotovostních neúčelových půjček či úvěrů, např. skrze nákup spotřebního zboží s odloženou platbou, skrze kreditní karty s možností debetu či kontokorentní účty. Tento rozbor se soustředí na problém hotovostních neúčelových půjček a úvěrů, přičemž mnoho z řečeného lze přímo či analogicky aplikovat i na další variace problému, resp. v případě potřeby - a dostupnosti konkrétnějších dat a kazuistik - následně věnovat pozornost dalším specifickým typům problémového jednání vedoucího k destruktivnímu zadlužení.

[2] Dle objednatele především v otázce možného legislativního omezení poskytování úvěrů a v oblasti ochrany sociálních dávek před exekucí v případě nesplácení závazků dlužníkem.

[3] Např. od otázky reklamy na úvěrové produkty, informovanosti (potenciálních) klientů, přes fázi kontraktačního procesu, obsahu smluv a jeho možného argumentačního využití pro hájení zájmů dlužníků až po otázku exekuce dlužných částek.

represe či možnosti návratu v předešlý stav, nikoli tak již ve smyslu žádoucí prevence[4]), zároveň vykazuje značné deficity, přičemž na obé bude v textu poukázáno. Rozbor možných právních postupů či nových legislativních opatření nelze v dané problematice oddělovat od perspektiv a úvah mimoprávních, jež budou do analýzy rovněž zahrnuty. Ambicí materiálu není být právním kompendiem, které by bylo využitelné jako jasný návod pro řešení případů sociálně slabých dlužníků finančních institucí, takový záměr by si vyžádal zcela jiný prostor – pokud by byl vzhledem ke složitosti a variabilitě možných situací, které s sebou jev „rychlých peněz a jejich obětí" nese, vůbec realizovatelný. Při vědomí, že text nebude určen pouze právnicky vzdělaným adresátům, není rovněž pojat jako obsáhlý výklad právních instrumentů, hloubka právního rozboru a používaný jazyk by měly být stravitelné i pro právní laiky, kteří se na řešení problému zadlužování sociálně deprivovaných jakýmkoli způsobem podílejí.

1.1. Potřeba řešení problému zadlužování sociálně slabých a vyloučených obyvatel.

Sociální vyloučení má svou **ekonomickou dimenzi,** je typicky spojeno s materiální chudobou (obtížná dostupnost či nedostupnost legálního zdroje příjmů, odkázanost na sociální dávky), s adaptačními strategiemi zaměřenými na přítomné problémy bez strategického uvažování do budoucna, se sníženou sociokulturní kompetencí (nezkušenost v nakládání se záležitostmi mimo prostředí sociální exkluze, neznalost byť jen právního minima, ekonomická a finanční negramotnost), s do značné míry uzavřeným ekonomickým systémem (kde typickými jevy jsou mj. lichva, „rychlé půjčky", zastavování movitého majetku jako zdroje peněz) a se specifickým tokem informací (omezený přístup k běžným zdrojům informací, nekompetentnost v nakládání s nimi, snadný vznik a šíření dezinterpretací a mýtů).

K pojmům sociální exkluze a sociálně vyloučených osob odkazujeme na existující relevantní zdroje.[5] Při hledání řešení byť zdánlivě jednoduše vymezitelného a separabilního problému je nutné znát a uvažovat veškeré související okolnosti a samotné prostředí sociální exkluze, když faktory charakteristické pro sociální vyloučení jednoznačně formují jak

[4] Respektive v některých případech zákonná úprava, jejímž smyslem je vzniku nežádoucích právních vztahů preventivně zamezit, není fakticky realizována na základě důvodů ležících již mimo její dosah – zejména jde o problém naprosto absentující včasné a kvalitní právní porady sociálně vyloučeným skupinám obyvatel, kteří se tak ve většině případů nemají šanci dozvědět, že pro ně zatěžující právní vztah z hlediska platného práva buď ani nevznikl, nebo že jejich právní pozice by byla mnohem výhodnější, kdyby se svých práv vůči věřiteli relevantním způsobem dovolali.

[5] Např. Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti ze srpna 2006 (http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza_romskych_lokalit.pdf; http://www.esfcr.cz/mapa/); Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření, Socioklub, listopad 2003; a další.

poptávkovou stranu - dlužníky, tak potenciální věřitele, kteří své strategie šijí této klientele na míru (způsoby propagace, proces sjednávání smluv, proces postupného provázení dlužníka a jeho věrnostní připoutání, strategické využívání slabých stránek dlužníků).

Je nutné konstatovat, že problematikou zadlužování sociálně exkludovaných se v České republice do dnešní doby žádný subjekt systematickým způsobem nezabýval, nejsou proto dostupná obsáhlejší data, kazuistiky či podrobnější monitoring tohoto jevu.[6] Tato analýza tedy nestaví na informační platformě, která by skýtala konkrétní poznatky z terénu o cílové skupině dlužníků ve vztahu ke konkrétním věřitelským subjektům, je tak nutně obecným rozborem markantů, jež lze v této problematice vysledovat bez přímé práce se zadlužením ohroženou a postiženou klientelou, a činí obecná doporučení k dalšímu řešení.

Jsme přesvědčení, že problému zadlužování sociálně deprivovaných obyvatel by měla být ze strany státu věnována mnohem intenzivnější a dlouhodobá pozornost. Dluhová past patří totiž spolu s problematikou (ne)možnosti získání adekvátního bydlení k naprosto zásadním problémům sociálně vyloučených, bez progresu v řešení těchto oblastí lze těžko očekávat posun v řešení otázek úzce souvisejících (vzdělání, zaměstnanost, zdravotní stav, informační, finanční či právní gramotnost). Pokud jsou lidé dennodenně vystaveni stresu z podstandardních bytových podmínek a z finanční destability, je naivní očekávat, že budou schopni řešit „nadstavbové složky“ svého života[7]. Vliv presu dluhové pasti na životní strategii a perspektivy zadlužených nelze již v jeho akutní fázi překonávat prostřednictvím běžných nástrojů sociální práce. Pomoc zadluženým sociálně slabým a vyloučeným rodinám patří k běžné náplni práce terénních sociálních pracovníků, kteří ovšem s tímto fenoménem nakládají až ve fázi jeho akutního řešení (např. vyjednávání splátkových kalendářů, pomoc při orientaci v otázce exekuce majetku), respektive se snaží při další své práci s klienty o prevenci a osvětu. Aniž by bylo možné význam tohoto typu práce se zadluženými jakkoli zpochybňovat, nelze se s ním spokojit, ale je nutné zformulovat konkrétní strategie **systematického řešení** problému zadlužování. Za tímto účelem bude potřebné provést reprezentativní zmapování jevu zadlužování skrze půjčky či úvěry poskytované finančními

[6] Pokud existují, jedná se o dílčí experimentální projekty (např. projekt Nouzového sociálního fondu v roce 2001) a jejich výstupy nebo o obecné zohlednění ekonomické dimenze sociálního vyloučení v materiálech zabývajících se sociální exkluzí v celé paletě jejích projevů.

[7] Jakými vzdělání, péče o zdravotní stav či snaha o nalezení zaměstnání ve srovnání s bazálními životními potřebami jsou.

nebankovními institucemi,[8] validně určit nejčastější pohnutky k uzavírání těchto smluv a další relevantní okolnosti (což je důležité pro možné právní řešení těchto situací), zmapovat vývoj strategií dlužníků i věřitelů-finančních institucí a konkrétní formy zadlužování (monitoring finančních institucí orientovaných na sociálně slabou klientelu, obsahu smluv, forem přístupu k jejich uzavření atd.[9]). Je nutné zabývat se fenoménem zadlužování jak z pohledu možné prevence, represivních či kontrolních opatření, tak z pohledu možných alternativ, jež může státní nebo nestátní sféra nabídnout k řešení finanční poptávky sociálně vyloučených osob. Lze se domnívat, že bez zformulování vhodné alternativy nelze uspokojivého řešení dlouhodobě dosáhnout, aniž by byly generovány nežádoucí průvodní problémy.

Otázka zacíleného poskytování úvěrů z jistého pohledu zranitelným – neboť z hlediska klasických bankovních institucí co do bonity naprosto neatraktivním - skupinám obyvatel je v současnosti široce diskutována celosvětově, pojem **tzv. vykořisťujícího úvěrování** (predatory lending) , resp. institucionalizované či oficiální lichvy, se rozšířil z USA do Evropy, kde byla v dubnu 2006 mj. založena platforma pro diskutování a řešení tohoto fenoménu (European Coalition for Responsible Credit, ECRC)[10]. Nelze než konstatovat, že v současné době je adekvátní hovořit spíše **o směřování k řešení**, neboť jak již ukázala první odborná setkání na této platformě[11], přístupy k řešení tohoto problému jsou velmi divergentní a diametrální rozdíly existují i mezi evropskými státy. Nebylo dosaženo shody ani v odpovědi na bazální otázku, zda praxe institucí zaměřujících se na sociálně nejslabší vrstvy společnosti představuje jednu z možností, jak se tito lidé mohou ze své ekonomické exkluze dostat, nebo představuje naopak jednu z provázaných příčin prohlubování této exkluze.

Jde tedy o jeden z důvodů sociální exkluze (resp. jejího prohlubování) nebo pomoc, jak se z exkluze vymanit? Má-li být systém přijatých opatření skutečně efektivní a dosáhnout zamýšlených výsledků – předpokládáme, že tím je stav, kdy i sociálně nejslabší mají za jistých podmínek přístup k získávání finančních prostředků půjčkou či úvěrem, aniž by tento postup jejich ekonomickou a sociální situaci ohrožoval a dále degradoval – je naprosto nezbytné podrobněji znát jev, o jehož řešení je usilováno, a jednotlivé alternativy,

[8] Resp. dalších nejčastějších a nejproblémovějších způsobů zadlužení u podnikatelských subjektů.

[9] Např. zda dochází již i v českém prostředí k rozvoji dříve atypických distančních možností sjednávání smluv o půjčce či úvěru, jakým je uzavírání smlouvy skrze internet, telefon či SMS.

[10] Viz http://www.responsible-credit.net.

[11] A ukazují další dostupné zdroje informací o zahraničních přístupech k jevu úvěrového zadlužování sociálně nejslabších vrstev společnosti.

jejichž výhody a nevýhody budou vzájemně váženy. Právní prostředí je nepochybně základem, který stanoví podmínky pro možné kroky jak zájemců o půjčky a úvěry, tak subjektů, které je nabízejí, je ovšem nepochybné, že pro řešení otázky zadlužování a souvisejících negativních jevů v prostředí sociálně vyloučených si s pohledem ryze právním vystačit nelze. I v tomto okamžiku je pochopitelně možné detekovat v legislativní oblasti možné mezery a nedostatky a navrhnout pro jednotlivé resorty možná témata, jimiž by se měly podrobněji zabývat. Přitom je nutné stále brát v potaz, že fenomén zadlužování je natolik složitý, že bez důkladného jeho poznání a diskuse jednotlivých řešení a jejich variant by bylo navržení modelu střílením naslepo.

1.2. Vymezení základních aktérů - dlužníci.

Pojem sociálně slabých a vyloučených skupin obyvatel nebyl zadavatelem blíže vymezen, uvažovány jsou obecně nízkopříjmové osoby a nízkopříjmové rodiny, tj. rodiny pobírající dávky sociální péče a státní sociální podpory, tedy osoby (a jejich rodiny) zcela, převážně či podpůrně závislé na sociálním systému státu. Jelikož procesem a dopadem sociální exkluze jsou v České republice postiženi především Romové, lze s vysokou pravděpodobností předpokládat[12], že romské rodiny budou jevem dluhové pasti postiženy ve velmi vysokém procentu.[13] Stejný předpoklad bude ovšem platit i pro ostatní sociálně vyloučené. Vypracovaný rozbor je obecného charakteru a jeho úvahy a doporučení jsou aplikovatelná na všechny skupiny postižených. Odpověď na otázku, dají-li se vysledovat nějaká specifika u tohoto fenoménu u Romů a sociálně slabých a exkludovaných neromských rodin, by opět vyžadovala podrobnější terénní monitoring tohoto jevu. Jak již bylo konstatováno výše, protože součástí zadání, ani jinde dostupným zdrojem nebyly kazuistické informace využitelné pro bližší zacílení rozboru, je nutné tento materiál pojímat jako výchozí definování základních proměnných, mantinelů a možných směrů postupu v řešení. V dalším textu analýzy budou osoby ohrožené likvidačním zadlužením, tedy zájemci o půjčky či úvěry

[12] A zkušenosti například nevládních neziskových organizací zaměřených na práci se sociálně exkludovanými klienty tento předpoklad potvrzují.

[13] Dne 20. října 2003 odvysílala Česká televize pořad „Lichva mezi Romy,“který byl (přes zavádějící název) věnován společnosti Provident Financial a v němž promluvila o praktikách této společnosti její bývalá zaměstnankyně. Uvedla, že „Vrstvu klientů u společnosti tvořili lidé s nízkými příjmy ze zaměstnání, lidé na sociálních dávkách, anebo malí a střední podnikatelé, kteří měli daňové přiznání s nulovým příjmem. **Bylo nám řečeno, že jedna ze skupin, která je pro nás nejzajímavější jako klienti, jsou romské skupiny.**“ Mezi praktikami obchodních zástupců uvedla, že tito běžně inkasují od dlužníků sociální dávky hned po jejich vyzvednutí na obecním či městském úřadě.

finančních institucí poskytujících „snadné peníze“, případně již klienti těchto institucí, označováni v případě potřeby a za účelem zjednodušení struktury textu jako **dlužníci**.

Možnosti řešení z hlediska sociálně vyloučených vyhledávajících možnost získat finanční půjčku je možné uvažovat z hlediska prevence uzavírání pro ně značně nevýhodných, ve svém důsledku až existenčně ruinujících smluvních vztahů, z hlediska právní poradenské podpory v případech, kdy je možné nějaké jejich právní kroky napravit/zvrátit (a případně zároveň dosáhnout i adekvátního právního postihu věřitele) a z hlediska možných alternativních zdrojů finančních půjček pro tuto skupinu lidí.

Primární pro možnost prevence je znalost motivace dlužníků pro uzavření smlouvy o půjčce či úvěru, za jakých okolností a s jakým cílem finanční částky shánějí. Jde především o krizové životní situace, kdy absence finanční hotovosti může postihnout životní situaci osoby, kdy by tedy bylo lze nepochybně uvažovat element tísně[14]? Jde o situace, kdy je potřeba finančních prostředků výrazná, byť by její nenaplnění neznamenalo akutní destabilizaci životních poměrů dlužníka[15]? Dochází k zadlužování u finančních institucí výraznou měrou i za účelem získávání finančních prostředků na spotřební předměty pro udržení či nastolení sociálního statusu, tj. případy, kdy lze vzhledem k sociálně-ekonomickým poměrům rodiny tyto potřeby z vnějšího pohledu hodnotit jako nadbytečné, iracionální? Tyto základní parametry jsou z právního pohledu relevantní jak z hlediska definování možných alternativ získání prostředků (možnost alternace dávkou sociální péče či z jiných zdrojů – např. alternativních projektů á la nouzový sociální fond – tyto lze uvažovat pouze v některých situacích), pro odhad možnosti autoregulace při úvaze o zadlužení u finanční instituce a pro případnou právní argumentaci v případech, kdy je nutné operovat se zákonnou podmínkou uzavření kontraktu v tísni.[16] Pouze na základě konkrétních kazuistik by bylo možné odhadnout, zda dochází při jednání se sociálně exkludovanou klientelou k takovým situacím, kdy by bylo možné operovat dokonce s relativní neplatností občanskoprávního úkonu z důvodu omylu dlužníka (ve smyslu ustanovení § 49a občanského zákoníku).[17]

[14] Např. splatný dluh na nájemném či úhradě nákladů za služby spojené s užíváním bytu za okolností, jež by znamenaly v případě neuhrazení nebezpečí výpovědi z nájmu, resp. odpojení základních služeb domácnosti.

[15] Např. potřeba nákupu vybavení pro školou povinné nezletilé děti, vypravení pohřbu.

[16] Především trestněprávní relevance ve vztahu k trestnému činu lichvy; případně civilněprávní okolnost uzavření smlouvy v tísni za nápadně nevýhodných podmínek jako podklad pro možné odstoupení dlužníka od smlouvy (dle ustanovení § 49 občanského zákoníku).

[17] § 49a občanského zákoníku - Právní úkon je neplatný, jestliže jej jednající osoba učinila v omylu, vycházejícím ze skutečnosti, jež je pro jeho uskutečnění rozhodující, a osoba, které byl právní úkon určen, tento

Nezbytná je i bližší znalost **zdrojů informací** o úvěrových produktech – je primárním zdrojem informací prostředí sociálně vyloučené lokality (kde kolují informace založené na osobních zkušenostech, resp. informace sem selektivně infiltrované potenciálními věřiteli, tedy informace neúplné, deformované, kdy absentuje pochopení možných negativních důsledků a jejich rozměrů) nebo je možné rozhodování potenciálních dlužníků ovlivňovat cílenou reklamou a stejně tak k nim spolehlivě distribuovat osvětové varovné informace? Pouhá **dostupnost informací bez příslušné kompetence** spotřebitele je **pojmout a aplikovat** je ovšem **bezcenná.** Tento fakt je nutné zohlednit v rámci všech diskusí o potřebě zvyšování finanční gramotnosti spotřebitelů, neboť jinak může být distribuování sebekvalitnějších informací ve svém důsledku bez očekávaných výsledků. Nelze než souhlasit s premisou, že základem spotřebitelského trhu má být kvalifikované rozhodnutí spotřebitele na základě dostatečného množství relevantních informací, kdy základem spotřebitelské ochrany je svobodné a odpovědné rozhodnutí, nikoli hyperprotektivní ochrana „lehkovážných a neodpovědných rozhodnutí." V souvislosti s hledáním adekvátní reakce na praktiky finančních institucí podnikajících s vysoce předraženými půjčkami a úvěry nelze opomíjet i další dimenze problému, tedy uvažovat, že se nejedná o „standardní" spotřebitelskou obec, které jsou bezproblémově dostupné a srozumitelné všechny potřebné informace, a rovněž uvažovat, že některé praktiky jsou neakceptovatelné a příslušné smlouvy jsou právně zpochybnitelné i tehdy, kdy má (by měl) spotřebitel podstatné informace předem. Otázka stojí, zda se lze na legálním trhu svobodně a informovaně rozhodnout k uzavření lichvářsky konstruované smlouvy.

Z hlediska informovanosti potenciálních klientů úvěrových společností je nutné distribuovat srozumitelnou formou informace nejen přímo o úvěrových produktech a jejich nebezpečích, ale i další související informace – např. o možnostech trestněprávního postihu pro trestný čin úvěrového podvodu[18], kdy se jedná o abstraktní ohrožovací delikt, jehož naplnění nevyžaduje způsobení škody, ani úmysl škodu způsobit či obohatit sebe/jiného.[19]

---

omyl vyvolala nebo o něm musela vědět. Právní úkon je rovněž neplatný, jestliže omyl byl touto osobou vyvolán úmyslně. Omyl v pohnutce právní úkon neplatným nečiní. - V případě právně relevantního omylu se právní úkon považuje za platný, pokud se ten, kdo je jím dotčen, jeho neplatnosti nedovolá (v souladu s § 40a občanského zákoníku).

[18] Dle ustanovení § 250b trestního zákona se trestného činu úvěrového podvodu dopustí mimo jiné ten, kdo při sjednávání úvěrové smlouvy uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí.

[19] V připravované rekodifikaci trestního zákona bylo zamýšleno zavedení podmínky trestnosti způsobení škody nikoli nepatrné a povinnost prokazovat úmysl tuto škodu způsobit. Tato úprava by byla pro pachatele výrazně příznivější. Vzhledem k nejasnému osudu rekodifikovaného trestního kodexu můžeme prozatím ponechat tyto úvahy stranou.

Uchazeč o půjčku či úvěr si často není vědom, že může být trestně stíhán pro trestný čin úvěrového podvodu, pokud v procesu uzavírání úvěrové smlouvy uvede nepravdivé či hrubě zkreslené údaje, byť bude schopen své závazky následně plnit bez závad. Ve vztahu k trestněprávního postihu pro úvěrový podvod jsou zajímavé informace objevující se v otevřených zdrojích, kdy je zmiňována možnost trestního postihu dlužníka, pokud se tento „dostane do problémů se splácením" – přitom samotné neplnění smluvního závazku nemůže založit trestněprávní odpovědnost za trestný čin úvěrového podvodu, není-li naplněna skutková okolnost uvedení nepravdivých údajů při sjednávání smlouvy o úvěru.[20]

Co do **informačních a osvětových kampaní** by bylo vhodné získat feedback u již proběhlých akcí (např. na Ostravsku měly být již v roce 2003 stovky romských rodin zadlužených u finančních společností, přičemž rozšířeným jevem se staly vícenásobné půjčky jedné rodiny – ostravský magistrát následně pořádal mezi Romy osvětové semináře; dále v celostátním měřítku proběhly akce Sdružení českých spotřebitelů jako např. rozsáhlá vícekanálová osvětová kampaň „Podepsat můžeš, přečíst musíš!" probíhající od ledna 2005, která prostřednictvím inzerátů, televizních reklam a brožur usilovala o osvětu spotřebitelů mj.i ve sféře úvěrových smluv). Je důležitou otázkou, zda kampaně mířené na „standardního spotřebitele", jehož jednání neformuje prostředí sociálního vyloučení, zasahují i námi uvažovanou skupinu lidí, přičemž o tom lze důvodně pochybovat z důvodů nastíněných výše.[21]

Pozornost by měla být věnována **vývoji fenoménu zadlužování v čase** a včas detekovat možná další nebezpečí nebo naopak pozitivní změny a šance na řešení. Např. v situaci již existujícího (a ve většině případů multiplikovaného) zadlužení je nutné věnovat pozornost i novým produktům, jež na tuto situaci reagují a nabízejí možnost zjednodušení procesu oddlužování splacením více úvěrů jedním - **refinancování** či konsolidace úvěrů/půjček[22]. Monitoring těchto produktů by měl zjistit, zda i sociálně slabí a vyloučení budou potenciální klientelou a jaká rizika či výhody mohou z těchto nástrojů vyplývat.

[20] Otázka trestněprávního postihu úvěrových dlužníků by si zasloužila bližší analýzu i z dalších důvodů. Trestný čin úvěrového podvodu může být dle oficiálních komentářů k trestnímu zákoníku naplněn pouze ve vztahu ke smlouvě o úvěru v režimu obchodního zákoníku, nikoli jedná-li se o smlouvu o půjčce či inominát – je tomu v praxi trestních řízení skutečně tak? Pokud ano, je tento stav z hlediska právní teorie a z hlediska smyslu existence trestněprávní reakce na podvodné jednání v kontraktačním procesu, který cílí k dočasnému získání finančních prostředků, akceptovatelný?

[21] Omezený přístup k informacím, uživatelská nekompetentnost, informační uzavřenost sociálně vyloučeného prostředí.

[22] Jako první začaly tento produkt nabízet např. GE Money Bank, BAWAG Bank.

Možnost splácet finanční dluh pouze jednomu subjektu namísto více původních může být výhodná zjednodušením vztahů, přesto existuje riziko ve výhodnosti a dostupnosti pro námi sledovanou skupinu (hrozba obdobného nastavení kritických podmínek věřitelským subjektem jako „rizikového příplatku“). V některých zemích je tento typ úvěru již delší dobu běžný a dokonce bývá poskytován i **neziskovým sektorem** (např. britská organizace Consumer Credit Counceling Service, jež jím pomáhá předluženým domácnostem, které si již se svými dluhy neví rady).

Ve vztahu k ochraně dlužníků je důležité znát, zda je mezi nimi možno vytipovat diferencované skupiny, které samy o sobě vyžadují odlišný přístup a skýtají rozdílnou míru pravděpodobnosti úspěšné práce s nimi. Významným – v jistém smyslu rozhodujícím - elementem řešení je rovněž možnost sociálně vyloučených dostat se k **bezplatné** či alespoň nízkoprahové **právní poradě**, a to jak před uzavřením smlouvy v případě pochybností, tak v případě, kdy je smlouva uzavřena a dlužník chce řešit její negativní následky.

1.3. Vymezení základních aktérů - věřitelé

K dočasnému poskytnutí finančních prostředků může dle platného českého práva dojít mezi jakýmikoli subjekty na straně dlužníka i věřitele, půjčit si může fyzická či právnická osoba od osoby fyzické či právnické, přičemž na obou stranách smluvního vztahu může stát podnikatel i nepodnikatel, banka i nebankovní instituce, může jít o právní vztah jednorázový i o formu podnikání, finanční prostředky mohou být dlužníkovi poskytnuty bezúplatně (v případě půjčky, kde není sjednání úroků obligatorní náležitostí smlouvy) i úplatně (úvěr), přičemž mezi jednotlivými formami jsou určité právní rozdíly[23].

Pro účely této analýzy uvažujeme pouze případy, kdy na straně dlužníka stojí nepodnikatelská fyzická osoba - dále charakterizovaná výše vymezenými specifiky - a na straně věřitele stojí finanční instituce nebankovní povahy, tedy právnické osoby poskytující půjčky či úvěry v rámci své podnikatelské činnosti na základě živnostenského oprávnění (viz nařízení vlády č. 140/2000 Sb., kterým se v návaznosti na zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání stanoví seznam oborů živností volných a které pod číslem oboru 103 uvádí jako obor živnosti volné služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy, kam dle vymezení předmětu činnosti náleží mj.

[23] Např. smluvit za poskytnutí úvěru úplatu - vedle smluvených úroků - může pouze věřitel, pro nějž je tato činnost předmětem podnikání.

poskytování úvěrů a půjček nebankovními subjekty)[24]. Tento segment trhu úvěrů a půjček samozřejmě není jediný problémový, ale patří k těm výraznějším[25], přičemž lze sledovat jeho pokračující boom. Pro účely této analýzy nebudou uvažovány případy zadlužení sociálně exkludovaných u bank[26], ani případy, kdy věřitelem jsou fyzické osoby nepodnikající, resp. provozující tuto činnost soustavně a za účelem výdělku, ale bez splnění zákonných podmínek podnikání („klasičtí" lichváři, když specifickým tématem lichvy se zabývají jiné analýzy). Jako subjekty na straně věřitelské budou pro účely této analýzy uvažovány finanční instituce nebankovního typu (případně podnikatelé-fyzické osoby, jejichž předmětem podnikání je mj. poskytování úvěrů), jež poskytují dočasně finanční prostředky dlužníkům (na základě některého z v úvahu přicházejících smluvních typů – viz dále) a účtují si za tyto služby vysoké smluvní úroky z jistiny a případně i vysoké související platby. Jedná se o podnikatelské subjekty, které svou úvěrovou politiku šijí na míru nízkopříjmové klientele a vykazují se podobnými praktikami. Řečené bude možné analogicky aplikovat i na případy podnikatelů provozujících zastavárenskou činnost (dle výše uvedeného nařízení vlády č. 140/2000 Sb., je zastavárenská činnost oborem živnosti volné pod č. 90, předmětem vymezená jako poskytování úvěrů oproti zástavě věci movité, resp. nemovité).

Finanční instituce poskytující nízkoprahově dosažitelné půjčky (v řádech od několika tisíc do několika desítek tisíc korun českých) prezentují své podnikání jako zcela legální pomoc ekonomicky neatraktivnímu segmentu společnosti, kdy poskytují finanční prostředky osobám, které by jinde svou poptávku neuspokojily, a ze svého pohledu tak zvyšují jejich životní úroveň. Vysoké riziko (ne)návratnosti půjčených finančních prostředků si musejí tyto instituce dle svého pohledu kompenzovat „rizikovou marží"[27], v níž je (údajně) dále zahrnuta

[24] Otázka právních podmínek podnikání těchto subjektů a jeho oprávněnosti (zda se jedná o subjekty vzniklé v souladu s právem, zda splňují veškeré podmínky pro podnikání např. v režimu živnostenského, daňového či pracovního práva) bude ponechána stranou. Tyto okolnosti by měly být kompetentními institucemi sledovány obecně bez vazbu na řešení specifického problému zadlužování sociálně slabé klientely.

[25] Např. dle Odborné studie finančního serveru Měšec.cz **Vývoj zadluženosti českých domácností (říjen 2006, Praha)** je nejvíce nedostatků ve smyslu nedodržování veřejnoprávní regulace (nedostatečná informovanost klientů) u hotovostních úvěrů poskytovaných nebankovními institucemi, přičemž nejohroženějšími mezi zadluženými domácnostmi jsou nízkopříjmové. – www.mesec.cz.

[26] Byť nelze zcela vyloučit, že se nízkopříjmová osoba problematicky zadluží u bankovní instituce, lze konstatovat, že např. dle výzkumu občanského sdružení SPES (www. pomocsdluhy.cz; sdružení orientované na zvyšování finanční gramotnosti české populace a poradenství dlužníkům) nemá člověk, jenž si chce půjčit 6. 000 – 12. 000,- Kč v rámci bankovního sektoru šanci. Zároveň je zjevné, že podmínky nastavené bankami nedosahují v žádném parametru problematičnost kořistnických podmínek nebankovních finančních institucí.

[27] Úrok lze charakterizovat jako cenu úvěru. U úrokové sazby lze rozlišit základní sazbu a tzv. marži (přirážku nad základní sazbu). Zatímco základní sazba odráží výši nákladů věřitele na obstarávání úvěrových zdrojů,

i nadstandardní péče o klienta (individuální nastavení podmínek na míru, pravidelné docházky za klientem do místa bydliště, finanční poradenství a edukace). Jeden a tentýž jev může být na jedné straně prezentován jako tržně ospravedlnitelné a spotřebitelsky vstřícné jednání, na straně druhé vnímán jako lichvářsky nastavené podnikání spojené s praktikami až mafiánské povahy (pravidelné docházky do bytu klienta mohou být vnímány jako velmi invazivní, klient je stále pod kontrolou, společnost má přehled o poměrech v jeho rodině; vybírání splátek v hotovosti může vést k velké nepřehlednosti a machinacím s klientem, kdy může často docházet k nevydávání potvrzení o splátce).

Je samozřejmě akceptovatelným principem podnikání, že nastavené smluvní podmínky reflektují bonitu klienta a další jeho charakteristiky a že klient se špatnou úvěrovou historií a nízkými příjmy obdrží nabídku méně výhodných podmínek. Riziko transakce musí podnikatel ve své strategii zohledňovat. Na druhou stranu nelze akceptovat pohled, že i pro tyto vysoce rizikové smlouvy mohou být podmínky nastavovány libovolně, bez jakéhokoli limitu. Ostatně již samotným zavedením právně relevantních pojmů jako jsou dobré mravy, zásady poctivého obchodního styku, či zavedením trestněprávních skutkových podstat, které reflektují hrubý nepoměr ve vzájemném plnění a zneužívání pozice věřitele, jasně společnost vyjadřuje nutnost smluvní (a případně podnikatelskou) volnost závazně limitovat. Podnikatel vstupující do rizika nemůže nastavovat svůj zisk v relaci k tomuto riziku neomezeně, je nutné aplikovat korekční prvky skýtané stávající legislativou (viz níže), případně zvažovat zavedení dalších závazných limitů (konkrétních stropů smluvních úroků, resp. souvisejících plateb). Pokud podnikatel při respektování těchto hranic skutečně „nevykryje“ své podnikatelské riziko, dojde z jeho strany k eliminaci smluvních vztahů s nejvíce rizikovou klientelou, což se jeví jako přijatelný výsledek. Jiná cesta řešení, např. zákonné stanovení podmínek pro výběr klientů, není vhodné a reálné. Je nepochybně důležité vědět, jak nebankovní finanční instituce zjišťují platební schopnosti klienta,[28]ale není představitelné, že by rozsah a obsah obligatorních podkladů byl stanoven zákonem.

---

velikost marže závisí na bonitě klienta, výši, druhu úvěru, způsobu zajištění apod. Svým nejlepším, stálým a spolehlivým klientům může věřitel poskytnout úvěr i za sazbu nižší než je sazba základní (tzv. prima rate), u nejošemetnějších klientů naopak základní sazbu navyšuje o rizikovou přirážku.

[28] Jaké podklady o pravidelném příjmu vyžadují, či zda na tento element zcela rezignují. Stejně tak by bylo zajímavé ověřit tvrzení finančních institucí, že poskytují půjčky jen těm, u nichž si ověřili, že jsou schopni splácet, když se objevují informace terénních sociálních pracovníků, že finanční instituce půjčují i těm, kteří první půjčku nejsou schopni splácet (zde už by bylo možné odkazovat na vědomost věřitele o relevantní tísni dlužníka), půjčují na pokrytí prvního dluhu a za ještě méně výhodných podmínek, postupně si klienta tímto způsobem trvale uvazují. Analýzu by si zasloužila otázka, zda jsou obchodní zástupci či zprostředkovatelé ve své většině placeni dle počtu sjednaných úvěrů nebo dle úspěšnosti ve splácení půjček. Zda je ve smlouvě

Co do potřeby informovanosti sociálně slabých a exkludovaných spotřebitelů je nutné uvažovat i relativně nový fenomén v informačních praktikách finančních institucí, kdy po soustředěné kritice médií a spotřebitelů akcentují prvek transparentnosti ve svých propagačních materiálech a kontraktačním procesu.[29] Za nových podmínek se tedy nelze omezit na zjednodušenou kritiku, že finanční instituce informují nedostatečně či klamavě,[30]ale soustředit se i na obsah transparentně poskytovaných informací.

Z hlediska kampaní finančních institucí by bylo vhodné provést reprezentativní sondu, zda tyto společnosti expandují (či v budoucnosti mohou expandovat) mezi sociálně vyloučené klienty za použití nových a velmi invazivních (protože stále snadnějších) forem kontaktování klienta a uzavírání smlouvy (např. přes internetové formuláře nebo prostřednictvím SMS, což jsou problémy zmiňované např. na fóru ECRC).

Právně regulativní opatření státu mají pochopitelně klíčovou roli mezi faktory působícími na podnikatelské prostředí. Dochází-li tedy ze strany vymezitelné skupiny podnikatelských subjektů ke zneužívání do jisté míry výlučného postavení, je nutné hledat ve stávajícím právu možnosti, jak tyto postupy omezovat (možnost určení absolutní či relativní neplatnosti smluv či jejich jednotlivých ustanovení, jež mohou být ex lege nahrazena pro dlužníka příznivějšími podmínkami) či sankcionovat (možnost trestněprávního postihu pro trestný čin lichvy či /úvěrového/ podvodu nebo správněprávního postihu pro nerespektování zákonných podmínek ochrany spotřebitele). Zároveň je nutné uvažovat možnost doplnění či změny stávající legislativy tak, aby nežádoucím jevům bylo předcházeno – možnost legislativního nastavení maximálních úroků pro smlouvy o půjčce / o úvěru, resp. maximálního limitu, jehož mohou dosáhnout související platby vynaložené dlužníkem v souvislosti s půjčkou či úvěrem.

Dosud nebyl proveden reprezentativní monitoring podnikatelských subjektů nebankovní povahy, které se specializují na úvěrování nízkopříjmových a sociálně

---

domluveno jako způsob splácení půjčky vybírání splátek v bytě klienta. Jak je to v praxi s vydávání kvitancí splátek. – Pro společnost Provident Financial dle dostupných informací pracuje cca 3000 obchodních zástupců jako OSVČ.

[29] Např. v případě Provident Finacial lze potvrdit jejich tvrzení, že smlouvy (včetně přiložených všeobecných smluvních podmínek) jsou jednoduché a jasné (a napsané tak, že jednoznačně zvýhodňují věřitele – což již zdůrazňováno pochopitelně není).

[30] Byť tomu i nadále v mnoha případech je a je nutné si toho všímat a využívat dostupných forem sankcionování.

vyloučených skupin obyvatel. Dle dostupných otevřených zdrojů[31] lze mezi nimi lišit takové, jež jsou charakterizovány jako větší a serióznější[32] (např. Cetelem ČR, a.s.); vedle nich prosperuje řada dalších společností, jež půjčí v podstatě každému, neprověřují si finanční situaci žadatele o půjčku či úvěr, nepožadují žádné zajištění úvěru, přičemž si za své služby účtují vysoké úroky.Těchto společností je celá řada[33], patrně nejznámější z nich je Provident Financial nabízející krátkodobé půjčky od 4.000 do 50.000 českých korun se splatností 26 až 52 týdnů.[34] Není záměrem této analýzy zaměřovat se na konkrétní podnikatelský subjekt, neboť pro to dosud nejsou shromážděny relevantní informace a hrozilo by jednostranné soustředění pozornosti na „obecně známé“ nejmarkantněji vystupující finanční instituce za současného opomenutí jiných, jejichž postupy mohou vykazovat vady a nebezpečí ještě vyšší.

1.4. Názorové východisko analýzy

Výchozí premisou zpracovatelů analýzy – která je dle zadání v souladu s pohledem objednatele – je názor, že je **nutné vytvořit podmínky pro to, aby i lidé s nízkými příjmy, resp. závislí na dávkách ze sociálního systému, měli možnost získat finanční prostředky (půjčkou či úvěrem)**, ať již pro sanování existujícího problému (jiného dluhu, jehož neuhrazení ohrožuje samotnou existenční situaci rodiny, či neočekávaného výdaje rodiny) či pro uspokojení neakutní potřeby. Neuvažujeme proto jako možná řešení zakotvení omezení pro půjčující či úvěrující subjekty, jimž by bylo legislativně stanoveno, kterým skupinám potenciálních klientů své služby nemohou poskytovat (stanovení určité hranice příjmu, pod níž by byl člověk jako uchazeč o půjčku či úvěr u finanční instituce vyloučen)[35], resp.

[31] Internetové stránky věnované problematice finančního trhu (např. mesec.cz; financninoviny.cz), webové stránky, resp. jiné propagační materiály poskytovatelů půjček a úvěrů. Informace byly pro účely této analýzy těženy zejména za období druhého pololetí roku 2006, jsou tedy přiměřeně aktuální.

[32] Ve smyslu, že nepůjčí „úplně každému“, tedy hlavně člověku, který se již dostal do dluhové spirály, prověřují si žadatele v úvěrovém registru, roční procentní sazba nákladů (RPSN) úvěrů jimi poskytovaných se pohybuje od 8 do 50 % (tedy na podobné úrovni a jen o něco málo vyšší než je obvyklé u bankovních úvěrových produktů. (info z října 2006, server mesec.cz)

[33] V otevřených zdrojích bývají v těchto souvislostech zmiňovány např. Provident Financial, Profireal, Beneficial Finance a. s., Tommy Stachi, s. r. o., REKA-GROUP s r.o., Cofidis, s.r.o. a další.

Tabulka: Srovnání nákladů na hotovostní půjčku od Provident Financial

Výše půjčky (v Kč)	Doba půjčky (v týdnech)	RPSN	Celková splatná částka	Týdenní splátka
10.000	26	405,2	14.820 Kč	570 Kč
20.000	26	405,2	29.640 Kč	1.140 Kč
30.000	39	276,9	47.970 Kč	1.230 Kč
40.000	39	276,9	63.960 Kč	1.640 Kč
50.000	52	199,4	83.200 Kč	1.600 Kč

[34]

[35] Tuto možnost zmiňuje např. materiál MV ČR Zadlužování sociálně slabých a vyloučených skupin obyvatel jako prokriminogenní a sociálně destabilizující faktor z října 2006, kde je mezi možnými opatřeními uváděn

podrobně autoritativně nařízeno, jaké další podmínky musí potenciální klient splňovat a do jaké míry musí být prověřován. Patří k základním principům svobodného podnikání a smluvní volnosti, do jakého rizika se věřitelé při poskytování svých finančních prostředků vydají, jaké jsou jejich limity ještě vyhovující bonity klienta. Rozhodujícím faktorem jsou pak podmínky tohoto smluvního vztahu, které pochopitelně mohou zohledňovat jeho rizikovost pro věřitele, nesmí být však nastaveny tak, aby zneužívaly slabou pozici dlužníka a staly se v podstatě dlouhodobou kořistnou politikou, jež zabezpečuje finanční instituci nikoli rozumnou návratnost rizikové investice, ale systematické kořistění – a ve většině případů dlouhodobé přelévání financí ze státního rozpočtu (systému sociálních dávek) do zisku soukromoprávních subjektů. Jevem dluhové pasti by se měl stát zabývat nejenom z důvodu destruktivního dopadu na individuální rodiny, resp. skupinu sociálně vyloučených, ale i z hlediska těchto dalších negativních souvislostí. Cílenou orientací na osoby závislé na státním systému sociálních dávek narušují finanční instituce zamýšlené směřování těchto prostředků, které jsou státem určeny na podporu základní životní úrovně nízkopříjmových rodin. Zadlužováním sociálně slabých rodin a jejich případnou postupnou destrukcí vznikají i další vícenáklady celé společnosti (namátkou náklady na ústavní péči nezletilých dětí odebraných z rodin ze sociálně-ekonomických důvodů, náklady na péči o klienty azylových domů, náklady na prevenci a řešení kriminality související s řešením situace akutního zadlužení).

I při maximálním respektování principů tržní ekonomiky, kdy nelze od soukromoprávních subjektů požadovat jakési charitativní či sociální cítění, nelze nepochybně připustit druhý extrém, tedy umožňovat jim zneužívání životní a ekonomické situace sociálně nejslabších vrstev. Tento komplexní pohled na problém podporují například úvahy Nejvyššího soudu ČR (v dalším textu i pouze jako „NS ČR“), který judikoval, že objekt trestného činu lichvy nezahrnuje toliko ochranu soukromého majetku poškozeného, ale i **obecnější ochranu společnosti před uplatňováním hrubě nepřiměřených podmínek pro poskytnutí plnění v závazkových vztazích, což by ve svém důsledku mohlo vést k hospodářsky neopodstatněným přesunům majetku a ke značným negativním sociálním dopadům.**[36] Touto optikou - nutností chránit společenské vztahy před uplatňováním hrubě nepřiměřených podmínek pro poskytování plnění v závazkových vztazích - je potřeba uvažovat celý problém, tedy i případy, kdy legální podmínky pro postih pachatele pro trestný čin lichvy naplněny nejsou.

---

legislativní zákaz poskytování půjček občanům, kteří pobírají sociální dávky nebo mají příjem menší než x-násobek životního minima (např. 1,5).

[36] Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR 5 Tdo 1282/2004 ve věci skutkové podstaty trestného činu lichvy.

2. Existující právní rámec pro regulaci poskytování půjček a úvěrů v ČR a otázek souvisejících (rozhodování sporů, exekuce).

Základní právní režim pro terminované poskytnutí finančních prostředků věřitelem dlužníkovi, představuje **soukromoprávní regulace smlouvy o půjčce** obsažená v zákoně č.40/1964 Sb., občanský zákoník (dále také jako „OZ"; ustanovení §§ 657 a násl.) a **smlouvy o úvěru** obsažena v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dále také jako „OBZ"; ustanovení §§ 497 a násl.). Další možností jsou **smlouvy inominátní** (nepojmenované), které jsou určitým hybridem zákonem pojmenovaných smluvních typů a jejichž uzavírání v soukromoprávních závazkových vztazích umožňuje § 51 OZ, případně § 269 OBZ. Jelikož doposud neexistuje reprezentativní monitoring, který by výskyt nepojmenovaných či smíšených smluvních typů detekoval, bude pozornost věnována smlouvě o půjčce a smlouvě o úvěrů s tím, že závěry v této souvislosti učiněné lze plně, resp. analogicky aplikovat i v případech smluv inominátních.

Vedle představení nejdůležitějších možných problematických aspektů těchto smluv bude pozornost věnována především možnosti napadání již uzavřených smluv pro jejich **rozpor s dobrými mravy** (ustanovení §§ 3, 39 OZ) či **zásadami poctivého obchodního styku** (§ 256 OBZ), kterýmžto postupem může být soudní cestou dosaženo konstatování jejich absolutní neplatnosti (plné či částečné), resp. nebude soudem přiznána ochrana právům z takových smluv vyplývajících a bude odepřena možnost jejich nuceného výkonu státní mocí. Svou roli v soukromoprávní obraně dlužníka může sehrát i výše zmíněná možnost odstoupení od smlouvy uzavřené v tísni a za nápadně nevýhodných podmínek (§ 49 OZ), případně dovolání se relativní neplatnosti občanskoprávní smlouvy uzavřené v relevantním omylu (§ 49a OZ).

Splňují-li smlouvy o půjčce či o úvěru podmínky stanovené občanským zákoníkem pro regulaci **tzv. spotřebitelských smluv** (§§ 52 a násl. OZ), je nutné zohledňovat i tuto reglementaci a opírat se při hájení pozice dlužníka i o ni. Na úpravu in favorem spotřebitele odkazuje i obchodní zákoník, takže její režim není vyloučen jen proto, že smlouva o úvěru spadá pod režim normy obchodněprávní povahy.

Vedle soukromoprávní regulace, která nastavuje základní režim smluv a představuje základ pro možnou soudní obranu dlužníka za situace, kdy lze namítat rozpor smlouvy

s ustanoveními občanského či obchodního práva, zasahuje do oblasti poskytování úvěrů a půjček finančními institucemi fyzickým osobám - spotřebitelům i právní regulace **veřejnoprávní povahy** – jedná se o normy, jež stanoví povinnosti „silnější“ smluvní straně-podnikateli v zájmu ochrany „slabší“ strany – spotřebitele, dodržování těchto povinností je ex lege kontrolováno státním orgánem a v případě shledaných pochybení sankcionováno (nejčastěji formou finančního postihu podnikatele formou pokuty). Jak bude vysvětleno podrobněji dále, vedle veřejnoprávního postihu, který jde poněkud mimo individuální ochranu konkrétního spotřebitele, mohou mít nedodržení relevantních veřejnoprávních norem i následky, jež může dlužník využít ke svému prospěchu. Veřejnoprávní regulace představuje především obecnou ochranu spotřebitele při poskytování služeb (zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele), specifickou ochranu spotřebitele při sjednávání a realizace smlouvy o tzv. spotřebitelském úvěru a při jeho nabízení (č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru, zprostředkovanou ochranu spotřebitele skrze regulaci reklamy nabízených produktů (zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy). Nejčerstvější regulací je v tomto ohledu zákon č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru, který s účinností od 1.1. 2002 definuje pojem spotřebitelského úvěru, a obligatorní náležitosti smluv, které lze pod tento zákon podřadit.[37] V dalším textu bude tato úprava uvažována z hlediska účinnosti postihu finančních institucí v zájmu jejich motivace jednat s (potenciálními) klienty legálně a nediskriminačně a budou uvažovány problematické aspekty aplikace této regulace.

Další uvažovanou oblastí, v níž se prolíná soukromoprávní segment s veřejnoprávní regulací, je oblast ochrany hospodářské soutěže, jejíž součástí je i obchodněprávní **ochrana před nekalou soutěží** (§§ 41 a násl. OBZ). Zákaz nekalého soutěžního jednání jako jednání soutěžitele (podnikatele) v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé poškodit jiné soutěžitele a/nebo spotřebitele by mohl být jedním z právních instrumentů využitelných v námi uvažované problematice.

Ryze represivní povahu má právní úprava **trestněprávní** (zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, dále i pouze jako „TZ“, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním /trestní řád/, dále i pouze jako „TŘ“), jejíž využití při postihu zaměstnanců, zprostředkovatelů či obchodních zástupců finančních institucí přichází v úvahu zejména v souvislosti s trestným činem lichvy (§253 TZ) a úvěrového podvodu (§ 250b TZ).

[37] Nejedná se pouze o smlouvy o úvěru, ale pod tuto regulaci lze subsumovat i smlouvy o půjčce, smlouvy leasingové, smlouvy inominátní.

V souvislosti s řešením sporů mezi dlužníkem a věřitelem má význam **procesněprávní úprava** obsažená v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále i pouze jako „OSŘ"), respektive zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů, pod jehož režim může rozhodování o právním vztahu mezi věřitelem a dlužníkem „spadnout" v případě, že do smlouvy je zakomponována tzv. rozhodčí doložka.

V otázce **nuceného výkonu (exekuce)** soudním rozhodnutím či rozhodčím nálezem přiznané pohledávky věřitele, kterou dlužník dobrovolně neplní, je nutné uvažovat zákon č.99/1963 Sb., občanský soudní řád a zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), přičemž mezi režimem těchto řízení existují jisté odlišnosti.

Při úvahách o možných alternativních zdrojích akutně potřebných finančních prostředků má své místo nová **legislativa regulující oblast dávek sociální péče**. Ke dni 1.1.2007 vstupují v účinnost zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi a zákon č.110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, jež mají značné ambice v reformě sociální péče poskytované státem rodinám s nejnižšími příjmy.

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) s účinností k 1.7.2007 představuje teoretickou pomoc pro dlužníky nezvládající své závazky, když nabízí i institut **tzv. osobního bankrotu**. V textu budou představeny základní principy této právní úpravy.

3. Smlouva u půjčce a smlouva o úvěru

Právní úprava smlouvy o půjčce je obsažena v ustanoveních §§ 657 a násl. občanského zákoníku, úprava smlouvy o úvěru je obsažena v ustanoveních §§ 497 a násl. obchodního zákoníku. Mezi zákonným režimem smlouvy o půjčce a smlouvy o úvěru je několik rozdílů[38], ovšem pro účely této analýzy, která nemá sloužit jako kompendium pro rozbor jednotlivých smluvních typů, se lze omezit na konstatování, že OZ a OBZ v základních ustanoveních těchto smluvních typů definují jejich obligatorní náležitosti, které spolu s ustanoveními OZ a OBZ o právních úkonech a kontraktačním procesu představují základní zákonné podmínky pro vznik validní smlouvy o půjčce či smlouvy o úvěru. Obchodní zákoník je norma

[38] Např. reálnost versus abstraktnost kontraktu (u smlouvy o půjčce jako tzv. reálného kontraktu je pro vznik smlouvy nutné předání plnění, u abstraktní smlouvy o úvěru se v podstatě jedná o smlouvu o budoucím předání plnění), možnosti předmětu plnění (předmětem smlouvy o půjčce nemusí být pouze výlučně peníze, byť tomu v praxi většinou tak je), principiální bezúplatnost smlouvy o půjčce versus úročení ex lege u smlouvy o úvěru.

primárně určená pro regulaci vztahů mezi podnikateli (tedy osobami s důvodně předpokládanou vyšší úrovní profesionality, odpovědnosti a vyšší rezistentností vůči klamu a riziku), ovšem v zákonem definovaných případech se pod obchodněprávní režim dostanou i fyzické osoby nepodnikatelské povahy (spotřebitelé) – jako je např. v případě smlouvy o úvěru, která je dle ustanovení § 261 odst. 3 písm. d) tzv. absolutním obchodem, tj. řídí se obchodním zákoníkem bez ohledu na (právní) povahu smluvních stran. Tuto okolnost je nezbytné při interpretaci a aplikaci právní úpravy relevantně zohlednit, nelze pominout, že v právním vztahu je jednou ze stran fyzická osoba - spotřebitel, tedy i při aplikaci obchodněprávní úpravy dopadají na vztah příslušná právní ustanovení na ochranu spotřebitele.

Je možné, že v mnoha případech dochází k pochybením již ve fázi sjednávání a uzavírání smluv a že by zde existoval prostor pro konstatování jejich relativní či absolutní neplatnosti, resp. právní podklad pro odstoupení dlužníka od kontraktu. Tento postup je využitelný, v případě pochybení na straně věřitelů samozřejmě žádoucí, ale nemůže fungovat na základě tohoto pouhého konstatování, vyžadoval by pochopitelně dostupnou a včasnou právní poradu a pomoc.

V souvislosti s těmito smluvními typy[39] je nutné mít na zřeteli, že absolutní většina relevantních zákonných ustanovení je svou povahou **dispozitivní**, smluvní strany se tedy od nich mohou odchýlit, resp.je vyloučit, pokud tato jejich dohoda neodporuje zákonu či zákon neobchází, anebo není v rozporu s dobrými mravy. I v tomto ohledu se odborná a informační disbalance mezi smluvními stranami může výrazně projevit.Typickou součástí smluv o půjčce či smluv o úvěru jsou ujednání odlišná od úpravy zákona, odkazy na všeobecné smluvní (resp. úvěrové) podmínky dané instituce, odkaz na sazebníky poplatků, případně různé doložky. Pozornost by měla být zvýšeně věnována **tzv. rozhodčí doložce**, jejímž uzavřením se dlužník zavazuje k tomu, že případné spory ze smlouvy vyplývající jsou podřízeny rozhodování rozhodců, tedy vyňaty z pravomoci obecných soudů, což s sebou nese pro dlužníky další zvýšená rizika.

Občanský i obchodní zákoník upravuje i právní režim v úvahu přicházejících **zajišťovacích institutů**, jež mohou sehrávat v destabilizaci situace dlužníka a jeho rodiny

[39] O to více to pak platí o smlouvy, které představují smíšený typ, tzv. smlouvy nepojmenované (inominát) dle § 51 občanského zákoníku, resp. § 262 odst. 1 obchodního zákoníku, které se v oblasti půjčování tzv. rychlých peněz také objevují.

rovněž signifikantní roli[40]. Bylo by vhodné provést reprezentativní výzkum praxe finančních institucí, zda a případně jaké (jak „nebezpečné“ a invazivní) zajišťovací instituty používají, zda se případně v orientaci na sociálně vyloučené osoby spoléhají spíše na jednodušší taktiku pravidelných výběrů splátek a spoléhají na případnou exekuci příjmu a movitého majetku, případně zda se praxe finančních institucí liší v jednotlivých lokalitách a na základě jakých důvodů.

Paušálním postojem finančních institucí (a zároveň i některých kritiků jejich praktik, kteří je označují jako nemravné a „pravděpodobně i nelegální“) **je, že i nadměrně vysoko úročená půjčka sama o sobě porušením zákona není**. Zpochybňována bývá dovoditelnost právně relevantní hranice nemravnosti smluvených úroků (resp.dalších plateb), případně bývá konstatováno, že selhává možnost dovodit a důkazně prokázat skutkový element zneužití tísně, nezkušenosti či dalších charakteristik dlužníka. **Domníváme se, že premisa, že jakkoli vysoko úročená půjčka (úvěr) sama o sobě porušením zákona není, neplatí.** Pro zvážení, zda určité jednání (právní úkon) bylo v rozporu s dobrými mravy, je relevantní zhodnocení všech skutkových okolností konkrétního případu, charakteristik smluvních stran a veškerých okolností jejich jednání, přičemž naplnění zákonného znaku tísně není zákonem vyžadováno[41]. Samozřejmě argumentace v tom směru, že se jedná o určitým způsobem oslabenou smluvní stranu, má i při tvrzení občanskoprávně relevantní nemravnosti jednání své místo. Spotřebitel je právní (i neprávní) teorií ve smluvním úvěrovém vztahu[42] vnímán jako slabší smluvní strana, jako ze své povahy méně odborně fundovaný subjekt, který nemá takové znalosti, vědomosti, zkušenosti jako poskytovatel spotřebitelského úvěru; již v základním nastavení vztahu tak existuje faktická disbalance, naplnění podmínky zneužití nezkušenosti nebude vyžadovat při soudním posuzování tak přísných měřítek jako v jiných

[40] Zejména je-li zajišťovacím instrumentem převoditelná směnka (věřitel ji jednoduchým způsobem může převést na jiný subjekt, který bude nadále vymáhat závazek z ní vyplývající), zástavní právo k movitému či nemovitému majetku.

[41] Pro účely naplnění jednání contra bonos mores (v rozporu s dobrými mravy) není nezbytné naplnění premisy, že „člověk, který si půjčuje, musí být v tísni, nezkušený, rozumově slabý či rozrušený a ten, kdo mu půjčuje, toho musí s plným vědomím využít a získat z toho značný prospěch. Pokud se takovéto porušení zákona prokáže, což je samozřejmě velmi obtížné, jsou smlouvy uzavřené s porušitelem zákona neplatné“. - Tato informace se v různých variacích objevuje v otevřených internetových zdrojích, které se věnují úvěrové problematice. Dochází ke směšování informací o civilněprávně a trestněprávně relevantních faktů, přičemž někdy jsou sdělovány informace vyloženě nepravdivé - např. podmínka získání značného prospěchu není vyžadována dokonce ani pro naplnění trestněprávní relevance lichvářského jednání, natož pro naplnění rozpornosti jednání s dobrými mravy.

[42] Resp. obecně ve všech závazkových vztazích s podnikatelem, tedy všech vztazích, které jsou objektem regulace práva na ochranu spotřebitele v nejširším slova smyslu.

případech.[43] Nelze opomíjet širší kontext celé problematiky a při veškerém právním hodnocení mít na paměti, že uvažujeme **podnikatelské subjekty systematicky zaměřené na právně a fakticky oslabenou a vysoce zranitelnou laickou klientelu**. Podnikatelská činnost a její výnos nemůže být založena na ohrožování pozice „slabších subjektů“, ať se jedná o zaměstnance, minoritní akcionáře, věřitele či právě spotřebitele.

3.1. Rozpor smlouvy o půjčce s dobrými mravy / výkon práv se smlouvy v rozporu s dobrými mravy.

Možnost soukromoprávní obrany dlužníka proti smlouvě obsahující „lichvářsky“ nastavené podmínky zahrnuje jednak právní zhodnocení smlouvy z hlediska, zda její obsahové náležitosti odpovídají zákonu a zda proces uzavření vůbec vedl k jejímu právně relevantnímu vzniku. Pokud ano a nastala situace, kdy se dlužník na základě své neinformovanosti, neprozřetelnosti a neschopnosti zhodnotit rizikovost transakce zavázal ke smluvním úrokům, které jsou ve srovnání se smluvními podmínkami bank několikanásobně vyšší, resp. k dalším vysoce nevýhodným podmínkám, lze vidět cestu v argumentaci rozporu těchto smluvených podmínek s vůdčím principem soukromoprávní regulace, s principem dobrých mravů. Občanský zákoník upravuje v ustanovení § 39 **absolutní neplatnost právního úkonu, který svým obsahem nebo účelem** odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se **příčí dobrým mravům**. Dle ustanovení § 3 občanského zákoníku **nesmí být výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů v rozporu s dobrými mravy.** Legální pojem dobrých mravů (a jeho různé variace, jako např. dobré mravy soutěže, zásady poctivého obchodního styku v obchodním zákoníku) patří k blíže nedefinovaným zákonným institutům, jež slouží jako korekční normativ soukromoprávních úkonů. Jeho konkrétní obsah je naplňován soudním rozhodováním, když soud musí v každém jednotlivém případě určit, zda došlo vzhledem ke všem relevantním okolnostem k porušení dobrých mravů či nikoli. Tento institut je diskutován jak bohatou komentářovou literaturou, tak se opakovaně objevuje v judikatuře Nejvyššího soudu ČR, přičemž pro účely této analýzy není na místě provádět podrobný výklad tohoto složitého konstruktu, jehož definice jsou ve své většině vysoce abstraktní a vždy nabývají konkrétní podoby v souvislosti s řešenou kauzou.[44] Právní úkon,

[43] Tedy jako v případě smluvních vztahů fyzických osob nepodnikatelů nebo právě podnikatelů navzájem.

[44] Např. Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č. 19/1998 Sb. rozh.- "Dobrými mravy se rozumí souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihující podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních...Vyslovil-li totiž zákonodárce zákaz určitého chování (zakázal výkon práva v rozporu s dobrými mravy), činil tak nepochybně proto, že předvídal, že situace, kdy **chování podle práva sleduje nemravné cíle, nebo má nemravné důsledky**, mohou v běžném životě nastat."

který se příčí dobrým mravům, je právní úkon, který je podle platných zákonných norem formálně platným právním úkonem, tj. splňuje předepsané zákonné náležitosti pro jeho vznik, avšak do kolize s principem dobrých mravů se dostává svým obsahem či účelem. Právní úkon se příčí dobrým mravům ve smyslu ustanovení § 39 OZ tehdy, když míra jeho rozporu s dobrými mravy dosahuje takové intenzity, že jeho tolerování jako platného právního úkonu ve svém důsledku ohrožuje vztah společnosti k principu spravedlnosti, na kterém je celý právní řád demokratického právního státu založen. Při rozporu právního úkonu s dobrými mravy nelze argumentovat absolutní smluvní volností, není rozhodné, která ze smluvních stran rozpor s dobrými mravy zavinila, pokud není obsah právního úkonu souladný se základními a obecně uznávanými zásadami mravního řádu (slušností, poctivostí, čestností, vzájemnou úctou - taxativní výčet charakteristik dobrých mravů nelze pochopitelně vzhledem k mnohotvárnosti samotného pojmu určit). Obecné zásady mravního řádu společnosti (tedy i dobré mravy jako normativní pojem) vykazují určitou stálost, na druhé straně je nutné připustit určitý vnitřní vývoj tohoto pojmu v reakci na vývoj společenského prostředí a vznik nových relevantních jevů. Je tedy možné argumentačně pracovat při namítání absolutní neplatnosti smlouvy o půjčce (či některých jejích oddělitelných smluvních ujednání) pro rozpor s dobrými mravy se stávající situací na finančním trhu, kdy **podstatou podnikatelské taktiky určité skupiny podnikatelských subjektů je nemravné systematické zacílení na subjekty jistým způsobem zranitelné**. Jedním ze základních směrů v nakládání s pojmem dobrých mravů je záměr čelit nápadně nevýhodnému poměru mezi plněním smluvní strany na straně jedné a protiplněním druhé smluvní strany. Nejvyšší soud ČR judikoval[45] že smlouvy, kdy jedna smluvní strana uzavře smlouvu zneužívajíc něčí nezkušenosti, tísně nebo rozumové slabosti nebo něčího rozrušení, přičemž dá sobě poskytnout (resp. slíbit) plnění, jehož hodnota je k hodnotě vzájemného plnění v hrubém nepoměru, jsou tzv. lichevními smlouvami, pokud jednající podle konkrétního případu věděl (nebo musel vědět), že druhá strana je postižena vypočtenými okolnostmi a tuto okolnost využil (nevyžaduje se zároveň trestněprávní postižení jednajícího). Smlouvy této povahy jsou pro rozpor s dobrými mravy absolutně neplatné. V argumentaci je ovšem možné jít ještě dále, neboť dle našeho názoru – podpořeného níže prezentovaným judikátem Nejvyššího soudu ČR – není pro posouzení smlouvy jako rozporné s dobrými mravy nezbytné, aby byl při jejím

[45] Rozsudek NS ČR 22 Cdo 1993/2001.

uzavírání element zneužití nezkušenosti, tísně, rozumové slabosti nebo rozrušení kontrahenta nutně naplněn.[46]

Nejvyšší soud ČR se ve svém **rozhodnutí ze dne 15.12.2004, sp.zn. 21 Cdo 1484/20** zabýval otázkou, **za jakých podmínek (předpokladů) je při půjčce dohoda o úrocích v rozporu s dobrými mravy**, a to jako otázkou, která má po právní stránce zásadní význam. Dovolatel se v tomto případě domáhal přezkumu rozhodnutí soudů prvního a druhého stupně, u nichž navrhoval, aby prohlásily za neplatné smlouvy o půjčce, v nichž se zavázal vrátit věřiteli vypůjčenou částku s 5% měsíčním úrokem (tedy šlo o úrok 60% ročně), tvrdil, že tyto smlouvy uzavřel v tísni spočívající v jeho tehdejší hospodářské situaci, kdy nezbytně potřeboval investovat peněžité prostředky do svého podnikání, aby se nedostal do úpadkové situace, a za nápadně nevýhodných podmínek vyplývajících z výše úroků za poskytnutí půjčky, která byla nepřiměřeně vysoká a podstatným způsobem převyšovala obvyklou úrokovou míru, za kterou dochází k poskytování půjček či úvěrů ze strany peněžních ústavů. Dovolatel považoval uzavřené smlouvy za neplatné ve smyslu ustanovení § 39 občanského zákoníku (rozpor s dobrými mravy), a to z důvodu nepřiměřeně vysokých úroků za poskytnutí půjček, jejichž výše odporuje ustanovení § 3 OZ (výkon práva v rozporu s dobrými mravy) Na rozdíl od soudů nižších instancí prohlásil NS ČR dotyčnou smlouvu o půjčce za částečně neplatnou[47] pro rozpor s dobrými mravy s odůvodněním, že **v souladu s dobrými mravy při sjednávání úroků při peněžité půjčce je takové jednání věřitele, který se při peněžité půjčce spokojí - bez ohledu na to, v jaké situaci se nachází dlužník - s přiměřenou výší úplaty (odměny) za užívání půjčené jistiny a který tedy své volné peněžité prostředky hodlá zhodnotit běžným (obvyklým) způsobem rovněž v případě, že dlužník uzavírá smlouvu o půjčce v situaci pro něj obtížné**. Dle názoru NS ČR neodpovídá obecně uznávaným pravidlům chování a vzájemným vztahům mezi lidmi a mravním principům společenského řádu, aby dlužník i v takové situaci poskytoval (musel poskytovat) věřiteli nepřiměřené nebo dokonce "lichvářské" úroky. NS ČR dospěl k závěru, že **nepřiměřenou a tedy odporující dobrým mravům je zpravidla taková výše úroků, která podstatně přesahuje úrokovou míru v době jejich sjednání obvyklou, stanovenou zejména s přihlédnutím k nejvyšším úrokovým sazbám uplatňovaným bankami při poskytování**

[46] Zároveň konstatujeme, že existují i názoroví odpůrci „soudního zákazu“ půjčování na „nepřiměřeně vysoký úrok“, kteří tuto judikaturu NS ČR kritizují.

[47] Tedy co do výše sjednaných úroků.

úvěrů nebo půjček.[48] Je zajímavé, jak tuto právní otázku hodnotil soud první a druhé instance, který použil většinu argumentů, jež uvádějí samotné finanční instituce při ospravedlňování svých praktik. Soud prvního stupně i soud odvolací tak zohlednily, že dlužník nebyl bonitní a neměl šance uspět jinde, dostal od žalovaného půjčku rychle a v hotovosti, bez účelového určení, čtyřnásobný úrok oproti tehdy obvyklému úroku u bank jimi byl hodnocen jako přijatelný[49], soudy zdůrazňovaly princip smluvní volnosti a argumentovaly, že záměrem věřitele nebylo dlužníka poškodit. Dospěly tak k závěru, že sama skutečnost, že dohodnutý úrok převyšuje obvyklou úrokovou míru peněžních ústavů, ještě neznamená, že předmětné ujednání o úrocích je v rozporu s dobrými mravy.[50]

Nejvyšší soud ČR ovšem judikoval, že byť občanský zákoník a ani jiné právní předpisy výslovně nestanoví, do jaké výše lze při peněžité půjčce sjednat úroky, nelze z této skutečnosti dovozovat, že by výše úroků závisela jen na dohodě účastníků smlouvy o půjčce a že by tedy nepodléhala žádnému omezení. Rovněž u dohody o úrocích při peněžité půjčce totiž platí ustanovení § 3 odst.1 OZ, podle něhož výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí být v rozporu s dobrými mravy.[51] Nepřiměřeně vysoké úroky sjednané při peněžité půjčce jsou obecně považovány za odporující obecně uznávaným pravidlům chování a vzájemným vztahům mezi lidmi a mravním principům společenského

[48] Názoroví oponenti tohoto rozhodnutí NS ČR argumentují, že pokud klient představuje zvýšené riziko oproti typickému klientovi, musí se počítat s rizikovou prémií, a tvrdí, že pokud by se právní názor Nejvyššího soudu účinně prosadil v praxi, výsledkem by nebyla situace, kdy by rizikoví klienti získávali úvěry za přibližně běžnou úrokovou míru požadovanou bankami, nýbrž by tito klienti nebyli schopni získat vůbec žádný úvěr. Objevují se i názory zpochybňující samotnou praxi soudů, kdy na základě vágního pojmu, jako jsou "dobré mravy", dodatečně autoritativně mění dohodnuté smluvní podmínky ve prospěch jedné ze smluvních stran a dodatečné zvýhodňují jednu ze smluvních stran do té míry, že dlužník v konečném důsledku zaplatí za půjčení peněz takový úrok, za jaký by mu žádný podnikatel v rozhodném období úvěr vůbec nebyl ochoten poskytnout (diskontní sazba České národní banky) .

[49] „Čtyřnásobný úrok z půjčky oproti peněžním ústavům ještě nedosahuje takové intenzity, aby bylo možné učinit závěr, že je právní úkon neplatným."

[50] Tomuto lze přisvědčit s tím, že **vždy se musí hodnotit intenzita tohoto převýšení, anebo kontext dlužníkovy a věřitelovy situace.**

[51] Dobrými mravy v občanskoprávních vztazích se v soudní praxi rozumí soubor společenských, kulturních a mravních pravidel chování, který je vlastní obecně uznávaným vzájemným vztahům mezi lidmi a mravním principům společenského řádu a který v historickém vývoji osvědčil jistou neměnnost, vystihujíce podstatné historické tendence jsou sdíleny rozhodující částí společnosti, a mají povahu norem základních; Ústavní soud ČR za dobré mravy považuje souhrn etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti.

řádu a jsou tedy v rozporu s dobrými mravy.[52] Požadavek na nepřiměřené smluvní úroky současně naplňuje skutkovou podstatu trestného činu lichvy, a to za předpokladu, že jde (má jít) o plnění, jehož hodnota je k hodnotě vzájemného plnění v hrubém nepoměru, a že věřitel přitom zneužije tísně, nezkušenosti, rozumové slabosti nebo rozrušení dlužníka (srov. § 253 trestního zákona). Dohoda, kterou byly při peněžité půjčce sjednány nepřiměřeně vysoké úroky, je neplatná (§ 39 OZ.), a to buď pro rozpor se zákonem (představuje-li naplnění skutkové podstaty trestného činu lichvy podle ustanovení § 253 trestního zákona, popřípadě jiného trestného činu) nebo pro rozpor s dobrými mravy (v ostatních případech).

NS ČR dále zdůraznil, že podle ustálené judikatury českých soudů[53] ustanovení § 3 odst. 1 OZ[54] patří k právním normám s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. k právním normám, jejichž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem a které tak přenechávají soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. **Pro posouzení, zda jednání účastníka občanskoprávního vztahu je v souladu či v rozporu s dobrými mravy, zákon výslovně nestanoví, z jakých hledisek má soud vycházet; vymezení hypotézy právní normy tedy závisí v každém konkrétním případě na úvaze soudu.** Rozhodnutí o tom, zda jsou splněny podmínky pro použití ustanovení § 3 odst. 1 OZ. nebo § 39 OZ, je vždy třeba učinit po pečlivé úvaze, v jejímž rámci musí být zváženy všechny rozhodné okolnosti případu.

Nejvyšší soud ČR se zabýval i hlediskem **tísně** při uzavírání smlouvy, když potvrdil, že hlediska uvažovaná soudy nižších instancí nasvědčují tomu, že dovolatel při uzavírání smluv o půjčce (včetně dohody o výši úroků) pravděpodobně jednal v tíživé situaci (byť nemusela dosáhnout intenzity vyžadované pro naplnění skutkové podstaty lichvy podle ustanovení §253 trestního zákona), která ho vedla k tomu, aby souhlasil se sjednáním úroků z půjčené částky ve výši 5% měsíčně (tj. 60% ročně) - **pro závěr, zda dohodnuté úroky jsou nepřiměřené a tedy odporující dobrým mravům, však tato hlediska nemohou být významná** - v souladu s dobrými mravy při sjednávání úroků při peněžité půjčce je takové jednání věřitele, který se

[52] Platí-li tato právní úvaha při smlouvě mezi fyzickými osobami, tím podloženější by měla být argumentace v případech, kdy jde o vztahy podnikatelských subjektů a sociálně nejslabších fyzických osob a kontinuální kořistnickou praxi.

[53] Srov. například usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 5.12.2002 sp. zn. 21 Cdo 486/2002, uveřejněné pod č. 53 v časopise Soudní judikatura, roč. 2003).

[54] Výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí být v rozporu s dobrými mravy.

při peněžité půjčce spokojí - bez ohledu na to, v jaké situaci se nachází dlužník - s přiměřenou výší úplaty (odměny) za užívání půjčené jistiny a který tedy své volné peněžité prostředky hodlá zhodnotit běžným (obvyklým) způsobem rovněž v případě, že dlužník uzavírá smlouvu o půjčce v situaci pro něj obtížné. Nelze totiž přehlédnout, že dlužník uzavírá smlouvu o půjčce a dohodu o úrocích z půjčené částky často právě z důvodu své tíživé finanční situace; neodpovídá obecně uznávaným pravidlům chování a vzájemným vztahům mezi lidmi a mravním principům společenského řádu, aby dlužník i v takové situaci poskytoval (musel poskytovat) věřiteli nepřiměřené nebo dokonce "lichvářské" úroky.

Dovolací soud tedy dospěl k závěru, že nepřiměřenou a tedy odporující dobrým mravům je zpravidla taková sjednaná výše úroků, která podstatně přesahuje úrokovou míru v době jejich sjednání obvyklou, stanovenou zejména s přihlédnutím k nejvyšším úrokovým sazbám uplatňovaným bankami při poskytování úvěrů nebo půjček. **Nepřiměřenost smluvně sjednaných úroků** je tedy dalším neurčitým, zákonem výslovně nedefinovaným pojmem, který soud naplňuje dle skutkových okolností konkrétního projednávaného případu (přičemž vodítkem by měly být již judikované názory NS ČR, resp. porovnání s úrokovou mírou obvyklou v praxi bank).

Dalším z relevantních judikátů Nejvyššího soudu ČR je **usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.1.2005, sp. zn. 5 Tdo 1282/2004**, kdy se NS ČR zabýval trestněprávní věcí[55], ovšem učiněné závěry mají kromě trestněprávní oblasti (trestný čin lichvy ve smyslu ustanovení §253 TZ) relevanci i pro otázku neplatnosti smlouvy o půjčce pro rozpor s dobrými mravy. V uvedeném případě NS ČR judikoval, že při poskytování úvěrů a půjček existuje z hlediska požadovaných úroků určitá hranice, která odděluje standardní podnikatelskou činnost provozovanou v souladu s právním řádem a lichvu. Uvedenou hranicí je podle trestního zákona to, co lze pokládat již za hrubý nepoměr mezi vzájemnými plněními pachatele a poškozeného ve smyslu § 253 odst. 1 TZ. Poskytnutí půjčky peněz s úrokem obsahujícím 70% a více za rok pak takový hrubý nepoměr zakládá. Slib nebo poskytnutí lichvářského (hrubě nepoměrného) plnění samy o sobě nejsou trestněprávně relevantním jednáním, neboť k naplnění skutkové podstaty trestného činu lichvy se dále vyžaduje, aby pachatel současně zneužil něčí tísně, nezkušenosti nebo rozumové slabosti nebo něčího rozrušení. Obviněný se v

[55] Kdy obviněný půjčoval poškozeným různé finanční částky s úrokem pohybujícím se od 70 % do 200 % ročně, přičemž s poškozenými současně se smlouvami o půjčce obvykle uzavíral kupní smlouvy týkající se jejich nemovitostí. Soudem první a druhé instance byl shledán vinným trestným činem lichvy a podal dovolání k NS ČR. NS ČR dal dovolateli za pravdu v tom, že soudy nespecifikovaly povahu tísně, resp. rozrušení či nezkušenosti zákazníků, což je pro naplnění skutkové podstaty trestného činu lichvy nezbytné

trestním řízení bránil argumenty, že činnost spočívající v půjčování peněz provozoval jako oficiálně a řádně povolený předmět podnikání a zcela záviselo na vůli jeho zákazníků, zda chtějí půjčit peněžní prostředky a jakou zástavu nabízejí, když on sám je nevyhledával, přičemž zákazníci měli vždy možnost se také seznámit s obsahem smluv, tudíž jim v nich nemohl nic zatajovat. Zákazníci dle tvrzení obviněného vždy věděli, co požadují, tj. poskytnutí úvěru, a za jakých podmínek uzavírají smlouvu. Za nerozhodnou pak obviněný považoval otázku, zda jsou tyto smlouvy hodnoceny jako nevýhodné pro jednu stranu, resp. zda byly zákazníkům s ohledem na jejich intelektuální vědomí známy důsledky jejich právních úkonů. Ve svém dovolání obviněný argumentoval, že v rámci své živnosti půjčoval peníze mimo jiné i osobám, jimž nikdo jiný, zejména peněžní ústavy, nebyl ochoten půjčit.[56] Pokud tedy takovým klientům poskytl takto rizikové úvěry, na druhé straně musel riziko kompenzovat jiným způsobem, a to především úrokem. NS ČR zhodnotil, že obviněný postupoval systematicky a promyšleně s cílem realizovat maximální zisky na úkor radikálního zhoršení sociální situace svých dlužníků, pokud možno v nejkratší době a někdy i razantním způsobem (což obviněný nezastíral, neboť to je dle něj podstatou každého podnikání, jestliže má být úspěšné). Dovolatel argumentoval, že vymáhání jakékoli pohledávky může skončit radikálním zhoršením situace dlužníka, pokud nechce nebo není schopen svůj dluh řádně zaplatit. Výše úroků je podle přesvědčení obviněného dána trhem a byla ovlivněna charakterem dlužníků, u nichž je vysoké riziko nevymožitelnosti pohledávky. NS ČR při svém uvažování otázky naplnění podmínky hrubého nepoměru vzájemného plnění **neakceptoval** dovolací **námitky** obviněného, **že výší sjednaného a vymáhaného úroku toliko kompenzoval rizikovost dlužníků, neboť i v takových souvislostech existuje určitá hranice, která odděluje standardní podnikatelskou činnost provozovanou v souladu s právním řádem a lichvu.** Uvedenou hranicí je ve smyslu trestního zákona to, co lze pokládat již za hrubý nepoměr mezi vzájemnými plněními pachatele a poškozeného. Poskytnutí půjčky finanční částky s úrokem dosahujícím až 200 % za rok pak bezpochyby hrubý nepoměr zakládá.[57] Za nerozhodné v této souvislosti považoval NS ČR tvrzení obviněného, podle kterého své klienty nevyhledával a poskytnutí půjčky záviselo zcela na jejich vůli. **Souhlas poškozeného se může uplatnit toliko za situace, když poškozený rozhoduje pouze o svých soukromých zájmech - objekt trestného činu lichvy** podle § 253 odst. 1 tr. zák. je však

[56] Tuto skutečnost všichni poškození připustili a uznali, že obviněný byl jediný, kdo pro ně mohl být zdrojem finančních prostředků. Důvodem, proč jim žádný jiný subjekt nepůjčil, přitom byla podle obviněného okolnost, že nebyli schopni půjčky splácet.

[57] Což odpovídá i dosavadní soudní praxi, od níž Nejvyšší soud nemá důvodu se odchylovat, srov. rozhodnutí č. 5/2001 - II. Sb. rozh. Tr.

širší, neboť **nezahrnuje toliko ochranu soukromého majetku poškozeného, ale i obecnější ochranu společnosti před uplatňováním hrubě nepřiměřených podmínek pro poskytnutí plnění v závazkových vztazích, což by ve svém důsledku mohlo vést k hospodářsky neopodstatněným přesunům majetku a ke značným negativním sociálním dopadům.**

NS se věnoval i další složce skutkové podstaty, tedy posouzení, zda byla naplněna i podmínka tísně, nezkušenosti, rozumové slabosti nebo rozrušení na straně poškozených, přičemž konstatoval, že soudy nižších instancí neučinily žádná konkrétní skutková zjištění, z nichž by bylo možné takovou skutečnost dovodit. Podle názoru odvolacího soudu bylo lze takový závěr učinit mj. z toho, že poškození uzavřeli pro ně nevýhodné smlouvy. K tomu NS ČR připomněl, že znak spočívající ve zneužití tísně, který soudy obou stupňů v jednání obviněného dovodily, nelze jen formálně konstatovat, ale jako znak skutkové podstaty musí být součástí rozhodných skutkových okolností, resp. pro jeho existenci musí být k dispozici relevantní skutkové podklady.[58] **Slib nebo poskytnutí lichvářského (hrubě nepoměrného) plnění samy o sobě nejsou trestněprávně relevantním jednáním, neboť nenaplňují všechny znaky skutkové podstaty trestného činu lichvy ani žádného jiného trestného činu stanoveného trestním zákonem - sjednání např. lichvářského úroku nebo dalších nevýhodných podmínek proto může mít bez dalších okolností dopady jen v oblasti civilního práva (srov. ustanovení § 39 a § 49 OZ)**, nikoli z hlediska trestního práva. I z tohoto judikátu NS ČR tedy jednoznačně vyplývá, že pro naplnění civilněprávně relevantní rozpornosti s dobrými mravy není existence okolností tísně, nezkušenosti, rozumové slabosti nebo rozrušení na straně dlužníka vyžadována, byť je to v mnoha případech nesprávně dovozováno.

K absolutní neplatnosti smlouvy soud přihlíží ex offo, zvláště pak v situaci, kdy je na podkladě takové smlouvy přiznáváno právo, popř. právo odmítáno. Soud je povinen zkoumat důvody absolutní neplatnosti; v odůvodnění svého rozhodnutí se zabývá platností smlouvy, pokud sám neplatnost právního úkonu dovodí nebo je-li neplatnost právního úkonu tvrzena.

V praxi si lze představit jak výše nastíněnou situaci, kdy dlužník navrhuje soudu, aby konstatoval absolutní neplatnost smlouvy či jednotlivého smluvního ujednání pro jeho rozpor s dobrými mravy (ve smyslu ustanovení § 39 OZ), tak situaci, kdy věřitel žaluje dlužníka o uhrazení dlužné částky z takové smlouvy. V takovém případě by soud odepřel výkonu

[58] Blíže v rámci stati věnované možnosti trestněprávního postihu pro trestný čin lichvy.

takového práva ochranu a nepřiměřeně vysoký úrok sjednaný se žalovaným ve smlouvě o půjčce by žalobci nepřiznal.

Korektiv dobrých mravů je prostředkem právní ochrany pro dosahování jisté spravedlnosti a mravnosti v soukromoprávních vztazích, měl by být aplikovatelný v případech, kdy na straně věřitele dochází (resp. má dojít) k nadměrnému obohacení a na straně dlužníka hrozí likvidační následky. Institut dobrých mravů samozřejmě nemá a nemůže sloužit ke svévolnému napadání a zpochybňování existujících závazků, což by vedlo k narušení dalšího bazálního principu, a to principu právní jistoty, lze ale tvrdit, že v případech nejkřiklavější disbalance vzájemných plnění ve smlouvách o půjčce[59] je využití tohoto institutu adekvátní. Vzhledem k existující judikatuře k pojmu dobrých mravů se lze domnívat, že šance na úspěšnou argumentaci na ochranu dlužníka za použití pojmu dobrých mravů jsou dobré. Za jistou „nadstavbu" k existující judikatuře na dané téma lze považovat právě okolnost, že v těchto vztazích proti sobě typicky stojí systematicky a promyšleně postupující podnikatel, který usiluje o realizaci maximálních zisků, v co nejkratší době a za využití poměrně invazivních prostředků (reklamy, docházky obchodních zástupců, automatického revolvingového obnovování půjček) proti osobám nutně oslabeným prostředím sociální exkluze, což je činí potenciálně ještě více zranitelnými oproti principiálnímu a všeobecně přijímanému pojímání spotřebitele jako „slabší smluvní strany" ve vztahu s podnikatelem. Disbalanci je nutno spatřovat již v tomto základním nastavení, přičemž okolnosti existenční tísně či výrazné nezkušenosti (naprosté finanční a právní negramotnosti) výraznost tohoto rozporu jen zvyšují.

3.2. Výkon práv ze smlouvy o úvěru v kolizi se zásadami poctivého obchodního styku.

V případě, že se jedná o smlouvu o úvěru uzavřenou v režimu obchodního zákoníku, přichází do úvahy další možnosti argumentace ve prospěch ochrany dlužníka před nuceným výkonem práv věřitele ze smlouvy. Otázkou, v níž nemá ani odborná právní obec zcela jednoznačný názor, je možnost aplikovatelnosti institutu dobrých mravů ve smyslu § 39 občanského zákoníku (a dovození absolutní neplatnosti právního úkonu) i na závazky obchodněprávní povahy. Existují názory, s nimiž se autorky této analýzy ztotožňují, že v případech, kdy je jednou ze smluvních stran fyzická osoba – spotřebitel, je možné systematickým výkladem dovozovat aplikovatelnost korektivu dobrých mravů s následky uvedenými v předchozí kapitole (absolutní neplatnost právního úkonu). V případech smlouvy

[59] O to více, odehrává-li se ve spojení s nezkušeností či existenční tísní dlužníka.

o úvěru uzavírané mezi podnikatelem a spotřebitelem totiž není možné argumentovat principem odbornosti a nutně vyšší obezřetnosti smluvních stran (v obchodním právu typicky podnikatelů), kteří nevyžadují ochranu v podobě korektivu dobrých mravů. Ověření tohoto postupu by si ovšem vyžadovalo zkoušku soudní praxí[60].

Obchodním zákoníkem výslovně uvedeným korektivem je princip respektování **zásad poctivého obchodního styku** při výkonu práv dle ustanovení (§ 265 OBZ).[61] Komplexním využitím argumentace, která prolíná tuto analýzu (systematické zacílení na vysoce oslabenou spotřebitelskou skupinu, zneužívání v jistém smyslu monopolního postavení na finančním trhu, zavádění vysoce nestandardních podmínek subsumovatelných pod korektiv dobrých mravů a prvky skutkové podstaty trestného činu lichvy) by bylo dle našeho názoru možné argumentovat, že uzavírané smlouvy jsou v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku a proto výkon práv z nich nemůže požívat právní ochrany, nemůže být soudně přiznán a vykonán.

3.3. Praktická využitelnost civilního soudního řízení

Institut dobrých mravů, resp. zásad poctivého obchodního styku jsou v případech námi uvažovaných „nemravných“ smluv (o půjčce či o úvěru) využitelné a jejich argumentační použití v konkrétních soudních sporech by mohlo vést k žádoucímu rozvoji judikatury v segmentu ochrany dlužníků-spotřebitelů před lichvářskými praktikami finančních institucí a skrze řešení typického případu kumulujícího nežádoucí znaky tohoto jevu by mohl nasměrovat vývoj soudní praxe a formovat i případné legislativní změny. Využití tohoto nástroje je ovšem velmi náročné - je nutné vytipovat případy vhodné pro tento typ litigace, aby bylo maximálně sníženo nebezpečí vytvoření negativního precedentu v případě

[60] Dle jednoho názorového proudu oblast obchodního práva je oblastí, která spadá do sféry práva občanského, resp. práva soukromého, kdy tedy i na ni dopadají (a musí dopadat) obecné zásady právní - dobré mravy (boni mores) jsou jednou z nejvyšších zásad a to s dopadem nejen na právo soukromé, nýbrž na právo jako celek. Dále dle obecné teorie soukromého práva je obchodní právo ve vztahu k právu občanskému právem speciálním, tedy pravidla platná v oblasti běžného občanského práva se subsidiárně použijí také pro právo obchodní, není-li stanoveno jinak (§ 1 odst.2 OBZ) - ve shodě s tímto tvrzením pak pro oblast obchodních vztahů platí nejen ustanovení § 3 odst. 1 OZ stanovící, že výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí být mj. v rozporu s dobrými mravy, nýbrž také § 39 OZ - "dobré mravy" institut zásad "poctivého obchodního styku" nenahrazují (nelze je tedy používat promiscue), nýbrž platí vedle sebe, kdy "poctivý obchodní styk" je ve vztahu k "dobrým mravům" zásadou speciální, partikulární. Vedle toho se lze setkat s právním názorem, že dobré mravy nelze v obchodněprávních vztazích aplikovat, a to na základě principu speciality (obchodní zákoník je ve vztahu k občanskému zákoníku a jeho pravidlům normou speciální, jehož úprava má před tou obecnou přednost), a na presumpce, že v obchodněprávním režimu jde o vztahy mezi profesionály, často s přeshraničním prvkem, kde by aplikace institutu dobrých mravů snižovala princip právní jistoty.

[61] § 265 OBZ - Výkon práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, nepožívá právní ochrany.

neúspěchu v soudním řízení, je nezbytné získat pro tento účel kvalitní právní zastoupení, zajistit a kontinuálně udržovat velkou aktivitu a zapojení samotných dlužníků, přičemž obecným problémem je časová náročnost a nepředvídatelnost soudního řízení.

Tento nástroj v komplexu právních postupů proti poskytovatelům „rychlých půjček a úvěrů“ lze tedy označit za strategický, s vysokým potenciálem působit na pozitivní změnu praxe, při jehož nasazení ale nelze s nejvyšší pravděpodobností počítat s pozitivním dopadem na praxi v krátkém časovém horizontu.

4. Úprava spotřebitelských smluv[62] v občanském zákoníku, odkazy na tuto úpravu v obchodním zákoníku.

Ochrana spotřebitele je natolik vnímána jako nezbytná součást právní regulace, že není obsažena pouze v normách veřejnoprávní povahy, ale i v normách soukromoprávních, jež jinak stojí na pilířích kontraktační volnosti a svobody rozhodování. Základem je myšlenka ochrany spotřebitele jako slabší smluvní strany před obratnými postupy profesionálů-podnikatelů, kdy spotřebitel z důvodu své presumované nezkušenosti či neznalosti není schopen konkurovat v obratnosti zkušeným a relevantně vyškoleným profesionálům znalým veškerých aspektů uzavíraných závazkových vztahů, kteří jsou tak ve smluvním vztahu a priori fakticky zvýhodněni. Proto je nezbytné zajistit ochranu spotřebitele před nekvalitními výrobky či službami, před klamavou reklamou, před nekalými obchodními praktikami.

Úprava spotřebitelských smluv v občanském zákoníku (Hlava pátá, §§ 51a a násl. OZ) reaguje na vývoj trhu, na nové způsoby uzavírání spotřebitelských smluv, zrychlování, anonymizaci a zjednodušování kontraktačního procesu (mimo provozovnu podnikatele, na dálku). Do občanského zákoníku byla zavedena pro dosažení kompatibility českého práva s legislativou EU (např. směrnice Rady 85/557/ EHS o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory; směrnice Rady 93/13/EHS o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách; směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/EC o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených na dálku). Občanský zákoník definuje pro účely soukromoprávní úpravy pojmy spotřebitele, dodavatele[63] a spotřebitelské smlouvy. Soukromoprávní spotřebitelská regulace garantuje zvýšenou ochranu spotřebitele

[62] Tento pojem je poněkud zavádějící, když evokuje zvláštní typ smluv – jedná se spíše o „smlouvy uzavřené spotřebitelem“ (kdy druhou smluvní stranou je podnikatel), které zůstávají především smlouvou kupní, nájemní, o dílo apod.

[63] Pro účely této analýzy bude ve výkladu spotřebitelských smluv dle OZ používán pojem „podnikatel“ místo dodavatel, při dodržení obsahu, který tomuto pojmu občanský zákoník v hlavě páté dává.

především zákazem určitých typových smluvních ujednání, případně umožňuje spotřebiteli od sjednané smlouvy odstoupit (tedy forma modifikace smluvní volnosti stran vymezením obsahu smluv, pozitivním i negativním způsobem, nemožnost odchýlit se od zákonných ustanovení v neprospěch spotřebitele). Nejde o postih dodavatele ze strany veřejné moci, ale o prevenci a úpravu sankčních nároků náležejících přímo spotřebiteli. Některá ustanovení regulují spotřebitelské smlouvy obecně (§§ 52, 55, 56 OZ), ostatní se týkají specifických otázek (úprava distančních smluv - tedy smluv uzavřených za použití prostředků komunikace na dálku, smluv uzavřených mimo obchodní provozovnu podnikatele). „Spotřebitelská smlouva" v tomto kontextu tedy není zvláštním smluvním typem, ale předmět této soukromoprávní spotřebitelské regulace je vymezen definováním subjektů smluvního vztahu – v případě smluvních typů dle OZ (včetně inominátů) se použije vedle obecné úpravy režim této úpravy přímo; v obchodněprávních vztazích (př. smlouva o úvěru) dojde k aplikaci relevantních ustanovení občanského zákoníku o spotřebitelských smlouvách skrze ustanovení § 262 OBZ, neboť i ve vztazích, které se řídí obchodním zákoníkem, musí být použita ustanovení občanského zákoníku o spotřebitelských smlouvách, jakož i jiná ustanovení směřující k ochraně spotřebitele, jestliže je to ve prospěch smluvní strany, která není podnikatelem (§ 262 odst. 4 OBZ)[64]

Ustanovení §§ 53 - 54d občanského zákoníku o **tzv. distančních spotřebitelských smlouvách** (uzavřených skrze prostředky komunikace na dálku bez současné fyzické přítomnosti smluvních stran, v námi uvažované oblasti představitelné uzavření smlouvy zejména skrze telefon s lidskou obsluhou či internet) upravuje náležitosti smluvní komunikace, informační povinnost podnikatele vůči spotřebiteli a právo spotřebitele bez uvedení důvodu a bez sankcí v zákonem stanovené lhůtě od tímto způsobem uzavřené smlouvy odstoupit (o čemž musí být podnikatelem poučen). Ustanovení § 54 ovšem z obecného ochranného režimu distančních spotřebitelských smluv do značné míry vyjímá mj. **smlouvy o finančních službách uzavírané na dálku**[65], kterými se pro tento účel rozumí dle § 54a OZ také smlouvy týkající se úvěrových služeb. Pro tyto smlouvy jsou stanoveny zvláštní pravidla v ustanoveních §§ 54b až 54d OZ (informační povinnost podnikatele včetně

[64] Dle ustanovení § 262 odst. 4 OBZ se ve vztazích podřízených obchodnímu zákoníku použijí, nevyplývá-li přímo z obchodního zákoníku nebo ze zvláštních předpisů něco jiného, ustanovení OBZ o závazkových vztazích na obě smluvní strany. Ustanovení občanského zákoníku nebo zvláštních právních předpisů o spotřebitelských smlouvách, adhezních smlouvách, zneužívajících klauzulích a jiná ustanovení směřující k ochraně spotřebitele je však třeba použít vždy, je-li to ve prospěch smluvní strany, která není podnikatelem. Smluvní strana, která není podnikatelem, dále nese odpovědnost za porušení povinností z těchto vztahů podle občanského zákoníku.

[65] Relevantní ustanovení OZ jsou v tomto ohledu provedením Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/65/ES, o uvádění finančních služeb pro spotřebitele na trh na dálku.

informací o obchodním zástupci nebo zprostředkovateli či možných způsobech mimosoudního řešení sporů, právo spotřebitele na odstoupení od smlouvy). Nesplnění informační povinnosti nemá dopad na platnost smlouvy, pokud ovšem poskytovatel finanční služby neposkytl informace vyhovující zákonu z hlediska úplnosti, formy či pravdivosti, má spotřebitel právo od smlouvy odstoupit (§ 54 odst. 12 OZ). Bez uvedení důvodu a jakékoli smluvní sankce může od smlouvy o finančních službách uzavírané na dálku spotřebitel odstoupit rovněž dle ustanovení § 54c ve lhůtě 14 dnů ode dne uzavření kontraktu. Na rozdíl od bank, penzijních fondů a dalších subjektů, které jsou podrobeny i v tomto ohledu správnímu dozoru či dohledu, u institucí nebankovního typu může dojít k upozornění na nedodržení této úpravy v rámci individuálního soudního sporu.

Na smlouvy o finančních službách uzavíraných na dálku se dále obdobně použijí i ustanovení o spotřebitelských smlouvách dle §§ 55 a 56 OZ - tato ustanovení představují **obecnou úpravu**, kterou je nutné bez dalšího aplikovat na právní režim všech spotřebitelských smluv a jejímž smyslem je **chránit spotřebitele před tzv. nepřiměřenými podmínkami** (unfair terms).[66] Občanský zákoník tak zakazuje smluvní ujednání spotřebitelských smluv, která by se odchylovala od zákona (rozuměj od dispozitivních ustanovení zákona) v neprospěch spotřebitele; ten se zejména nemůže vzdát práv, která mu zákon poskytuje, nebo jinak zhoršit své smluvní postavení. Ustanovení § 56 OZ upravuje prohibovaná ujednání spotřebitelských smluv (vedle určité generální klauzule i demonstrativní výčet konkrétních nepřípustných smluvních ujednání) - pokud se přesto takové ujednání ve smlouvě objeví, může se spotřebitel dovolat relativní neplatnosti takového ujednání, resp. neplatnosti celé smlouvy (ovlivňuje-li nepřípustné ujednání i další ujednání smlouvy). V pochybnostech o významu spotřebitelských smluv platí výklad pro spotřebitele příznivější (§ 55 odst. 3 OZ).

V souvislosti s procesním postupem se jeví jako zajímavá některá ustanovení prováděné směrnice, která ve vztahu k ochranným prostředkům proti nepřiměřeným ujednáním ve spotřebitelských smlouvách upravuje povinnost členských států zajistit, aby mezi prostředky ochrany existovala explicitně upravená možnost organizací, jež mají zájem na ochraně spotřebitelů, požádat v souladu s vnitrostátními právními předpisy soud nebo příslušné správní orgány o rozhodnutí, zda smluvní podmínky sepsané „pro obecné použití“

[66] Představují implementaci především Směrnice Rady 93/13/EHS, o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách. Cílem směrnice je zavázat členské státy, aby zabránily používání nepřiměřených podmínek ve spotřebitelských smlouvách uzavíraných mezi podnikateli a spotřebiteli, a pokud jsou přesto takové podmínky použity, aby nebyly pro spotřebitele závazné, přičemž pokud smlouva bude schopná nadále existovat bez nepřiměřených ustanovení, zůstanou její ostatní podmínky pro obě strany závazné.

(tedy známé všeobecné smluvní, resp. úvěrové podmínky) jsou nepřiměřené či nikoli. Smyslem je, aby bylo možné zakázat používání konkrétních nepřiměřených smluvních ujednání obecně, nikoli pouze na základě žaloby spotřebitele ve vztahu k jeho individuálními případu. Česká legislativa právo právnických osob hájících zájmy spotřebitele žádat deklaratorní rozhodnutí o nepřiměřenosti smluvních podmínek výslovně neupravuje. Ustanovení § 25 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., na ochranu spotřebitele ovšem zakotvuje právo sdružení či jiné právnické osoby založené k ochraně spotřebitele podat návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů a na tomto jednání participovat v pozici účastníka. Existuje tedy možnost dosáhnout posouzení nepřiměřenosti smluvních podmínek v rámci soudního řízení o zdržení se užití těchto podmínek. Občanský soudní řád jako základní procesněprávní norma upravuje možnost, aby soud účastníkovi, jehož žalobě vyhověl, přiznal na jeho návrh právo rozsudek uveřejnit na náklady neúspěšného účastníka. Tento postup by mohl být jedním ze zajímavých prostředků postupu proti finančním institucím používajícím nepřiměřené smluvní podmínky. Otázkou zůstává, zda použití těchto instrumentů je v nabídce českých spotřebitelských sdružení, případně zda již byla aplikována a s jakým úspěchem.

Ustanovení § 57 občanského zákoníku provádí směrnici Rady 85/577/EHS, o ochraně spotřebitele v případě **smluv uzavřených mimo obchodní prostory**. Pokud byla spotřebitelská smlouva uzavřena mimo prostory obvyklé k podnikání nebo nemá-li podnikatel žádné stálé místo k podnikání, stanoví zákon spotřebiteli lhůty k odstoupení od takto uzavřené smlouvy (bez uvedení důvodu a bez sankce). Na toto právo je podnikatel povinen spotřebitele písemně upozornit nejpozději při uzavření smlouvy; v případě, že tak neučiní, má spotřebitel ze zákona k odstoupení od smlouvy lhůtu 1 roku. Právo spotřebitele odstoupit od smlouvy, které znamená jeho zvýšenou ochranu při uzavírání smlouvy v „nestandardních“ podmínkách, se neuplatní v případě, že si spotřebitel výslovně sjednal návštěvu podnikatele za účelem uzavření smlouvy. Je otázkou, na niž by mohla dát odpověď opět pouze data z praxe, zda v případě uzavírání spotřebitelských smluv o půjčce/úvěru dochází k tomu, že obchodní zástupci či zprostředkovatelé finančních institucí navštěvují potenciální klienty v domácnostech neohlášeně se záměrem uzavření smlouvy. Patří k běžným praktikám některých společností, že disponují zázemím pouze v podobě administrativní a organizační „buňky“, přičemž veškeré podnikatelské aktivity (uzavírání smluv, vybírání splátek půjčky či úvěru, řešení souvisejících záležitostí) probíhají v prostředí domácnosti klienta. Pokud se zástupce společnosti dostaví do domácnosti spotřebitele za účelem uzavření smlouvy poté, co

spotřebitel si tuto návštěvu objednal na kontaktní lince finanční instituce, zvýšená ochrana se ovšem neuplatní; jinak by tomu bylo v případě, že by zástupci finančních institucí realizovali neohlášené návštěvy.

5. Postižitelnost poskytovatele půjčky / úvěru dle regulace nekalé soutěže

Další dosud neozkoušenou variantou právního postupu proti praktikám finančních institucí je jejich postih pro nekalou soutěž dle §§ 41 a násl. obchodního zákoníku.[67] Tzv. generální klauzule nekalé soutěže (§ 44 OBZ) definuje nekalou soutěž jako **jednání v hospodářské soutěži**, které je **v rozporu s dobrými mravy soutěže** a je **způsobilé přivodit újmu** jiným soutěžitelům nebo **spotřebitelům**. Naplnění zákonných podmínek (jednání v hospodářské soutěži, rozpor jednání s dobrými mravy soutěže a způsobilost přivodit újmu[68] spotřebiteli) lze při posuzovaném jednání finančních institucí poskytujících „rychlé úvěry" dle našeho názoru vcelku úspěšně dovozovat. Výčet skutkových podstat nekalé soutěže v obchodním zákoníku (§ 44 odst. 2 OBZ) je demonstrativní, takže byť by bylo možné zvažovat i aplikaci konkrétní z těchto forem (s největší pravděpodobností **klamavé reklamy** dle ustanovení § 45 OBZ), lze upozornit především na argumentaci ve prospěch posouzení jako **nekalosoutěžního jednání nepojmenovaného**. **Dobré mravy soutěže** jsou dalším z obecně formulovaných normativních korektivů, který postuluje, že v hospodářské soutěži nejsou přípustné postupy, jež odporují určitému morálnímu kodexu poctivého obchodního a hospodářského styku. Podnikatelé účastni hospodářské soutěže musí zachovávat poctivé zvyklosti, podnikatelskou korektnost – ve vztahu k ostatním soutěžitelům i spotřebiteli, jistou slušnost v podnikání. Jak již bylo uvedeno výše, nebylo by možné

[67] § 41 OBZ - Fyzické i právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé (dále jen "soutěžitelé"), mají právo svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost v zájmu dosažení hospodářského prospěchu a sdružovat se k výkonu této činnosti; jsou však povinny přitom dbát právně závazných pravidel hospodářské soutěže a **nesmějí účast v soutěži zneužívat.**
§ 42 odst. 1 OBZ - Zneužitím účasti v hospodářské soutěži je **nekalé soutěžní jednání** (dále jen "nekalá soutěž") a nedovolené omezování hospodářské soutěže.
§ 44 odst. 1 OBZ - Nekalou soutěží je jednání v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům. Nekalá soutěž se zakazuje; odst. 2 obsahuje demonstrativní výčet „skutkových podstat" nekalosoutěžního jednání.
§ 45 OBZ Klamavá reklama
(1) Klamavou reklamou je šíření údajů o vlastním nebo cizím podniku, jeho výrobcích či výkonech, které je způsobilé vyvolat klamnou představu a zjednat tím vlastnímu nebo cizímu podniku v hospodářské soutěži prospěch na úkor jiných soutěžitelů či spotřebitelů.
(2) Za šíření údajů se považuje sdělení mluveným nebo psaným slovem, tiskem, vyobrazením, fotografií, rozhlasem, televizí či jiným sdělovacím prostředkem.
(3) Klamavým je i údaj sám o sobě pravdivý, jestliže vzhledem k okolnostem a souvislostem, za nichž byl učiněn, může uvést v omyl.
[68] Postačuje nebezpečí vzniku újmy, tato tedy nemusí být nutně prokázaná újma, ve svém důsledku k ní nemusí vůbec dojít, aby byly zákonné podmínky naplněny.

požadovat na základě této argumentace, aby podnikatel dodával svému jednání pozitivní sociální dimenzi a preferoval sociálně potřebné klienty, ovšem lze již dle našeho názoru jednoznačně požadovat, aby existující sociální kontext klientely vědomě a systematicky nezneužíval ve směru svého maximálního zisku. Jelikož finanční instituce, které na našem trhu působí s tzv. rychlými úvěry, své zaměření na sociálně slabou a na finančním trhu handicapovanou klientelu otevřeně přiznávají, měla by být případná argumentace směřována k otázce přiměřenosti „těžení" z tohoto druhu klientely a jeho kolizi s dobrými mravy hospodářské soutěže.

Mezi právní prostředky ochrany proti nekalé soutěži[69] patří žaloba zdržovací a odstraňovací, dále možnost žádat přiměřenou satisfakci (i v penězích), náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení. Bez zajímavosti v námi uvažovaném kontextu není, že právo na to, aby se nekalosoutěžně jednající soutěžitel zdržel závadného jednání a odstranil závadný stav, může v případech subsumovatelných pod uvažovaná ustanovení (generální klauzule § 44 OBZ a nekalá reklama dle § 45 OBZ) uplatnit rovněž **právnická osoba oprávněná hájit zájmy spotřebitelů** - ohledně těchto právnických osob je dále relevantní právní úprava zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Pokud by byla k dispozici odborně erudovaná „spotřebitelská sdružení", mohla by sehrát i v tomto ohledu významnou roli. Významné je i obchodním zákoníkem konstruované **obrácení důkazního břemene**, kdy v případech, v nichž se ochrany za tvrzení rozporu jednání soutěžitele s ustanoveními § 44 až 47 a § 52 OBZ domáhá individuální spotřebitel, je na rušiteli soutěže (tedy podnikateli), aby prokázal, že se jednání nekalé soutěže nedopustil. Pouze výši tvrzené škody, jež měla být spotřebiteli způsobena, závažnost a rozsah jiné újmy, která by byla podkladem pro přiznání přiměřeného zadostiučinění, resp. povahu a rozsah bezdůvodného obohacení nekalosoutěžně jednajícího soutěžitele musí prokázat vždy žalobce, a to i když jím je individuální spotřebitel.

[69] § 53 OBZ - Osoby, jejichž práva byla nekalou soutěží porušena nebo ohrožena, mohou se proti rušiteli domáhat, aby se tohoto jednání **zdržel** a **odstranil závadný stav**. Dále mohou požadovat **přiměřené zadostiučinění**, které může být poskytnuto i v penězích, **náhradu škody** a **vydání bezdůvodného obohacení**.
§ 54 odst. 1 OBZ - Právo, aby se rušitel protiprávního jednání zdržel a aby odstranil závadný stav, může mimo případy uvedené v § 48 až 51 uplatnit též **právnická osoba oprávněná hájit zájmy soutěžitelů nebo spotřebitelů**.; odst. 2 - Jestliže se práva, aby se rušitel jednání nekalé soutěže zdržel nebo aby odstranil závadný stav v případech uvedených v § 44 až 47 a § 52 domáhá spotřebitel, musí rušitel prokázat, že se jednání nekalé soutěže nedopustil. To platí i pro povinnost k náhradě škody, pokud jde o otázku, zda škoda byla způsobena jednáním nekalé soutěže, a pro právo na přiměřené zadostiučinění a na vydání neoprávněného majetkového prospěchu; výši způsobené škody, závažnost a rozsah jiné újmy, povahu a rozsah bezdůvodného obohacení však musí prokázat vždy žalobce, i když jím je spotřebitel.

6. Veřejnoprávní regulace - problém z perspektivy stávajících kontrolních institucí.

Vedle možností daných soukromoprávní regulací a jejími prostředky ochrany má ve sféře ochrany spotřebitele místo regulace veřejnoprávní povahy. Ochrana veřejnoprávní je pro „poškozeného“ spotřebitele méně náročná, neboť od něj nevyžaduje prakticky žádnou iniciativu (jako je tomu při hájení zájmu soukromoprávní cestou skrze soudní řízení). Zároveň je však omezena možnost jeho kontroly nad vyřízením věci, když provádění prostředků ochrany koná orgán veřejné moci a neumožňuje většinou poškozenému do řízení zasahovat. Neexistuje v této sféře jakýsi nárok spotřebitele na realizaci jeho ochrany. Vyplývá to ze základního principu, že veřejné právo nezakládá povinnosti určitých subjektů jako protiváhu subjektivních práv jiných subjektů. Veřejné právo ukládá povinnosti ve vztahu ke správnímu orgánu, který má také pravomoci ke kontrole dodržování těchto povinností. Ochrana má obecný a absolutní charakter, pročež většinou nepřinese odčinění případné konkrétní způsobené újmy. Výhodou na druhé straně může být rychlost provedení ochrany – pokud soudní řízení v soukromoprávních sporech obvykle trvá řádově měsíce a roky, řízení správní je otázkou téměř bezprostřední, existují nakonec i zákonné lhůty pro vyřízení věci, které se pohybují řádově v desítkách dnů.

6.1. Zákon o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru

Zákon č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru, jenž nabyl účinnosti k 1.1.2002 a jehož prostřednictvím byla do českého právního řádu implementována Směrnice č. 87/102/EHS o sbližování zákonů a dalších právních předpisů členských států týkajících se spotřebitelského úvěru, má za (důvodovou zprávou deklarovaný) cíl vytvoření jednotných a průhledných pravidel pro realizaci spotřebitelského úvěru, která povedou k vyloučení aplikace nepřiměřených podmínek při jeho sjednávání. Spotřebitelským úvěrem se pro účely tohoto zákona rozumí poskytnutí peněžních prostředků nebo odložená platba, za které je spotřebitel povinen platit sjednanou cenu; zákon tedy neupravuje zvláštní typ smlouvy a garantuje tak spotřebiteli právní ochranu, ať již sjednává spotřebitelský úvěr v jakékoli smlouvě (smlouva o půjčce, o úvěru, smlouva kupní, s odloženou platbou, leasingová, o platbě směnkou nebo jiným platebním prostředkem umožňujícím odloženou platbu apod.).[70] Důvodová zpráva zákona akcentuje, že spotřebitel má být jeho prostřednictvím chráněn proti nepřiměřeným a zneužívajícím podmínkám poskytování úvěru.

[70] Se zákonem taxativně vymezenými výjimkami – např. zákon nebude aplikován mimo jiné na půjčky poskytnuté bez úroku nebo jakéhokoli jiného poplatku, na smlouvy na částky nižší než 5 tisíc Kč - neboť právní úprava v takovýchto případech by dle názoru předkladatelů zákona vedla pouze ke zbytečnému administrativnímu zatěžování smluvních stran - a smlouvy na částky vyšší než 800 tisíc Kč.

O naplnění dvou těchto záměrů lze vzhledem ke konstrukci zákona pochybovat. Pravidla pro sjednávání smluv o spotřebitelském úvěru (a pro související reklamu daných úvěrových produktů) obsahují četné výjimky a zákon používá mnohé vágní formulace[71], proto nelze o jednoznačnosti a průhlednosti hovořit. Nejasné zůstává, jak měl být prostřednictvím tohoto zákona spotřebitel vyvarován nepřiměřených a zneužívajících podmínek, když nebyl stanoven žádný závazný limit pro smluvně ujednané úroky a platby.[72]

Zákon vymezuje náležitosti formy a obsahu smlouvy o spotřebitelském úvěru[73], podmínky pro reklamu na tyto produkty (ale opět nikoli ve všech případech)[74]. Novinkou zavedenou zákonem se stal institut roční procentní sazby nákladů (dále jako „RPSN"), jenž má umožnit spotřebiteli lépe vyhodnotit výhodnost nebo nevýhodnost poskytovaného úvěru/půjčky, posoudit jeho/její finanční náročnost, porovnat nabídky jednotlivých poskytovatelů.[75] Poskytovatel spotřebitelského úvěru je od 1. ledna 2002 povinen uvádět tento ekonomický ukazatel u svých nabídek – přičemž ale, jak již bylo uvedeno, v zákoně výčet údajů do RPSN povinně zakalkulovaných nákladů není taxativní a zákon upravuje i výjimky z povinnosti jeho uvádění v reklamě a ve smlouvě. Vypovídací hodnota RPSN je tedy zpochybňována zejména proto, že dává poměrně značný prostor věřiteli k tomu, aby řadu nákladů s úvěrem spojených do hodnoty RPSN nezapočítal.

---

[71] Např. § 11 zákona - Spotřebitel je oprávněn splatit spotřebitelský úvěr před dobou stanovenou ve smlouvě. V takovém případě má spotřebitel **nárok na snížení plateb** ze spotřebitelským úvěrem souvisejících **o takovou částku, aby** splacením spotřebitelského úvěru před dobou splatnosti **nezískal žádný z účastníků smlouvy** o spotřebitelském úvěru **nepřiměřený prospěch** na úkor ostatních účastníků.

[72] Výňatek z důvodové zprávy zákona č. 321/2001 Sb. - Pro spotřebitele bude navrhovaná úprava představovat výrazný pozitivní posun v oblasti jeho ochrany jako slabší smluvní strany. Spotřebitel musí být v maximální míře informován o podmínkách poskytnutí spotřebitelského úvěru a nákladech na něj a o svých závazcích. Musí být rovněž chráněn proti nepřiměřeným a zneužívajícím podmínkám poskytování úvěru.

[73] Dle § 4 odst. 1 zákona smlouva, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, musí být uzavřena písemně a jedno vyhotovení smlouvy musí obdržet spotřebitel. Ustanovení dále v odst. 2 písm. a) až i) taxativně vypočítává povinné obsahové náležitosti smlouvy.

[74] Viz § 3 zákona - Jestliže je nabízen spotřebitelský úvěr nebo zprostředkování smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, reklamou nebo nabídkou zboží nebo služby **obsahující úrokovou sazbu nebo jakékoli údaje týkající se nákladů na úvěr, musí být jejich součástí roční procentní sazba nákladů** na spotřebitelský úvěr **nebo příklad jejího výpočtu.**

[75] Samotná roční úroková míra úvěru totiž nevypovídá plně o náročnosti úvěru, věřitel zpravidla vyžaduje různé dodatečné platby jako poplatky za uzavření smlouvy (administrativní poplatky), poplatky za správu úvěru, poplatky za vedení účtu, poplatky za převody peněžních prostředků, první navýšená splátka (akontace), pojištění schopnosti splácet úvěr a další. Úrokové míry také bývají uváděny s různým základem (roční, měsíční, týdenní), což může být pro spotřebitele matoucí a klamavě lákavé. Ideou RPSN je, že má zahrnovat všechny platby s úvěrem/půjčkou spojené a je kalkulován zásadně na roční bázi, tak má usnadňovat orientaci při porovnání různých nabídek. Čím je RPSN vyšší, tím je úvěr dražší.

Pokud smlouva sjednávající spotřebitelský úvěr nesplňuje určité náležitosti tímto zákonem stanovené a spotřebitel se rozhodne tuto skutečnost uplatnit u věřitele, bude spotřebitelský úvěr nadále považován za úvěr úročený diskontní sazbou České národní banky platnou v době uzavření smlouvy (diskontní sazba ČNB bývá obvykle ze všech úrokových sazeb z úvěru nejnižší[76]); vedle toho se stanou neplatnými ujednání o jiných platbách spotřebitelského úvěru[77]. Toto ustanovení představuje pro věřitele určitou formu postihu – vedle případné veřejnoprávní sankce ze strany dozorující instituce (viz níže), na druhé straně dává spotřebiteli možnost těžit určitou finanční výhodu v důsledku pochybení věřitele. Tato možnost se jeví být jako poměrně efektivní postih případů, kdy je smlouva o spotřebitelském úvěru sjednána v rozporu se zákonem č. 321/2001 Sb., ovšem je podmíněna informovaností dlužníků – musela by jim být dostupná konzultace o náležitostech jejich smluv a o postupu, který musí realizovat vůči věřiteli, aby dostáli svých zákonných práv a povinností. Dostupné informační materiály pro spotřebitelskou obec doporučují, že v případě pochybností o tom, zda smlouva sjednávající spotřebitelský úvěr obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti, je vhodné kontaktovat kterékoliv spotřebitelské sdružení[78] nebo dozorový orgán, kterým je pro tyto případy Česká obchodní inspekce.[79] Otázkou je, kolik spotřebitelských sdružení kompetentních k flexibilní a odborné poradě v této oblasti v ČR působí a jak jsou dostupná pro námi uvažovanou klientelu (v oblasti aktivit spotřebitelských družstev funguje ve velké míře internetové poradenství, případně možnost návštěvy poradenského centra pouze ve větších městech).

Česká obchodní inspekce (dále také pouze jako „ČOI“) kontroluje, zda smlouva o spotřebitelském úvěru má všechny náležitosti stanovené tímto zákonem (§13 zákona č. 321/2001 Sb.), za nedodržení podmínek stanovených zákonem o spotřebitelském úvěru může uložit finanční pokutu až do výše jednoho milionu korun, za opakované porušení povinností v průběhu jednoho roku ode dne poslední kontroly lze uložit pokutu až do výše dvou milionů korun. Kromě kontrol provedených na základě konkrétních podnětů provádí ČOI kontroly smluv o spotřebitelském úvěru z vlastní iniciativy, kontroluje rovněž reklamní nabídky

[76] K dispozici na www.cnb.cz, a to jak aktuální, tak ve svém časovém vývoji.

[77] § 6 zákona - Nesplňuje-li smlouva o poskytnutí spotřebitelského úvěru náležitosti uvedené v § 4, pokládá se spotřebitelský úvěr za úvěr úročený ve výši diskontní sazby platné v době uzavření smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, uveřejněné pro příslušné období Českou národní bankou; ujednání o jiných platbách na spotřebitelský úvěr se stávají neplatnými, to vše s účinností ode dne, kdy spotřebitel tuto skutečnost uplatní u věřitele.

[78] Např. Sdružení českých spotřebitelů – www.regio.cz/spotrebitel.

[79] Zákon č. 64/1986 Sb. o České obchodní inspekci.

jednotlivých poskytovatelů. Problematickým se jeví především rozsah její aktivity (řádově desítky smluv a reklam ročně)[80], pročež nelze předpokládat, že by její postihy byly schopné vytvořit prostředí určitého systematičtějšího tlaku na poskytovatele úvěrů ve směru korekce jejich praktik. Dalším nedostatkem může být zacílení jejích kontrol (lze předpokládat, že kontroly se zaměřují na smlouvy „standardních" spotřebitelů, nebyl proveden zacílený monitoring smluv uzavíraných se sociálně nejslabšími, nezranitelnějšími, nejméně zkušenými klienty; kontrola reklam byla opakovaně zacílena na internetové prostředí, které je sociálně vyloučeným jako informační zdroj ve své většině nedostupné). Je-li u standardních smluv a reklam shledáváno vysoké procento pochybení, bylo by u smluv s „nejspodnější" klientelou pravděpodobně ještě mnohem vyšší. Lze konstatovat, že Česká obchodní inspekce, byť může ukládat v případě shledaného porušení citelné finanční sankce, není nástrojem schopným vyvinout tímto způsobem dostatečný systematický tlak, jež by finanční instituce přiměl ke změně základů své klientské politiky; kontroly jsou kvantitativně podměrečné a oblast nejproblémovějších praktik a nejproblémovějších smluv nezasáhnou. Bylo by vhodné iniciovat v kontrolní kompetenci ČOI specializované akce.[81] Zabývají se regionální inspektoráty ČOI zvýšeně problémy, které v dané oblasti existují? Česká obchodní inspekce prostřednictvím svých webových stránek informuje, že vzhledem ke stále rostoucímu zájmu českých spotřebitelů o úvěry a vysokému počtu zjištění, že informační povinnosti a zákonné podmínky nejsou v oblasti reklam a nabídek na spotřebitelský úvěr a při sjednávání smluv dodržovány, kontroly ČOI pokračují. Bylo by nadmíru vhodné, aby i tento kontrolní orgán byl zapojen do komplexního řešení problému (limitem může být velký objem právních vztahů, jež jsou kontrole ČOI podrobeny, lze tedy předpokládat, že překážkou výraznější aktivity jsou limity personální a časové).

Dalším aspektem aktivity ČOI je samozřejmě limitovaný dopad jejího postupu na konkrétní spotřebitele (klienty finančních institucí), jelikož i v případě, že je věřiteli uložena peněžní pokuta, nemá tento postup bezprostřední dopad na řešení konkrétních problémů

[80] ČOI v roce **2006** provedla kontrolu 84 smluv sjednávajících spotřebitelský úvěr (šlo o smlouvy již oběma stranami podepsané) - u 35 smluv (tj. 41,7 %) bylo zjištěno porušení zákona (smlouvy neobsahovaly veškeré povinné náležitosti). Dále inspekce prověřila 129 různých reklam spotřebitelského úvěru (výrazně se zaměřila na reklamu šířenou prostřednictvím internetu), přičemž ve 27 případech (21 %) z celkového počtu kontrolovaných reklam bylo zjištěno porušení zákona (reklamy neobsahovaly zejména ukazatel RPSN nebo příklad výpočtu ukazatele RPSN). V průběhu roku **2005** přitom byly prohřešky zjištěny u 89 smluv ze 143 kontrolovaných (62,2 %) a u 35 reklam ze 189 kontrolovaných (18,5 %). Jako nejzávažnější prohřešek bylo odhaleno neuvedení poplatku ve smlouvě, který činil téměř polovinu půjčené částky.

[81] Jako jsou př. specializovaná šetření České školní inspekce, která provádí i „tematicky zaměřené" kontrolní akce – např. zaměřené na otázku diskriminace dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v systému vzdělávání – jejichž výsledkem jsou relevantní kontrolní zprávy.

jednotlivých klientů. Na základě upozornění nebo porady s ČOI může klient pouze využít své vědomosti o zákonných nedostatcích smlouvy o spotřebitelském úvěru ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 321/2001 Sb., jak bylo upozorněno výše.

Co do možného (i neformálního) dozorování respektování režimu zákona nejsou v České republice rozvinuté širší možnosti. Ojediněle fungují specializované neziskové organizace (např. SPES, o.s.), případně poskytují poradenství neziskové organizace zaměřené na pomoc sociálně vyloučeným v rámci své ostatní terénní práce. Zavedení specifického finančně-právní poradenství pro osoby nejvíce ohrožené pastí zadlužení jako součást sociálních služeb garantovaných státem, nebylo dosud vůbec uvažováno.

6.2. Zákon o ochraně spotřebitele

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele stanoví veřejnoprávní podmínky podnikání významné pro ochranu spotřebitele, úkoly veřejné správy v oblasti ochrany spotřebitele a oprávnění spotřebitelů, sdružení spotřebitelů nebo jiných právnických osob založených k ochraně spotřebitele, přičemž ustanovení zvláštních předpisů týkající se mj. podmínek poskytování služeb spotřebitelům nejsou tímto zákonem nijak dotčena. Úvodní ustanovení zákona regulují základní principy prodávání výrobků a poskytování služeb spotřebiteli, jež musí podnikatel ve smyslu tohoto zákona dodržovat. Jedná se například o poctivost prodeje výrobků a poskytování služeb dle ustanovení § 3 zákona,[82] kde je aplikace zákonného ustanovení na námi uvažované právní vztahy díky své pojmové konstrukci obtížná; každopádně aplikace povinnosti poctivého účtování cen za poskytované služby může přicházet v úvahu i při poskytování úvěrových služeb. Ustanovení § 6 upravuje zákaz pro podnikatele[83] chovat se při poskytování služeb v rozporu s dobrými mravy, zejména

[82] § 3 zákona č. 634/1992 Sb. - Prodávající je povinen:

a) prodávat výrobky ve správné hmotnosti, míře nebo množství a umožnit spotřebiteli překontrolovat si správnost těchto údajů,
b) prodávat výrobky a poskytovat služby v předepsané nebo schválené jakosti, pokud je závazně stanovena nebo pokud to vyplývá ze zvláštních předpisů anebo v jakosti jím uváděné; není-li jakost předepsána, schválena nebo uváděna, v jakosti obvyklé,
c) prodávat výrobky a poskytovat služby za ceny sjednané v souladu s cenovými předpisy a ceny při prodeji výrobků nebo poskytování služeb správně účtovat; při konečném účtování prodávaných výrobků a poskytovaných služeb v hotovosti se celková částka zaokrouhluje vždy k nejbližší platné nominální hodnotě zákonných peněz v oběhu.

[83] Zákon o ochraně spotřebitele používá pro své účely zastřešující pojem „prodávající“, což je dle definice § 2 odst. 1 písm b) podnikatel, který spotřebiteli prodává výrobky nebo poskytuje služby; čistě pro účely této analýzy používáme i zde pojem podnikatel, neboť zákonem užívaný pojem prodávající není v oblasti poskytování úvěrů z hlediska obecného jazyka adekvátní.

spotřebitele jakýmkoli způsobem diskriminovat.[84] Skutkovým jednáním podnikatele, na něž lze typicky aplikovat toto ustanovení a následnou správněprávní sankci dozorového orgánu, je např. selekce v poskytování služeb na základě jasně odlišitelných vnějších kritérií, např. případy neobsloužení Romů v restauraci či jejich nevpuštění na diskotéku pro presumovanou problémovost- Zpracovatelkám analýzy není známo, že by došlo k uvážení aplikace této správněprávní regulace v případě, kdy by bylo lze praktiky podnikatelského subjektu považovat za systematickou diskriminační politiku vůči širší skupině spotřebitelů sdílející stejné charakteristické rysy[85]. Zákaz diskriminace spotřebitele má za účel odstranit obchodní praktiky, které neoprávněně zvýhodňují některé spotřebitele před jinými. Úprava nesměřuje k povinnosti uzavírat totožné smlouvy se všemi spotřebiteli, klíčové ale je uzavírání shodných či srovnatelných smluv za stejných podmínek, tedy zachování rovnosti práv, respektive příležitostí.

Byť se jedná opět o půdu neprobádanou, správěprávní pojem **dobrých mravů při jednání se spotřebitelem** by bylo možné argumentačně rozpracovat i v tomto kontextu, přičemž otázka diskriminace spotřebitele je zajímavým směrem úvah, které se v souvislosti s tzv. kořistnickým úvěrováním objevily na platformě European Coalition for Responsible Credit. Stručně nastíněno - přistoupíme-li na ekonomické úvahy, že podnikatel má právo nastavit pro různé (různě bonitní, různě rizikové) skupiny uchazečů o služby různé podmínky (např. výši úroků a poplatků k pokrytí zvýšeného podnikatelského rizika), jsou tyto úvahy v obecné rovině nenapadnutelné[86]; jakmile však dojde k „sestupu“ na úroveň jednotlivého spotřebitele, může dojít k jeho neoprávněné diskriminaci – např. za situace, kdy uchazeč o úvěr je nucen přijímat nadsazené úrokové a poplatkové podmínky na základě příslušnosti k „rizikové skupině“, přičemž je přesto schopen svůj závazek splácet včas, bezchybně a také tak činí (aniž by se pak podmínky smluvního vztahu změnily na základě tohoto faktu v jeho prospěch).

[84] § 6 - Prodávající se nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy; zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat.

[85] Nízké příjmy, více dluhů, minimální vyhlídky na získání služby u jiného subjektu.

[86] Nepřekročí-li jistou hranici, hranici dobrých mravů či hranici zásad poctivého obchodního styku, na jejíž existenci staví celý tento materiál.

Ustanovení § 8 zákona o ochraně spotřebitele upravuje zákaz klamání spotřebitele, a to mj. i skrze „pouze“ neúplné, nepřesné, ambivalentní či zamlčené údaje.[87] Toto široké pojetí je nezbytné, neboť případy, kdy by podnikatel uváděl o svých službách údaje vyloženě nepravdivé, jsou v praxi v podstatě minimální, většinou se jedná o umné nakládání s „optickým klamem“ a zamlčením podstatného. Tato zákonná úprava klamavé propagace služeb existuje vedle obchodněprávní regulace klamavé reklamy v obchodním zákoníku, jak byla představena na jiném místě této analýzy. Hlavní rozdíl spočívá v možnostech právní obrany a postihu podnikatele.

Dozoru kontrolního orgánu je podřízeno i plnění tzv. informační povinnosti podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli ve smyslu ustanovení § 9 zákona[88], dle něhož je i poskytovatel úvěru povinen spotřebitele řádně informovat o charakteru poskytovaných služeb a o riziku s poskytovanou službou souvisejícím. Speciální informační povinnost je poskytovateli služby stanovena ve vztahu k ceně poskytované služby.[89]

Dozor nad tím, zda podnikatel plní výše zmíněné povinnosti v zájmu ochrany spotřebitele, provádí v souladu s ustanovením § 23 zákona **Česká obchodní inspekce**. V souladu s ustanovením § 23 odst. 6 mají v oblasti služeb svou dozorovou roli i místně příslušné **živnostenské úřady**. Dozorové orgány jsou oprávněny vydávat závazné pokyny k

---

[87] § 8 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele - Nikdo nesmí klamat spotřebitele, zejména uvádět nepravdivé, nedoložené, neúplné, nepřesné, nejasné, dvojsmyslné nebo přehnané údaje anebo zamlčet údaje o skutečných vlastnostech výrobků nebo služeb či úrovni nákupních podmínek.

[88] § 9 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele - Prodávající je povinen řádně informovat spotřebitele o vlastnostech prodávaných výrobků nebo charakteru poskytovaných služeb, o způsobu použití a údržby výrobku a o nebezpečí, které vyplývá z jeho nesprávného použití nebo údržby, jakož i o riziku souvisejícím s poskytovanou službou. Jestliže je to potřebné s ohledem na povahu výrobku, způsob a dobu jeho užívání, je prodávající povinen zajistit, aby tyto informace byly obsaženy v přiloženém písemném návodu a aby byly srozumitelné.

§ 9 odst. 2 - Povinností uvedených v odstavci 1 se nemůže prodávající zprostit poukazem na skutečnost, že mu potřebné nebo správné informace neposkytl výrobce, dovozce nebo dodavatel. Tyto povinnosti se však nevztahují na případy, kdy se jedná o zřejmé nebo obecně známé skutečnosti.

[89] § 12 zákona o ochraně spotřebitele - (1) Prodávající je povinen informovat v souladu s cenovými předpisy[89] spotřebitele o ceně prodávaných výrobků nebo poskytovaných služeb zřetelným označením výrobku cenou nebo informaci o ceně výrobků či služeb jinak vhodně zpřístupnit.
(2) Informace o ceně nebo okolnost, že informace je neúplná anebo chybí, nesmí zejména vzbuzovat zdání, že:
a) cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti,
b) stanovení ceny závisí na okolnostech, na nichž ve skutečnosti nezávisí,
c) v ceně jsou zahrnuty dodávky výrobků, výkonů, prací nebo služeb, za které se ve skutečnosti platí zvlášť,
d) cena byla nebo bude zvýšena, snížena nebo nezměněna, i když tomu tak není,
e) vztah ceny a užitečnosti nabízeného výrobku nebo služby a ceny a užitečnosti srovnatelného výrobku nebo služby je takový, jaký ve skutečnosti není.
(3) Ustanovení odstavce 2 se vztahuje obdobně i na informace o způsobech stanovení cen.

odstranění zjištěných nedostatků (§ 23a zákona)[90]. Kromě toho je v kompetenci dozorových orgánů ukládat sankce ve formě pokut (a to i za porušení všech výše uvažovaných povinností podnikatele), a to za zvážení povahy protiprávního jednání a rozsahu jeho následků. Pokuta může být uložena až do výše 1 000 000 Kč, za opakované porušení povinností v průběhu jednoho roku lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč.

Zákon o ochraně spotřebitele přestavuje rovněž zákonný základ pro existenci a aktivitu **právnických osob, jejichž smyslem je ochrana spotřebitele** (ustanovení §§ 25 a 26 zákona).[91] Tyto právnické osoby by mohly i za stávajícího legislativního stavu sehrávat významnou roli v ochraně klientů finančních institucí, neboť kromě poradenství mohou požívat procesní výsady účastníka soudních řízení ve věci ochrany práv spotřebitelů (viz i úprava nekalosoutěžních jednání v obchodním zákoníku).

6.3. Zákon o regulaci reklamy

Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání upravuje obecné požadavky na reklamu a její šíření, možné postihy za porušení povinností na tomto poli a stanoví příslušné orgány dozoru. Komunikačními médii pro šíření reklamy zákon velmi široce rozumí „prostředky umožňující přenášení reklamy“, zejména periodický tisk i neperiodické publikace, rozhlasové a televizní vysílání, nosiče, letáky a další. Norma obsahuje jak úpravu vysoké míry obecnosti (ustanovení § 2 zákona), tak specifickou úpravu komodit, resp. typů reklam, u nichž existuje potřeba zvýšené regulace (léčiva, potraviny, tabákové výrobky, reklama zaměřená na zvýšeně senzitivní adresáty reklamních sdělení - osoby mladší 18 let).

[90] Pouze v případě bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo majetku jsou oprávněny pozastavit prodej výrobků nebo poskytování služeb anebo uzavřít provozovnu; vyžaduje-li to naléhavost situace, lze toto rozhodnutí oznámit ústně a neprodleně doručit písemné vyhotovení rozhodnutí. Obnovit prodej výrobků nebo poskytování služeb anebo otevřít provozovnu pak lze až po uvedení do nezávadného stavu a jen s písemným souhlasem orgánu, který o pozastavení prodeje výrobků nebo poskytování služeb anebo uzavření provozovny rozhodl.

[91] § 25 - (1) Právní postavení sdružení spotřebitelů a jiných právnických osob založených k ochraně spotřebitele (dále jen "sdružení") upravují zvláštní zákony. /občanský zákoník, zákon o sdružování občanů/. - (2) Návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být i sdružení, v jehož stanovách jsou uvedeny tyto cíle.
§ 26 Oprávnění vůči orgánům veřejné správy - Sdružení jsou oprávněna činit podněty orgánům veřejné správy v souvislosti s plněním jejich úkolů podle části třetí tohoto zákona. Orgány veřejné správy, které tyto podněty obdrží, jsou povinny informovat sdružení o jejich vyřízení bez zbytečného odkladu, nejpozději však do dvou měsíců od obdržení podnětu.

V rámci obecných ustanovení je zakázána mj. reklama klamavá, reklama skrytá[92] a reklama, která je v rozporu s dobrými mravy (§ 2 odst. 3 zákona). Pojem dobrých mravů pro účely tohoto zákona je demonstrativně vymezen samotným ustanovením[93], z něhož lze dovodit že „dobré mravy reklamy“ mají obsahovou náplň odlišnou od obecných dobrých mravů soukromoprávní úpravy či dobrých mravů soutěže a jejich aplikace na reklamy “rychlých půjček“, které se objevují běžně v médiích, je obtížně představitelná, neboť z hlediska dobrých mravů reklamy povětšinou závadné nejsou. Představitelné by bylo v některých případech, že pracují s „prvkem strachu“, když staví na pocitu spotřebitelova ohrožení nenadálou životní situací či krizí, z níž mu pomůže pouze rychlá finanční injekce. Lze si také představit, že reklama finančních institucí bude reklamou klamavou či reklamou skrytou ve smyslu zákona o regulaci reklamy.

Za obsah reklamy (za jeho soulad se zákonem o regulaci reklamy) odpovídá v principu zadavatel reklamy a její zpracovatel, a to společně a nerozdílně (zadavatel reklamy se zprostí odpovědnosti za obsah zákonně nekonformní reklamy pouze tehdy, pokud prokáže, že zpracovatel nedodržel při jejím zpracování jeho pokyny a právě v důsledku toho je obsah reklamy v rozporu se zákonem).

Dozorováním souladnosti obsahu reklamy se zákonem je pověřeno více subjektů, rozlišovacím kritériem je jak použité komunikační médium, tak v některých případech objekt reklamy. Pro reklamu finančních institucí na finanční půjčky/úvěry jsou dozorovými orgány v souladu s ustanovením § 7 zákona o regulaci reklamy **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání** (pro reklamu šířenou v rozhlasovém a televizním vysílání) a **krajské živnostenské úřady** (v případech ostatních). Orgán dozoru může nařídit odstranění nebo ukončení reklamy, která je v rozporu se zákonem, a určit k tomuto přiměřenou lhůtu. Právnická nebo podnikající fyzická osoba v pozici zadavatele se porušením zákona o regulaci reklamy dopustí správního deliktu (skutkové podstaty vymezené v ustanovení § 8a odst. 2), přičemž sankce v podobě peněžité pokuty může být uložena až do výše 10 000 000 Kč (v případě zadání klamavé reklamy).

[92] Jako reklama, u níž je obtížné rozlišit, že se jedná o reklamu, zejména proto, že není jako reklama označena. Jedná se např. o různé „osobní zkušenosti čtenářů“ či nezávazná doporučení „odborníků“.

[93] Dle něhož reklama zejména nesmí obsahovat jakoukoli diskriminaci z důvodů rasy, pohlaví nebo národnosti nebo napadat náboženské nebo národnostní cítění, ohrožovat obecně nepřijatelným způsobem mravnost, snižovat lidskou důstojnost, obsahovat prvky pornografie, násilí nebo prvky využívající motivu strachu. Reklama nesmí napadat politické přesvědčení.

Zákon o regulaci reklamy je normou využitelnou v případě, že by finanční instituce propagovaly své služby v rozporu s tímto zákonem, nevýhodou této veřejnoprávní regulace je odkázanost na dozorovou a sankční aktivitu dozorových orgánů, které jsou u obou výše uvedených kategorií (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a živnostenské úřady na úrovni krajů[94]) značně vytíženy co do škály zákonných povinností, jejich soustředěnou a systematickou aktivitu na poli kontroly zadavatelů reklamy na půjčky a úvěry nelze tedy předpokládat.

6.4. Veřejnoprávní dohled nad nakládáním s osobními údaji.

Pokud by byl podpořen záměr komplexně prověřit aktivity finančních institucí ze všech v úvahu přicházejících hledisek, nelze opomenout možnou aplikaci zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Finanční instituce shromažďují od klientů osobní údaje, přičemž jejich postupy zahrnují i osobní návštěvy obchodních zástupců (či zaměstnanců) přímo v obydlí klientů. Takový invazivní vpád do soukromí smluvních partnerů by měl být vyvážen bezvýjimečně fungující ochranou jejich soukromí a zpracovávaných osobních údajů.

Bylo by vhodné prověřovat, zda v souvislosti s kontraktačním procesem, osobními návštěvami a kontrolou rodinného prostředí klienta nedochází ke shromažďování a uchovávání nadbytečných údajů, případně citlivých údajů nad rámec zákonného a smluvního oprávnění.

7. Trestní postih věřitelů pro trestný čin lichvy a trestný čin úvěrového podvodu.

I v případě, kdy je úvěr či půjčku poskytujícím subjektem právnická osoba, sjednává a uzavírá smlouvu o půjčce či o úvěru osoba fyzická - zaměstnanec podnikatele-právnické osoby, zprostředkovatel či obchodní zástupce.[95] V případě fyzické osoby přichází do úvahy i

[94] Ustanovení § 3 zákona č. 5701991 Sb., o živnostenských úřadech.

[95] Smluvní vztah mezi touto osobou a finanční institucí bude v jednotlivých případech podléhat jinému režimu - např. smlouva o zprostředkování dle §§ 642 a násl. obchodního zákoníku či smlouva o obchodním zastoupení dle §§ 652 a násl. obchodního zákoníku. Při bližším rozboru právních vztahů mezi finanční institucí a osobou uzavírající „pro ni“ příslušné smlouvy či zprostředkovávající jejich uzavření by bylo možné zabývat se podrobněji povinnostmi těchto zprostředkovatelů a zástupců - např. dle § 649 odst. 1 OBZ zprostředkovatel neručí za splnění závazku třetích osob, s kterými zprostředkoval uzavření smlouvy; nesmí však navrhovat zájemci - tedy subjektu, pro který zprostředkovává uzavírání smluv - uzavření smlouvy s osobou, ohledně které ví nebo musí vědět, že je důvodná pochybnost, že splní řádně a včas své závazky ze zprostředkované smlouvy. - Obchodní zástupce je dle § 655 odst. 2 povinen uskutečňovat činnost, k níž je zavázán, mj. poctivě, s vynaložením odborné péče a v dobré víře. - Při zjištění, že zprostředkovatelé, obchodní zástupci (resp. zaměstnanci, pokud v některých případech uzavírají smlouvy s klienty finanční instituce prostřednictvím svých zaměstnanců) porušují v některých ohledem zákonné či smluvní povinnosti, mělo by to dopad jak na jejich

trestněprávní postih jejího jednání při uzavírání kontraktu. Obdobné níže řečenému bude platit pro případné poskytovatele úvěrů, jsou-li podnikateli-fyzickými osobami (typicky zastavárenská činnost). Není záměrem provádět na tomto místě komplexní rozbor trestněprávní problematiky, když tématem trestněprávního postihu lichvářského jednání se již zabývají jiné resortní materiály, ale především zdůraznit možnost trestního postihu osob sjednávajících „lichevní smlouvy“ a upozornit na existující relevantní judikaturu.

Trestného činu **lichvy** se dle ustanovení § 253 trestního zákona dopustí ten, kdo zneužívaje něčí tísně, nezkušenosti nebo rozumové slabosti nebo něčího rozrušení dá sobě nebo jinému poskytnout nebo slíbit plnění, jehož hodnota je k hodnotě vzájemného plnění v hrubém nepoměru; nebo ten, kdo takovou pohledávku uplatní nebo v úmyslu uplatnit ji na sebe převede (v tomto druhém případě se jedná o tzv. palichvu). Pro trestní postih pro lichvu je tedy vedle zákonného znaku hrubého nepoměru vzájemných plnění (které lze odvozovat od výše sjednaných úroků a souvisejících plateb) nutné zároveň naplnění znaku tísně, nezkušenosti, rozumové slabosti nebo rozrušení na straně dlužnické, přičemž mezi těmito charakteristikami dlužníka a hrubým nepoměrem vzájemného plnění musí existovat příčinná souvislost. Jak vyplývá ze samotné povahy trestněprávní regulace, nemohou pro trestní postih pachatele postačovat samotné „nemravné úroky“ ve smlouvě, ale musí být beze vší pochybnosti prokázáno, že pachatel zneužil některého ze znaků na straně dlužníka. Tísní se chápe mimořádně tíživá situace poškozeného (resp. osoby jemu blízké) vyvolaná naléhavou potřebou (a to i přechodnou), jejíž sanace není v aktuálních možnostech poškozeného.[96] Nezkušenost je vykládána jako nedostatečná znalost relevantního prostředí, cen, smluvních možností, nezkušenost při vyřizování majetkových záležitostí.[97] Plnění nebo slib plnění bude vyplývat zejména ze smlouvy, např. právě ze smlouvy o půjčce nebo o úvěru. Hrubý nepoměr vzájemných plnění se hodnotí jednak podle hodnotového poměru vzájemných plnění, dále např. i dle doby, na niž je smlouva o půjčce/o úvěru uzavřena. Trestný čin lichvy je trestným činem úmyslným, úmyslné zavinění pachatele musí zahrnovat všechny relevantní

---

právní vztah se zastupovanou finanční institucí, tak by to mohlo mít dopad na právní režim samotné smlouvy (byla-li by uzavřena za protizákonného jednání na věřitelské straně).

[96] Dle výkladové praxe se může jednat např. o ekonomické obtíže, např. splatnost dluhu, jehož nesplacení může vážně ohrozit životní situaci poškozeného, nebo potřeba získat finanční prostředky na vyřešení akutní rodinné, bytové situace. Není rozhodné, z jakých okolností stav tísně vznikl, zda si jej např. způsobil i sám poškozený.

[97] Na další výklad alternativních znaků skutkové postaty - rozumové slabosti, případně rozrušení - lze odkázat na komentáře k trestnímu zákonu, neboť ve vztahu k námi uvažované problematice přichází typičtěji do úvahy naplnění zákonného znaku tísně či nezkušenosti na straně poškozeného (dlužníka).

okolnosti, za nichž k jednání dochází (tíseň či nezkušenost poškozeného), i lichvářskou povahu pohledávky.

Trestněprávní otázkou lichvy se zabýval Nejvyšší soud ČR např. ve svém rozhodnutí **4 Tz 15/2001**, kdy při posuzování postihu zástavárníka pro trestný čin lichvy judikoval, že nepochybně je hrubým nepoměrem vzájemný poměr plnění, kdy je věřitelem požadován 15 % úrok z půjčené částky za jeden měsíc, tedy úrok ve výši 180 % p. a. Byť je zastavárenská činnost volnou živností, bez jakýchkoli omezujících mantinelů, vyslovil NS ČR názor, že musí být pro činnost zastavárníka stanoven jistý limit při určování podmínek, za nichž peníze půjčuje. Tímto omezujícím faktorem pak musí být existence ještě akceptovatelného poměru požadovaného plnění k hodnotě vzájemného plnění, který sice bude u zastavárníka nepochybně vyšší než v bance, nemůže jej však v žádném případě překročit mnohonásobně, jak tomu bylo posuzovaném případě. V citovaném rozhodnutí se NS ČR zabýval i skutkovou okolností naplnění tísně na straně poškozeného.

V usnesení **5 Tdo 248/2003** vyslovil NS ČR názor, že smluvní úrok sjednaný ve výši 66 % ročně je lichvářské povahy. V rozsudku **7 Tz 226/2001** se NS ČR zabýval posouzením smlouvy o půjčce se sjednanou roční úrokovou mírou 96% a naplněním prvku nezkušenosti na straně dlužníků (poškozených). V tomto případě konstatoval, že byť je možné uvažovat o tom, že plnění, k němuž se poškození zavázali, bylo v hrubém nepoměru k hodnotě plnění, jehož se jim dostalo od obviněného, nestačí to k naplnění znaků trestného činu lichvy, neboť vzhledem k okolnostem daného případu nelze dojít k přesvědčivému závěru, že obviněný zneužil tísně, nezkušenosti nebo rozumové slabosti poškozených. Poškození akceptovali podmínky půjčky v situaci, kdy nebyli pod vlivem žádné naléhavé nebo tíživé potřeby, kterou bylo nezbytně nutné uspokojit a jejíž případné neuspokojení hrozilo nějakými vážnými následky.[98] NS ČR se rovněž zabýval tím, že na straně poškozených nešlo ani o nezkušenost, když oba poškození byli ve věku, kdy měli dostatek všeobecných životních zkušeností, které jim umožňovaly spolehlivě se orientovat v tak jednoduché záležitosti, jakou bylo porovnání výše závazku. Pro případnou úvahu, že u poškozených šlo o rozumovou slabost, neexistoval rovněž žádný reálný důvod. Zmíněné rozhodnutí NS ČR je relevantní pro posouzení, jakou

[98] Poškození chtěli začít podnikat, avšak neměli peníze, rozhodli se získat prostředky nutné k zahájení podnikatelské činnosti půjčkou, proto reagovali na inzerát obviněného a nakonec v celém rozsahu přijali jeho podmínky. Stav, v němž se poškození rozhodli podnikat, ačkoli ve vztahu k předpokladům zahájení podnikatelské činnosti byli insolventní, není možné označit za tíseň ve smyslu § 253 odst. 1 tr. zák. Pokud poškození pociťovali potřebu podnikat, nebyla tato potřeba nijak naléhavá v tom smyslu, že by její nenaplnění pro ně mělo nějaké vážné, zejména existenční, následky

pozornost je při úvahách o trestněprávní represi lichevního jednání věnovat zhodnocení jeho reálnosti z hlediska naplnění všech znaků skutkové podstaty.

Trestného činu **úvěrového podvodu** ve smyslu § 250b trestního zákona se dopustí ten, kdo při sjednávání úvěrové smlouvy uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí. Dle výkladu se úvěrový podvod vztahuje pouze na postup při uzavírání smlouvy o úvěru (dle obchodního zákoníku), nikoli na smlouvu o půjčce či smlouvu inominátní, kdy se uplatní obecná skutková podstata podvodu dle § 250 trestního zákona, což dle autorů níže citovaného komentáře odpovídá pomocné úloze trestní represe a nutnosti restriktivního výkladu trestněprávních norem.[99] Z hlediska subjektivní stránky jde o úmyslný trestný čin, ovšem ke vzniku trestní odpovědnosti není v tomto případě třeba vzniku škody (narozdíl od obecného trestného činu podvodu). Za důležité považujeme za daných okolností, že pachatelem při sjednávání úvěrové smlouvy může být kterýkoli z účastníků kontraktačního procesu - může to být dlužník, může to být ovšem i věřitel. V případě, kdy je věřitelem finanční instituce-právnická osoba, přichází do úvahy trestní odpovědnost některé z fyzických osob za věřitele jednajících, pokud tato uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje o podmínkách plnění úvěrové smlouvy nebo například zamlčí některé podstatné údaje ze všeobecných úvěrových podmínek, jež jsou součástí úvěrové smlouvy. Za nepravdivé se považují údaje, jejichž obsah vůbec neodpovídá reálnému stavu, hrubě zkreslené údaje informují o podstatných okolnostech pro uzavření úvěrové smlouvy mylně nebo neúplně a mohou vést k nesprávným závěrům a rozhodnutím kontrahenta. Podstatné údaje zamlčí pachatel, který neuvede při sjednávání úvěrové smlouvy jakékoli údaje, které jsou rozhodující nebo zásadní pro její uzavření, tedy údaje, jež by vedly (pokud by byly druhé straně známy) k tomu, že by smlouva nebyla uzavřena.

Byť je v souvislosti s trestným činem úvěrového podvodu typicky uvažován v prvé řadě pachatel na straně dlužnické, měla by být věnována zvýšená pozornost i otázce trestní represe strany věřitelské, pokud svým jednáním zákonné znaky skutkové podstaty naplní.

[99] Trestní odpovědnost podle § 250b o úvěrovém podvodu může vzniknout jen v návaznosti na smlouvu o úvěru a nikoli v návaznosti na jiné smlouvy, jejichž předmětem může také být poskytnutí peněžních prostředků (např. smlouva o půjčce podle § 657 a § 658 OZ), neboť ustanovení § 250b uvádí mimo subvenci a dotaci jen „sjednávání úvěrové smlouvy“. Pokud by došlo k uzavření smlouvy o poskytnutí peněžních prostředků např. na podkladě smlouvy o půjčce, smlouvy nepojmenované (§ 51 OZ) či dohody uzavřené podle § 262 odst. 1 OBZ, může však přicházet v úvahu trestní postih pro podvod podle § 250, u něhož se však mimo jiné vyžaduje, aby byla způsobena škoda nikoli nepatrná a aby se pachatel nebo jiná osoba obohatila. Není-li povaha smlouvy o poskytnutí peněžních prostředků zcela zřejmá, je třeba otázku, zda jde o úvěrovou či jinou smlouvu, vyřešit podle obsahu smlouvy jako předběžnou otázku podle § 9 odst. 1 trestního řádu. - Trestní zákon, Komentář, 6. vydání, 2004, str. 1496

Bylo by patrně vhodné vést debatu na téma restriktivního výkladu možnosti aplikace skutkové podstaty výlučně na obchodněprávní smlouvy o úvěru.

Podvodné jednání na věřitelské straně v případě, že se nejedná o smlouvu o úvěru, ale o jinou smlouvu o poskytnutí finančních prostředků by bylo možné subsumovat pod skutkovou podstatu trestného činu podvodu dle § 250 trestního zákona, ovšem s komplikacemi zmíněnými výše (způsobení škody nikoli nepatrné na cizím majetku, obohacení pachatele nebo jiného subjektu).

8. Možnost využití právní regulace na úrovni EU (směrnice a jejich přímá aplikovatelnost, relevantní judikatura)

Česká právní úprava je v některých ohledech transpozicí evropských předpisů, přičemž do úvahy přicházejí v dané souvislosti zejména:

- Směrnice Rady 93/13/EHS o nekalých podmínkách ve spotřebitelských smlouvách
- Směrnice Rady 97/7/EC Evropského parlamentu a Rady k ochraně spotřebitele z hlediska distančních kontraktů
- Směrnice Rady 85/577/EHS o ochraně spotřebitele při smlouvách sjednávaných mimo obchodní provozovnu
- Směrnice Rady 87/102/EHS o spotřebitelském úvěru
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/29/ES, o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu

Z procesního hlediska může být zajímavé nařízení Evropského parlamentu a Rady č.2006/2004, o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele (tzv. nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele).

Rozbor těchto a případně dalších relevantních zdrojů právní úpravy na nadnárodní či mezinárodní úrovni a hodnocení úspěšnosti a kvality jejich implementace do vnitrostátního práva by přesahovalo rozsah této analýzy. Evropský a mezinárodní rozměr právní regulace ovšem není možné ztrácet při dalším řešení problematiky zadlužování ze zřetele, neboť při jeho bližším rozboru mohou být nalezeny další možnosti (např. možnost přímé aplikovatelnosti směrnice na vnitrostátní právní vztahy, tedy možnost domáhat se přímo jejího

právního režimu při právní ochraně spotřebitele i v případě, kdy vnitrostátní právo neprovedlo její režim vyčerpávajícím způsobem).

9. Soudní či rozhodčí řízení?

Z hlediska řešení případných sporů vzniklých z úvěrového smluvního vztahu je nutné věnovat pozornost tzv. **rozhodčím doložkám** obsaženým ve smlouvách o půjčce/o úvěru s finančními institucemi. Tato doložka může být do smlouvy zakomponována laickému oku pominutelným způsobem, přičemž se jí ovšem smluvní strany zavazují, že všechny majetkové spory, které by v budoucnu vznikly z jejich právního vztahu, budou vyňaty z pravomoci soudu a bude o nich rozhodovat smlouvou určený rozhodce nebo rozhodčí soud. Tímto postupem se rozhodování případných sporů ze smlouvy dostává do režimu zákona č.216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů (přičemž není-li uvedeno jinak, vztahuje se tento režim jak na práva z právního vztahu přímo vznikající, tak i na otázku právní platnosti tohoto vztahu, jakož i na práva s těmito právy související).

Rozhodčí smlouva má zpravidla určit počet i osoby rozhodců anebo stanovit způsob, jak počet i osoby rozhodců mají být určeny – smluvní strana-podnikatel tak má výrazný vliv na ustanovení rozhodce/ců, přičemž je možné, že nezkušený spotřebitel si této doložky ani nepovšimne, resp. si není vědom jejich právních následků. Nesporné výhody rozhodčího řízení, kvůli nimž může být preferováno k řešení sporů smluvními stranami-podnikateli (časová i formální pružnost, variabilita procesních pravidel, možnost rozhodovat pouze na základě písemných podkladů, neveřejnost, jednoinstančnost řízení – neexistence opravného prostředku), se může ukázat být značnou nevýhodou pro nezkušeného spotřebitele[100], který se může stát díky své informační nedostačivosti pasivním účastníkem řízení, jež ovšem vede k rozhodčímu nálezu, který je relevantním podkladem pro exekuci dlužníkova majetku.

Zákon o rozhodčím řízení upravuje možnost zrušení rozhodčího nálezu soudem a zastavení již nařízeného výkonu rozhodčího nálezu, a to z důvodu a za podmínek stanovených v §§ 31 až 35 zákona. Pokud rozhodčí řízení či samotný rozhodčí nález trpí vadami vymezenými v ustanovení § 31 písm. a) až g) zákona, může i dlužník jako jedna ze stran navrhnout obecnému soudu, aby byl rozhodčí nález zrušen, musí tak však učinit do tří měsíců

[100] Viz např. ustanovení §§ 19 a 20 zákona, dle nichž se strany se mohou dohodnout na postupu, kterým mají rozhodci vést řízení; otázky řízení mohou být ovšem rozhodnuty i předsedajícím rozhodcem, jestliže k tomu byl zmocněn stranami nebo všemi rozhodci. Není-li uzavřena dohoda podle odstavce 1, postupují rozhodci v řízení způsobem, který považují za vhodný. Vedou rozhodčí řízení tak, aby bez zbytečných formalit a při poskytnutí stejné příležitosti k uplatnění práv všem stranám byl zjištěn skutkový stav věci potřebný pro rozhodnutí sporu. Nedohodnou-li se strany jinak, je řízení před rozhodci ústní. Toto řízení je vždy neveřejné.

od doručení rozhodčího nálezu a být si rovněž vědom toho, že samotné toto podání návrhu na zrušení rozhodčího nálezu nemá automaticky odkladný účinek na jeho vykonatelnost. Soud může vykonatelnost rozhodčího nálezu za těchto okolností odložit, ovšem na žádost povinného a jestliže by neprodleným výkonem rozhodčího nálezu hrozila závažná újma. Je vhodné při práci se zadluženými uvažovat i tuto fázi celého procesu a v případech, kdy by došlo k vydání rozhodčího nálezu v podstatě bez aktivní participace dlužníka, umožnit včasnou konzultací ochranu jeho právní pozice.

10. Nucený výkon rozhodnutí o uhrazení dlužné částky

10. 1. Soudní výkon rozhodnutí a exekuce dle exekučního řádu

Otázka pomoci dlužníkům ve fázi, kdy je jejich majetek postižen **exekucí** pro neplnění pohledávek finančních institucí, je sice problémem ex post ve vztahu k samotnému procesu zadlužení - a představuje problematiku do jisté míry samostatnou - ovšem je nepochybné, že i v této sféře je důležitá dostupnost odborné porady, která zabezpečí, aby následky dluhů nebyly ještě horší než je nezbytně nutné. Jde především o samotný procesní režim exekuce (včasná reakce dlužníka, vědomost vlastních práv a povinností, zbytečné neprotahování exekučního řízení, s následkem dalšího narůstání penále a nákladů), tak jeho obsahovou náplň (probíhá –li exekuce v souladu se zákonem, není-li exekuováno něco, co objektem exekuce být za daných okolností nemůže, není-li exekuováno více, než je legálně možné). S otázkou exekuce je spojeno mnoho mýtů, jež prohlubují obavy dlužníků a inhibují jejich snahu aktivně procesem exekuce projít s co nejmenší újmou. I v případech, kdy je exekuována jiná pohledávka (např. dluh na veřejném zdravotním pojištění, dluh vůči dopravnímu podniku či poskytovateli služeb spojených s užíváním bytu), může se dlužník dostat do dluhových obtíží, které jsou následně impulzem k vyhledání „rychlé půjčky“, i proto je potřeba otázku exekucí brát za součást uzavřeného kruhu problematiky zadlužování.

V souvislosti s exekucemi by bylo vhodné provést monitoring „vymahačských firem“, které se specializují na vykupování problematických pohledávek, přičemž jejich aktivity mohou být ve vztahu k dlužníkům na či za hranicí legálna. Součástí smluv může být doložka, kterou dlužník bere na vědomí, že veškeré nesplněné pohledávky věřitele budou postupovány

určené vymahačské firmě.[101] I těmto ustanovením je nutné věnovat zvýšenou pozornost, protože se změnou subjektu z pohledávky oprávněného dochází k dalšímu komplikování závazkového vztahu, dlužník se v něm stále více „ztrácí“ a adekvátně nereaguje, mohou se samozřejmě lišit i metody různými věřiteli používané.

Pozornost je nutné věnovat i variabilitě vykonávacího, resp. exekučního řízení, jež může dle platného právního stavu probíhat buď v režimu zákon č.99/1963 Sb., občanský soudní řád (také jako „OSŘ“), nebo zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád, také jako „EŘ“). Mezi režimem těchto řízení existují odlišnosti (např. princip přiměřenosti při nařizování způsobu exekuce v poměru k výši exekuované pohledávky platí pouze pro exekuci dle občanského soudního řádu). Ustanovení občanského soudního řádu se použijí v exekučním řízení realizovaném dle exekučního řádu pouze přiměřeně a tehdy, nestanoví-li exekuční řád úpravu jinou.

V případě, že je dlužník konfrontován s exekutorem či soudním vykonavatelem, měl by si být vědom svých základních práv a prostředků, jak se v případě exekuce prováděné v rozporu se zákonem bránit, resp.kde vyhledat příslušnou poradu. Je nutné zhodnotit, zda existuje pro exekuci relevantní poklad (exekuční titul), tedy vykonatelné rozhodnutí kompetentního orgánu bezvadné po formální i materiální stránce. Je nutné mít na paměti, že při nařízení exekuce soud nezkoumá, zda dlužník již nesplnil dobrovolně svou povinnost, ale vychází z tvrzení oprávněného (věřitele), takže tvrzení dlužníka o uhrazení dlužné částky se musí uplatnit v návrhu na zastavení exekuce. Výkon rozhodnutí, které ukládá zaplacení peněžité částky, se provádí obvykle srážkami ze mzdy (či jiných tímto způsobem exekuovatelných příjmů dlužníka) nebo přikázáním pohledávky (př. pohledávky vůči peněžnímu ústavu, kdy jsou exekucí postiženy peněžní prostředky na bankovním účtu dlužníka, nebo přikázáním jiné pohledávky), mohou být ovšem použity i další způsoby výkonu rozhodnutí, např. prodej movitých věcí a nemovitostí (§ 258 OSŘ, § 59 EŘ). Je vhodné mít povědomí o možnostech podat návrh na odklad provedení výkonu rozhodnutí, pokud se povinný (dlužník) bez své viny ocitl přechodně v takovém postavení, že by neprodlený výkon rozhodnutí mohl mít pro něho nebo pro příslušníky jeho rodiny zvláště nepříznivé následky a oprávněný (věřitel) by nebyl odkladem výkonu rozhodnutí vážně poškozen (§ 266 OSŘ). Pokud v rámci hierarchie dluhů sociálně deprivované rodiny existují urgentnější dluhy a lze argumentovat nezaviněnou krizovou situací, jež např. zapříčinila

[101] Některé z firem specializovaných na vymáhání pohledávek tento postup výslovně doporučují - viz např. www.checkout.cz.

nezpůsobilost splácet úvěr, lze tuto možnost využít (vážné poškození finanční instituce, nebude-li dlužná částka vymožena bezodkladně, s nejvyšší pravděpodobností nebude hrozit nikdy). Dalšími možnostmi obrany exekuovaného dlužníka jsou tzv. vylučovací žaloba (je-li veden výkon rozhodnutí na majetek, ve vztahu k němuž to není vzhledem k právu jiného subjektu přípustné, viz § 267 OSŘ) nebo návrh na (částečné či úplné) zastavení výkonu rozhodnutí (§§ 268 a násl. OSŘ); podmínkou využití těchto legislativních možností je pochopitelně opět včasná dostupnost právní porady.

V případě exekuce prováděné dle exekutorského řádu existuje v postupech a možnostech exekutora značná pružnost a jeho právní pozice je velmi silná, což v mnoha případech vede až k jisté démonizaci jejich profese a ústí to buď ve zbytečné konflikty s exekutory při samotném výkonu jejich činnosti, nebo naopak ve vyhýbání se konfrontaci s nimi a naprostému podvolování se jejich postupu. Bylo by velmi vhodné provést monitoring exekucí (zejména exekucí prodejem movitého majetku spojeného se vstupem exekutorů do obydlí povinných) a zhodnotit kvalitu, profesionalitu a legálnost jejich postupů. Je žádoucí zvýšit povědomí sociálně vyloučených osob o režimu exekuce a jejich právech a povinnostech.

10.2. Exekuce příjmů sociálně deprivovaných (příjem, dávky státní sociální podpory a dávky sociální péče, resp. nově dávky v hmotné nouzi)

Situace, kdy jsou nuceným výkonem rozhodnutí o povinnosti uhradit dlužnou peněžitou částku postiženy dávky vyplácené státem ze sociálního systému, je samozřejmě nežádoucí, neboť finanční prostředky určené k udržení základního životního standardu sociálně nejslabších rodin (především rodin s nezletilými dětmi) tak míjejí své účelové určení. Pokud se ovšem osoba podporovaná ze systému sociálních dávek dostane do pozice dlužníka v úvěrovém vztahu, nelze její příjem jakkoli zvýšeně chránit např. stanovením naprosté nezabavitelnosti státní finanční pomoci, ale je nutné především dbát na to, aby exekuce dávek[102] probíhala v souladu se zákonem, nebyly exekučně postihovány dávky, u nichž to není přípustné, resp. aby byly postihovány pouze v přípustném rozsahu. Jelikož pro zvláštní nakládání se sociálními dávkami pro účely jejich exekučního postihu musí vždy existoval zákonný podklad (viz jejich rozlišení ve vztahu k použitelným exekučním způsobům v OSŘ),

[102] Od 1.1.2007 jde o systém dávek státní sociální podpory a systém dávek pomoci v hmotné nouzi; se zohledněním určitého přechodového období, kdy v lednu až dubnu 2007 bude docházet k přehodnocení potřebnosti osob pobírajících dávky sociální péče dle právní úpravy účinné do 31.12.2006 a případnému přiznání dávek v hmotné nouzi dle úpravy účinné od 1.1.2007.

nelze např. uvažovat rozlišování povahy peněžních prostředků na účtu u peněžního ústavu bez příslušných legislativních úprav.

Výkon rozhodnutí o uhrazení peněžité částky lze provádět především **srážkami ze mzdy**, resp. platu a jiných příjmů povinného taxativně vypočtených občanským soudním řádem (§ 276 a násl. OSŘ), přičemž povinnému nesmí být sražena tzv. základní částka. Způsob výpočtu **této základní nepostižitelné částky** stanoví nařízení vlády č. 63/1998 Sb., o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postižitelná srážkami bez omezení. S účinností k 1. 4. 2006 bylo novelizováno ustanovení § 299 OSŘ stanovující okruh „jiných příjmů" exekučně postižitelných právě pouze skrze institut srážek ze mzdy, takže ustanovení o výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy se použijí i na výkon rozhodnutí srážkami z **dávek státní sociální podpory, které nejsou vypláceny jednorázově.**[103] Byla tak odstraněna paralegální praxe exekuování opakovaně vyplácených dávek státní sociální podpory přikázáním pohledávky (kdy povinnému nezůstávala výše uvedená nezabavitelná částka a rodina tak přicházela o dávku státní sociální podpory v celé výši).

Peněžité pohledávky dlužníka, které nemají povahu nároku na mzdu nebo opakující se dávky státní sociální podpory nebo nároku na výplatu peněžních prostředků na účtu, mohou být postiženy skrze institut **přikázání jiných peněžitých pohledávek** (§312 a násl OSŘ). Výkonu rozhodnutí ovšem v tomto případě nepodléhají s účinností k 1.1. 2007 peněžité dávky sociální péče[104], dávky pomoci v hmotné nouzi, z dávek státní sociální podpory příspěvek na bydlení a dávky státní sociální podpory vyplácené jednorázově (§ 317 OSŘ).

V případě, že má dlužník peněžní prostředky na účtu u peněžního ústavu, lze tyto postihnout skrze institut **přikázání pohledávky z účtu u peněžního ústavu** (dle ustanovení §§303 a násl OSŘ). V tomto případě mohou být prostředky na účtu uložené postiženy v celém rozsahu, stávající legislativa neposkytuje oporu pro to, aby soud, exekutor či peněžní ústav rozlišoval původ, charakter a určení peněžních prostředků na účtu. Může tak docházet k tomu, že sociální dávky, jež by byly v případě výplaty v hotovosti či složenkou exekučně nepostižitelné v plné výši či vůbec, mohou být v případě zasílání na peněžní účet exekuovány

[103] Dávky státní sociální podpory vyplácené dle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[104] Přechod ze stávajícího systému dávek sociální péče vázaných na sociální potřebnost občana do nového systému pomoci v hmotné nouzi dle nové legislativy bude od 1.1. 2007 postupný a je rozložen do čtyř měsíců. Přehodnocení nepříznivé příjmové situace občanů bude prováděno v měsících leden až duben 2007. I od účinnosti nové legislativy, která ruší stávající systém peněžitých dávek sociální péče je budou občané po určitou přechodnou dobu pobírat.

jako peněžní prostředky „obecné povahy“ bez omezení. V případě konsensu o potřebě změny tohoto postupu bude nutné iniciovat relevantní legislativní změny. Při poradenské práci s klienty jim lze vysvětlovat právní důsledky rozdílného inkasování dávek ze sociálního systému a doporučovat jim ve vztahu ke konkrétním okolnostem nejvýhodnější variantu.

Pozornost je kromě výše uvedeného vhodné věnovat i v praxi běžnému exekučnímu postihování nároku na mzdu či jiný příjem, který má manžel/manželka dlužníka. Výkon rozhodnutí na majetek patřící do **společného jmění manželů** lze nařídit také tehdy, jde-li o vydobytí závazku, který vznikl za trvání manželství jen jednomu z manželů. Dle výkladu relevantních ustanovení občanského soudního řádu (především § 262a OSŘ, obdobně § 42 EŘ) je nutno mít u exekuce srážkami ze mzdy povinného (dlužníka) na zřeteli, že předmětem tohoto způsobu exekuce je nárok povinného na mzdu, přičemž nárok sám o sobě do společného jmění manželů nepatří. Automatické exekuování příjmu manžela/manželky dlužníka tedy nemá oporu v právní úpravě.

11. Osobní bankrot dlužníka – fyzické osoby

Co se týče institutu individuálního **oddlužení** fyzické osoby, jak jej bude s účinností od 1.7.2007 umožňovat zákon o úpadku (insolvenční zákon) jako možnost pro dlužníky nezvládající své dluhy[105], nelze jej bez zkušenosti s jeho praktickou aplikací předem zavrhovat, ovšem dle zákonem vymezených podmínek se lze obávat, že proces osobního bankrotu bude pro námi sledovanou cílovou skupinu obdobně složitý a fakticky nedosažitelný (nedostatečná informovanost, absence právní pomoci) jako je tomu v jiných případech. Osobní bankrot bude zjednodušeně řečeno možno realizovat buď prodejem majetku či pětiletým splátkovým kalendářem (a životem na životním minimu). Jedná se stále o přijatelnější formu „oddlužení“ fyzické osoby než stávající možnost vyhlášení konkurzu na sebe sama,[106] kdy by věřitelé mohli žádat uspokojení svých pohledávek z jakéhokoliv budoucího příjmu dlužníka, a to trvale. Insolvenční zákon upravuje podrobný procesní postup, jehož je účasten i soud a insolvenční správce, přičemž fyzická osoba (nepodnikatel)

[105] Insolvenční zákon definuje dlužníka v úpadku jako dlužníka, který má více věřitelů, závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti a ty není zároveň schopen splácet. Platební neschopnost je stav, kdy dlužník zastavil platby podstatné části svých peněžitých závazků, nebo neplní po dobu delší 3 měsíců po lhůtně splatnosti, nebo není možné dosáhnout uspokojení některé ze splatných pohledávek exekucí. Zákon definuje i stav, kdy dlužníkovi úpadek hrozí (hrozící úpadek), tedy kdy lze předpokládat, že dlužník nebude schopen řádně a včas splnit podstatnou část svých závazků.

[106] Případ, kdy by tak někdo dobrovolně učinil, nebyl v české soudní praxi zaznamenán.

předkládající soudu návrh na oddlužení[107] je povinna k němu připojit seznam majetku a závazků, doklady o příjmech za poslední 3 roky, údaje očekávaných příjmů v příštích 5 letech a případně písemný souhlas nezajištěného věřitele, který se na tom s dlužníkem dohodl s tím, že hodnota plnění, které při oddlužení obdrží, bude nižší než 30 % jeho pohledávky. V případě povolení soudem lze provést oddlužení dvojím způsobem: prodejem majetku dlužníka a uspokojením věřitelů z výtěžku prodeje, nebo stanovením a realizací splátkového kalendáře na 5 let, přičemž pro limity „splátek" platí stejné jako u výkonu rozhodnutí dle OSŘ nebo exekuce dle EŘ.[108] Další zákonem stanovenou podmínkou je, že v průběhu plnění splátkového kalendáře je dlužník povinen pracovat (resp. nesmí odmítat nabídky práce, je-li nezaměstnaný). Lze jen odhadovat, jak bude naplnění všech těchto poměrně striktních podmínek fungovat v prostředí sociálně vyloučených obyvatel.

12. Možné pozitivní alternativy.

Vedle postihu zneužívajících podnikatelských praktik a vykořisťování sociálně slabých je nepochybně nezbytné uvažovat, jakou lze této klientele nabídnout pozitivní alternativu.

12.1. Krytí finanční potřeby z dávek sociální péče.

Stávající systém sociální ochrany[109], který prochází s účinností k 1.1.2007 určitou transformací[110], rozhodně neposkytoval dostatečně pružné možnosti, jak by mohla sociálně potřebná osoba či rodina získat v případě akutní potřeby finanční půjčku. Do 31.12.2006 představuje možnost získat dočasně finanční hotovost institut bezúročné půjčky dle § 57 a 58 vyhlášky č. 182/1991 Sb., spadající do systému sociální péče.[111] Bezúročnou půjčku tak je

[107] Soud může návrh zamítnout, na realizaci „osobního bankrotu" není právní nárok.

[108] Nařízení vlády č. 63/1998 Sb., o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postižitelná srážkami bez omezení, (nařízení o nezabavitelných částkách)

[109] Především zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře regulující systém dávek státní sociální podpory; zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti regulující peněžité či věcné dávky a služby sociální péče; zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení spolu s vyhláškou ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., která tyto dva posledně jmenované zákony prováděla.

[110] Ke dni 1.1. 2007 nabývají účinnosti zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu; zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi; zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

[111] § 57 vyhlášky č. 182/1991 Sb. - (1) Bezúročné půjčky lze poskytovat občanům v nepříznivé životní situaci, kterou mohou pomocí půjčky překonat, pokud nemohou půjčku získat jinak. - (2) Po právní moci rozhodnutí o

možné dle této úpravy poskytnout občanu v nepříznivé životní situaci, kterou může pomocí půjčky překonat, pokud nemůže půjčku získat jinak. Její poskytnutí je vázáno dalšími zákonnými podmínkami - uzavřením písemné smlouvy s dlužníkem obsahující ujednání o lhůtách splatnosti a výši splátek, možností účelového vázání půjčky, stanovením maximální výše 20 000 Kč a maximální doby splácení ve výměře pěti let od poskytnutí půjčky. Tato možnost nebyla ovšem prakticky využívána, neboť tuto půjčky poskytují obce ze svého rozpočtu a nesou rizikovost její návratnosti, zatímco v případě nevratných dávek státní sociální podpory a dávek sociální péče jsou tyto dávky vypláceny ze státního rozpočtu. Otázkou bezúročných půjček se Ministerstvo práce a sociálních věcí zabývalo jako problémem koncepčního významu např. v rámci monitoringu aktivit úřadů obcí s rozšířenou působností počátkem roku 2003, kdy byly konstatovány jasné limity v ochotě obcí tyto půjčky poskytovat - ochota by byla jednoznačně vyšší, pokud by byly prostředky hrazeny ze státního rozpočtu.[112]

Ke dni 1.1. 2007 nabývá účinnosti vyhláška č. 506/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb. a dochází ke zrušení převážné většiny jejích ustanovení. Institut bezúročné půjčky poskytované občanům v nepříznivé životní situaci bude tak s účinností k tomuto dni zúžen pouze na možnost poskytnutí bezúročné půjčky těžce zdravotně postiženému občanu na zakoupení motorového vozidla, čímž byl právní podklad pro poskytování bezúročných finančních půjček sociálně

---

půjčce příslušný úřad uzavře s občanem písemnou smlouvu obsahující ujednání o lhůtách splatnosti a výši splátek. Bez uzavření této smlouvy nelze půjčku poskytnout.

§ 58 vyhlášky č. 182/1991 Sb. - (1) Půjčka v hotovosti nebo účelově vázaná může být občanu poskytnuta nejvýše do 20 000 Kč za podmínky, že se ve smlouvě zaváže splatit ji nejpozději do pěti let od jejího poskytnutí. (2) Občanům, kteří splňují podmínky pro poskytnutí příspěvku podle § 35 odst. 1 nebo 2, může být poskytnuta půjčka na zakoupení motorového vozidla až do výše 40 000 Kč. - (3) Půjčku účelově vázanou převede příslušný úřad na účet České státní spořitelny místně příslušné podle trvalého pobytu občana.

[112] Monitoring v souvislosti s proběhlou reformou veřejné správy a zrušením okresních úřadů, jejichž agenda ve sféře sociální péče přešla právě na obce s rozšířenou působností. - „Tematika poskytování "vratné sociální pomoci" patří k diskutovaným otázkám budoucí právní úpravy. Otázka, zda úřad bude poskytovat bezúročné půjčky, přinesla řadu dalších zajímavých poznatků. Základní odpovědi na tuto otázku lze rozdělit do škály od neví (protože probíhá jednání, dosud nerozhodnuto, bude o této problematice jednáno zastupitelstvem apod.), asi ne, zatím ne (zpravidla znamená letos ne), až po ne (běžné či kategorické odmítnutí) nebo asi ano, ve výjimečných případech, ano. Některé úřady se k otázce nevyjádřily nebo podaly nesrozumitelnou odpověď. Kladný a záporný postoj k poskytování bezúročných půjček je téměř vyrovnaný, mírně se kloní ke kladnému přístupu. Toto zjištění je poměrně překvapivé, neboť ještě v průběhu minulého roku většina představitelů úřadů při různých setkáních k problematice reformy veřejné správy vyjadřovala zásadní odmítnutí bezúročných půjček. Řada úřadů uvedla, že byl vyčleněn velmi malý objem finančních prostředků na tyto účely. Několik úřadů vyjádřilo ochotu poskytnout půjčku pouze tehdy, pokud jsou splněny podmínky pro poskytnutí příspěvku na zakoupení motorového vozidla, a to jako další pomoc k podpoře mobility občanů se zdravotním postižením. **Nejčastěji uváděným důvodem pro neposkytování bezúročných půjček je nevyčlenění finančních prostředků, a to bez uvedení důvodu, proč finanční prostředky nebyly vyčleněny. Z dalších komentářů vyplývá, že úřady by byly ochotny poskytovat bezúročné půjčky, pokud by byly hrazeny ze státního rozpočtu, nebo pouze občanům vlastní obce apod**.“ - http://archiv.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?lg=1&id=4869.

slabým ze strany státu eliminován. Dle přechodných ustanovení vyhlášky č. 506/2006 Sb. se žádosti o bezúročné půjčky podle stávající úpravy, o nichž nebylo přede dnem nabytí účinnosti nové vyhlášky pravomocně rozhodnuto, posoudí a rozhodne se o nich podle dosavadních právních předpisů. Práva a závazky vyplývající ze smlouvy o bezúročné půjčce uzavřené dle vyhlášky č. 182/1991 Sb.ve znění účinném do dne nabytí účinnosti nové vyhlášky zůstávají nedotčeny.

K 1.lednu 2007 zůstává systém dávek státní sociální podpory (dle zákona č. 177/1995 Sb., o státní sociální podpoře) beze změn, zatímco systém dávek sociální péče dozná výrazných změn – stávající dávky sociální péče budou zrušeny, resp. zrušeny a nahrazeny dávkou novou. Zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, který ruší zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, nově stanovuje podmínky pro pomoc osobám v hmotné nouzi a upravuje vedle příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení i institut **tzv. mimořádné okamžité pomoci**, již mohou využít osoby v hmotné nouzi např. i ke krytí mimořádných výdajů (domácnosti či ve vztahu k dětem). Nový systém pomoci v hmotné nouzi je prezentován jako moderní systém pomoci osobám s nedostatečnými příjmy, který má motivovat tyto osoby k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb a zabraňovat jejich sociálnímu vyloučení. Vychází z principu, že osoba, která pracuje, se „musí mít lépe“ než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá. Nedílnou součástí pomoci v hmotné nouzi má být sociální práce s klienty. Zákon stanovuje sedm situací spojených s nedostatečným zabezpečením základní obživy, bydlení a mimořádnými událostmi. Nastanou-li, je osoba či rodina v hmotné nouzi a má nárok na pomoc. Jde v zásadě o situace, kdy osoba či rodina nemá dostatečné příjmy a její celkové sociální a majetkové poměry neumožňují uspokojení základních životních potřeb.V souvislosti s námi sledovanou problematikou má nový zákon ambici napomáhat řešení některých nárazových životních situací, které nelze vyřešit jinak, než okamžitou peněžní pomocí. Významnou ambicí předkladatelů je rovněž realizace zásady, že každá osoba má nárok na poskytnutí základních informací, které vedou nejenom k řešení její situace hmotné nouze, ale i k předcházení jejího vzniku. O dávkách pomoci v hmotné nouzi budou rozhodovat a vyplácet je pověřené obecní úřady, tj. stejné úřady, které poskytují dosavadní dávky sociální péče. Tyto úřady budou rovněž povinny poskytnout informace o pomoci v hmotné nouzi v jednotlivých případech.

Institut mimořádné pomoci v hmotné nouzi má sloužit dle zákona osobám, které se ocitnou v takových situacích, které je nutno bezodkladně řešit, přičemž zákon vytipoval pět

takových situací[113] - viděno optikou námi analyzované problematiky se jeví relevantní situace, kdy osoba v hmotné nouzi nemá dostatečné prostředky k úhradě jednorázového výdaje spojeného např. s úhradou poplatku za vystavení duplikátů osobních dokladů nebo v případě ztráty peněžních prostředků, nebo situace, kdy osoba v hmotné nouzi řeší potřebu nákupu předmětů dlouhodobé potřeby nebo potřebu uhradit odůvodněné náklady, vznikající v souvislosti se vzděláním nebo se zájmovou činností nezaopatřených dětí. Mimořádná pomoc by měla být možností i pro osoby ohrožené sociálním vyloučením (např. osoby vracející se z vězení, z dětského domova a z pěstounské péče po dosažení zletilosti nebo po ukončení léčby chorobných závislostí).

Pro jednotlivé situace, charakterizované pro mimořádnou okamžitou pomoc, jsou stanoveny odlišně výše částek, které v případě splnění stanovených podmínek občanovi náleží. V případě úhrady nezbytného jednorázového výdaje se stanovuje výše mimořádné okamžité pomoci až do výše tohoto jednorázového výdaje. V případě výdajů s pořízením nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a odůvodněných nákladů spojených se vzděláním nebo zájmovou činností dítěte náleží částka do výše těchto výdajů, maximálně však v průběhu kalendářního roku do výše desetinásobku částky životního minima jednotlivce, tj. pro rok 2007 až do částky 31.260 Kč. V případě mimořádné pomoci osobám ohroženým sociálním vyloučením lze poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc ve výši 1000 Kč. V průběhu roku může být tato pomoc poskytnuta opakovaně, celková výše však nesmí překročit čtyřnásobek částky životního minima jednotlivce, tj. pro rok 2007 maximálně částku 12.504 Kč.

Význam bude mít, zda se osobní vymezení potenciálních uchazečů o mimořádnou pomoc[114] „sejde“ se skupinou osob nejvíce ohrožovaným zadlužováním u finančních institucí. Na základě rozboru těchto nových ustanovení lze konstatovat, že ani tento institut nereaguje svou konstrukcí na všechny možné situace (např. potřeba uhrazení nedoplatku za služby). Je

[113] První situace může nastat v momentě, kdy osoby sice neplní podmínky hmotné nouze, ale hrozí jim vážná újma na zdraví v případě neposkytnutí pomoci okamžitě. Druhá situace řeší pomoc osobám, postiženým vážnou mimořádnou událostí (živelní pohromy, vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení, požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie). Třetí situace napomáhá osobám, které nemají dostatečné prostředky, k úhradě jednorázového výdaje spojeného např. s úhradou poplatku za vystavení duplikátů osobních dokladů nebo v případě ztráty peněžních prostředků. Čtvrtá situace pomáhá řešit osobám v hmotné nouzi potřebu nákupu předmětů dlouhodobé potřeby, např. rozbité pračky, ledničky., nebo uhradit odůvodněné náklady, vznikající v souvislosti se vzděláním nebo se zájmovou činností nezaopatřených dětí. Poslední pátá situace pomáhá řešení situace osob, ohrožených sociálním vyloučením. Jde např. o osoby vracející se z vězení, z dětského domova a z pěstounské péče po dosažení zletilosti nebo po ukončení léčby chorobných závislostí.
[114] Viz § 36 zákona ve spojení s § 2 odst. 3, 4, 5 a 6 zákona o hmotné nouzi.

také otázkou, zda je vhodné jasně existující potřebu sociálně deprivovaných „vykrývat“ nenávratnou finanční pomocí a neuvažovat možnost, že by byly ze státního rozpočtu (ze stejných finančních zdrojů) poskytovány na krytí akutních potřeb bezúročně či nízko úročené půjčky.

12.2. Nestátní alternativní zdroje dočasného poskytnutí finančních prostředků (formou bezúročné či přijatelně úročené půjčky).

V České republice absentuje kromě fungujícího systému poskytování nízkých finančních půjček sociálně potřebným i jakýkoli jiný funkční systém, který by disponoval nižším prahem dostupnosti a umožňoval reagovat operativně na akutní sociálně ekonomické situace a vytvářel tak nástroj obrany proti zadlužování a působení lichvy. Prostředky ze systému sociálních dávek nebudou nikdy postačovat k sanování všech jejich potřeb a rovněž se nelze domnívat, že by tomu tak mělo být. Je nutné rozpracovat, pilotně ověřit a zavést fungování subjektu/ů, jež budou sociálně vyloučené klientele v případě potřeby půjčovat finanční prostředky, stanovit podmínky, jež musí uchazeč o půjčku splňovat, stanovit způsob průběžné práce s klienty (bez níž není fungování tohoto mechanismus představitelné), způsob splácení (výše úroků, možnost splatit část úroků prací veřejně prospěšné povahy).Hlavními přednostmi tohoto řešení by měly být funkční pružnost, variabilita, adresnost a kontrolovatelnost poskytování prostředků. Mělo by reagovat na sociální situace, jež nemohou být řešeny běžným způsobem (dávkou sociální péče, které nepamatují na všechny situace) nebo v nichž běžný způsob řešení selhal.

Je představitelné, že by se jednalo o nevládní neziskovou organizaci, lze zvažovat její propojení se státem či sférou samosprávy (spoluúčast obcí); lze zvažovat i projekt obdobný komunitním bankám v USA.

V průběhu roku 2001 byl ve dvou lokalitách České republiky (Ostrava a Ústí nad Labem) realizován zkušební projekt **Nouzového sociálního fondu** financovaný Kanceláří Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky OSN v Praze.[115] Projekt byl vytvořen k ověření

[115] Na jeho realizaci se podílelo mj. občanské sdružení Vzájemné soužití v Ostravě. Zástupce Vysokého komisariátu pro uprchlíky OSN (UNHCR) pan Jean-Claude Concolato, iniciátor tohoto projektu na prevenci lichvy jej představil jako jednu z možností jak zastavit vykořisťování v důsledku své chudoby bezmocných a zneužitelných lidí, kteří se stávají předmětem lichvářského vydírání, a přicházejí o základní prostředky k životu. Pohled této organizace na „lichváře“ je ten, že se jedná o toho, kdo někomu půjčí a chce po něm zpět nepřiměřeně více, překračuje běžné obchodní podmínky. Je podle něj nutné sanovat potřebu okamžitých peněz z různých důvodů. Využívání tísně lidí v neřešitelné sociální situaci, kterou je nutné posuzovat v celém jejím kontextu – i časovém – např. zadlužení romských rodin v 1993 z důvodu zákona o státním občanství – nelze

možnosti tuzemského využití principů obsažených v materiálu Evropské Unie (Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu; COM (1998)527, Brusel, 30.9.1998, „Mikrofinance a snižování chudoby“[116]. Dvěma jeho hlavními cíli bylo poskytovat finanční půjčku nejchudším příslušníkům romské populace (na základě jejich dlouhodobé potřebnosti) a poskytovat rychlou půjčku na řešení náhlé nouze (na základě akutní potřebnosti. Tento projekt měl naplňovat především kritéria nastíněná výše (pružnost, adresnost atd.). Zdůrazněn v něm byl preventivní prvek, když půjčky byly určeny hlavně pro osoby, které si ještě nepůjčily od lichváře, a měly snížit tuto pravděpodobnost a hrozbu hlubšího sociálního vyloučení. Půjčka byla poskytována bezúročně, přičemž místo úroků bylo možné vyžadovat vykonání práce ve prospěch komunity (okolí, města, NNO apod.). Dalším vůdčím principem byla kontinuální sociální práce s klienty, kdy sociální pracovník pracoval po celou dobu smluvního vztahu s rodinou a pomáhal jí dodržovat splátkový kalendář. Sociální práce měla být vedena tak, aby naučila rodinu větší soběstačnosti (úspornější hospodaření, alespoň krátkodobé formy zaměstnání) a eliminovala tak nutnost finanční půjčky v budoucnosti.[117] Výstupy z tohoto doposud ojedinělého projektu, zejména pozitivní dopady a příčiny detekovatelných neúspěchů v návratnosti půjček (např. limity sociální a psychologické solidarity několika dlužníků, na níž byl projekt postaven, nutnost propojení vnější intervence s vnitřní kapacitou sociálně vyloučených skupin obyvatel), by se měly stát základem pro další práci v tomto směru. Jistým limitem se jeví, že kvantitativním rozsahem se jednalo o projekt velmi skromný a od jeho realizace uplynulo již 5 let, aniž by v něm bylo jakýmkoli způsobem pokračováno.

Myšlenka mikropůjček a formy její realizace stojí za bližší diskusi a úvahy o možném modifikovaném využití tohoto konceptu. Modifikovaného proto, že v případě projektu mikropůjček/mikroúvěrů jsou půjčovány finanční prostředky v nízkých částkách sociálně slabým za tím účelem, aby mohli zahájit a kontinuálně **realizovat** svůj **pozitivní záměr**,

---

posuzovat relevanci té které potřeby racionální optikou, aniž by byla vzata v úvahu celá životní situace, její vývoj a perspektiva. Při této definici lichvy nelze než konstatovat, že v jednání finančních institucí lze nalézat od klasických lichvářů pouze několik nejmarkantnějších rozdílů (na rozdíl od lichvářů mají písemné smlouvy, nepoužívají fyzické násilí). Nalézáním rozdílů se pouze zvýrazňují rysy společné

[116] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Microfinance and Poverty Reduction, Brussels, 30.09.1998, COM (1998) 527 final; další podstatné informace k principu mikroúvěrů a o jeho fungování v celosvětovém měřítku např. na http://www.unitus.com; http://www.grameenfoundation.org

[117] Bližší informace o projektu jsou k nalezení v Materiálu Lichva v romské komunitě OPK MV ČR, 2002; podrobně analyzuje tuto oblast expertiza „Mikrofinance a snižování chudoby a Sociální nouzový fond z hlediska právního řádu a praxe sociální péče České republiky“, kterou pro Kancelář Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky OSN v Praze zpracoval SOCIOKLUB; zástupce Úřadu Jean-Claude Concolato měl v této době spolupracovat s Ministerstev vnitra ČR v otázce možných alternativních řešení lichvy.

aktivitu ekonomické povahy, vymanili se ze sociálního dna a touto činností získávali prostředky jak na postupné splácení dluhu, tak ideálně na tvorbu vlastních mikroúspor u téže instituce. V případě, že díky půjčce začne fungovat aktivita produkující sama o sobě (byť nepatrný) zisk, šance na úspěšné fungování celého systému a na návratnost mikropůjček je sama o sobě mnohem vyšší, mnohem efektivněji funguje motivace klientů ke splácení, rozvoji vlastní pozitivní aktivity a produkci dalších finančních zdrojů. V případě, že sociálně nejslabší vrstvy v ČR sahají k finančním půjčkám k sanování nějaké (více či méně) akutní potřeby, je situace značně odlišná, na základě půjčky či úvěru nevzniká žádná hodnota, která by systému dodávala hnací motor a pozitivní motivaci. Přesto by bylo vhodné zabývat se možností zřízení nestátního (popř. státem podporovaného) či státního subjektu, který by za využití možných dotací zajišťoval své fungování, poskytování nízkých finančních půjček svým klientům a zároveň je provázel systematickou sociální prací (zahrnující „provázení“ každého dluhu, základní finanční a právní edukaci, podporování v pozitivních možnostech řešení situace - rekvalifikace, započetí vlastní ekonomické aktivity); zabývat se jí právě s vědomím nastíněných specifik a možných úskalí.

13. Zahraniční aktivity a přístupy. Možné inspirační zdroje pro legislativní i nelegislativní opatření.

V dubnu roku 2006 se konala v Bruselu 6. mezinárodní konference o finančních službách, které se účastnilo na 150 odborníků z Evropy a USA a jejímiž cíli bylo informovat o praktikách odpovědného úvěrování v Evropě, diskutovat legislativní snahy v tomto ohledu na úrovni Evropské unie, USA a na úrovni národních států Evropy, podpořit rozvoj spolupráce mezi sociálními organizacemi v Evropě a Americe, facilitovat komunikaci mezi finančními institucemi a nevládními neziskovými organizacemi, zvýšit povědomí o vykořisťujícím úvěrování a problému předluženosti a vytvořit Evropskou koalici pro odpovědné úvěrování (European Coalition for Responsible Credit, dále jako „ECRC“).

Zástupci jednotlivých účastnických zemí představili aktuální pohled na tzv. vykořisťující úvěrování (predatory lending) ve své zemi a legislativní i mimolegislativní přístup k jeho řešení, jenž byl v dané zemi do dnešní doby zvolen. Za základní znaky tohoto typu úvěrování jsou konsenzuálně považovány zneužívající praktiky zejména v podobě nepřiměřených úroků a poplatků s úvěrem spojených, nepřiměřených sankcí za předčasné splacení úvěru, vnucování souvisejících produktů a služeb (např. pojištění), mimosoudní řešení vzniklých sporů a zaměření na specifické skupiny klientů (minority, nízkopříjmové

společenské vrstvy, starší lidé). Kromě jednotlivých prezentací byly v rámci tématických workshopů diskutovány základní elementy problematiky zadlužování - např. sociální problémy vznikající z předluženosti, možná řešení těchto důsledků, možnosti poradenství a zvyšování finanční gramotnosti (a jejich limity), možnosti mikroúvěrů, přenositelnost jednotlivých modelů řešení a další. V dalším textu budou stručně uvedeny některé modely řešení zvolené, resp. postupně dotvářené a diskutované některými ze zahraničních států, které mohou sloužit jako inspirace pro konstruování českého přístupu k řešení, a to jako celek nebo jednotlivými stavebními prvky.

Spojené státy americké. Americká nevládní organizace National Community Reinvestment Coalition (NCRC) pracuje se stávající legislativou v potírání úvěrové diskriminace (zejména ve vztahu k nízkopříjmovým občanům a příslušníkům minorit) a usiluje o přijetí legislativy proti vykořisťujícím úvěrujícím praktikám na federální úrovni.[118] Tento typ úvěrování je v USA narůstajícím problémem spolu s narůstajícím počtem vysoce zadlužených nízkopříjmových obyvatel. V USA existovala do osmdesátých let 20. století legislativa omezující úrokové sazby, takže úvěrující subjekty nemohly neomezeně vysokými úrokovými sazbami kompenzovat rizikovost této klientely a nezaměřovaly se na ni, v roce 1980 byly ovšem úrokové stropy zrušeny. Málo ze států USA má zvláštní legislativu zaměřenou na potírání nepřiměřených úvěrových praktik, byť jsou tyto již dlouhodobě vnímány jako likvidační jak ve vztahu k individuálním dlužníkům a jejich rodinám, tak ve vztahu k lokálním společenstvím, obcím. Spojené státy americké akcentují v přístupu k řešení této problematiky odpovědnost obcí a lokálních „společenství občanů“ a jejich zájem na tom, aby zadlužování sociálně nejslabších neeskalovalo. Systém bank provozovaných obcemi a systém služeb poskytovaných na lokální úrovni osobám v pasti zadlužení staví na tom, že je v zájmu celé veřejnoprávní korporace a jejích občanů, aby všichni měli přístup k adekvátnímu bydlení, životnímu standardu a zdrojům pro život rodiny. Otázce přenositelnosti tohoto modelu do kontinentálního prostředí je věnována pozornost.

Evropská komise. Postoj generálního direktorátu pro obchod a generálního direktorátu pro ochranu spotřebitele byl na platformě ECRC prezentován jako poměrně spotřebitelsky hostilní, když veškerá odpovědnost za úvěrový proces by měla ležet na straně dlužníka, který je vždy odpovědný za své finální rozhodnutí. Základním krédem Evropské komise je informovanost namísto regulace. Bylo kritizováno, že na úrovni EU je věnována

[118] National Anti-Predatory Lending Law.

nedostatečná pozornost prevenci předlužování a ochraně spotřebitele v tomto specifickém segmentu finančního trhu, když úprava spočívá v poměrně vágních směrnicích nastolujících pro členské země pouze minimální standard.[119] Bylo apelováno na to, že rovněž odpovědnost věřitele za poskytované služby, za monitorování a předvídání dopadu půjčky či úvěru na život klienta, musí být diskutována, byť (nebo právě proto že) se jedná o koncept nový. Úvěrové aktivity bank i nebankovních subjektů musí být korigovány tak, aby byly diskriminace a nebezpečí předlužení minimalizovány.

Finsko. Ve Finsku byl proveden na téma spotřebitelského úvěru a předlužení výzkum, jehož se účastnily mj. ministerstvo průmyslu a obchodu a ministerstvo spravedlnosti. Téma spotřebitelských úvěrů spadá do agendy úřadu na ochranu spotřebitele[120] a ombudsmana, které se jím zabývají především pro neustálý kvantitativní nárůst spotřebitelských úvěrů, velké zrychlování a zjednodušování procesu (novým produktem se v roce 2006 staly nízké úvěry sjednávané přes krátké textové zprávy, jež musí být splaceny za velmi krátkou dobu a nesou s sebou extrémně vysoké náklady). Jako pozitivní varianty řešení jsou uvažovány zavedení maximální výše úroků a pozitivních úvěrových registrů[121] - ovšem zároveň je zavedení maximálních úrokových měr považováno jako brzda svobodné soutěže a registry se neukázaly jako způsobilé úvěrovým problémům zamezit - jako základní princip je proto akcentováno rozvinuté finanční poradenství jako jediná efektivní prevence. Ve Finsku je legislativně zakotveno právo občana na obdržení základních bankovních služeb (každý má právo získat bazální služby od některé z bank, tedy založení účtu, přístup k němu a nakládání s prostředky na něm), samozřejmě toto nezahrnuje právo na úvěr. Poplatky za základní bankovní služby nesmí být dle zákona nepřiměřené nebo diskriminující (jelikož takové by prakticky anulovaly smysl zakotvení práva na základní bankovní služby i pro sociálně nejslabší), nejsou ovšem ani v tomto ohledu stanoveny žádné oficiální limity.

Úřad na ochranu spotřebitele ve spolupráci s lokálními úřady provedl na přelomu roku 2005-2006 několikaměsíční kontrolní akci zaměřenou na reklamu spotřebitelských úvěrů, přičemž u více než desetiny byly zjištěny nedostatky. Systematické dozorové a kontrolní akce nad úvěrovým trhem jsou považovány za dobrý prostředek, jak podnikatelům „připomínat“ jejich odpovědnost, přičemž je nutné soustředit se na nedostatky, které se neustále opakují. Jelikož podnikatelé málokdy odstraní závady dobrovolně, je nutná efektivní

[119] Spotřebitelský úvěr byl označen za El Dorado pro vydělávání peněz na chudých, přičemž tento fenomén - přehlížen legislativou - převzal funkci lichvy.
[120] Finnish Consumer Agency.
[121] Obsahující informace o klientech, kteří dostali úvěr či půjčku, a to i v tom případě, že nemají se splácením žádný problém.

státní intervence, proto je ve Finsku diskutována možnost rozšíření kompetencí lokálních úřadů. Spotřebitelský úvěr je považován za zvláštní druh produktu, u něhož je v zájmu celé společnosti sledovat jeho vývoj. Je rovněž zdůrazňováno, že rolí spotřebitelského kreditu nemůže být role záchranné sítě v případě krizové a akutní potřeby, spotřebitelé by jej neměli takto používat, ani poskytovatelé úvěrů by neměli propagovat úvěr jako lehkou cestu k vyrovnání finanční disbalance. Pro tyto účely je nezbytné vytvořit fungující institut „sociálního úvěru“ (social credit).

Úvěry sjednávané skrze SMS s extrémně vysokými úrokovými sazbami rozvířily debatu o potřebě zvýšené legislativní regulace ve smyslu zavedení maximální výše úroků, stanovení jejich absolutního stropu ale nebylo doposud shledáno za akceptovatelné řešení. Existuje trestněprávní regulace lichvy.

Spolková republika Německo. V Německu se povědomí veřejnosti o předluženosti jako významném sociálním problému zvýšilo především se zvyšujícím se počtem návrhů na vyhlášení osobního bankrotu. Jako velký nedostatek je viděna roztříštěnost odpovědnosti státu za řešení tohoto jevu (zasahuje do resortu spolkového ministerstva spravedlnosti, ministerstva zdravotnictví, ministerstva financí, ministerstva práce a sociálních věcí, ministerstva hospodářství), přičemž resorty nevyvíjejí systematickou spolupráci. Spolkové ministerstvo pro záležitosti rodiny, dříve významný podporovatel aktivního řešení, opustilo téma předluženosti jako jeden ze základních problémů ochrany rodiny. V jednotlivých spolkových státech jsou především ministerstva práce a sociálních věcí odpovědná za financování relevantního poradenství (debt and insolvency counselling).

Spotřebitelský úvěr byl v Německu vnitrostátní legislativou upravován pouze rudimentárně až do implementace směrnice 87/102/EHS do zákoníku o spotřebitelském úvěru, jenž byl v roce 2002 zahrnut do občanského zákoníku. Základní principy a výklad relevantních pojmů byl vyvinut soudní judikaturou. Vedle zvláštních ustanovení regulujících obsahové a formální náležitosti spotřebitelského úvěru obsahuje německý občanský zákoník další ustanovení, která přímo či nepřímo vytváří legální rámec pro smlouvy o půjčce či úvěru (např. regulace tzv. spojených smluv, zákaz „složených úroků“, tedy placení úroků z úroků, omezení výše sankce požadované věřitelem v případě prodlení dlužníka se splácením). Německý občanský zákoník obsahuje i ustanovení ohledně lichvy, když prohlašuje za neplatnou smlouvu uzavřenou za využití nouze, nezkušenosti či nedostatku soudnosti jedné strany a za získání nepřiměřeného protiplnění. Judikatura vytvořila následně konkrétní

směrnice pro „lichvářské úroky“.[122] Německá legislativa dále pracuje s trestněprávním postihem lichvy a další legislativou na ochranu spotřebitele (př. regulace prodeje mimo provozovnu).

Za základní element řešení problému zadlužování je považování efektivní a dostupné poradenství - nezávislé poradenství pro zadlužené (či zadlužením ohrožené) osoby nabízejí úřady sociální péče, spotřebitelské organizace a většina obcí, přičemž většinou se jedná o službu bezplatnou. Vzhledem k velkému zatížení těchto institucí se obrací zájemci o poradenství často na komerční poradce; zákon o právním poradenství zakazuje tento typ poradenství provozovat bez oficiálního povolení, ovšem záměrem bylo již počátkem roku 2006 komerční „dluhové poradenství“ liberalizovat a nutnost povolení odstranit.

Řecko. Řecko má historii protektivního přístupu ke spotřebitelskému úvěru, pravidla se začala uvolňovat až v roce 1991, od roku 2003 je přístup ke spotřebitelskému úvěru neomezený. Předluženost je posledních několik let vnímána jako výrazný společenský problém, spotřebitelská organizace EKPIZO řeší kvantitativně nejvyšší počet stížností spotřebitelů vztahující se k úvěrům. Zákon stanovuje maximální výši smluvně stanovených úroků z jistiny, stejně tak maximální výši úroků z prodlení. Je zajímavé, že od roku 1990 byly stanovené limity závazné pouze pro nebankovní sektor (což vedlo k tomu, že banky zavedly velmi vysoké úrokové míry). Judikatura (řecký Nejvyšší soud v roce 2001) sice dovodila, že omezení nejvyšší úrokové míry by se měla aplikovat i na bankovní transakce, ovšem banky tento výklad zdárně ignorují a nabízejí spotřebitelský úvěr za vyšší úrok než za zákonem stanovený pro transakce nebankovní. Maximální úroková míra byla v roce 2006 stanovena na 8,5 % ročně. Zákonem je v Řecku dále regulováno, že celkový dluh pocházející z úvěru k okamžiku své splatnosti nesmí přesáhnout trojnásobek poskytnutého úvěru, je tak tedy stanovena i maximální částka, jež může být v okamžiku splatnosti dluhu vymáhána. Řecko prezentovalo své přesvědčení, že narozdíl od ostatních zemí EU nemá tradici seberegulujících pravidel aplikovaných podnikatelskými subjekty a že nemá instituce určené pomoci zadluženým (spotřebitelská organizace EKPIZO jako jediná nabízí právní poradu svým členům).

Irsko. V Irsku je nedostatečný přístup k úvěru vnímán jako problém především pro ty, kteří již jsou předluženi, jsou příjemci sociálních dávek nebo mají nízké příjmy. Mezi

[122] O lichvu jde tehdy, když smluvně sjednaná úroková míra dosahuje 200% obvyklé tržní úrokové míry nebo je o 12% vyšší než obvyklá tržní úroková míra.

poskytovateli úvěrů fungují i místní úřady; vláda používá finanční zdroje z „mrtvých kont“ na projekty sociální inkluze, přičemž v roce 2006 byl uvažován projekt na vytvoření Fondu sociálních půjček (Social Lending Fund). V každé obci operují instituce (credit unions), které poskytují půjčky nízkopříjmovým obyvatelům, mají-li tito alespoň minimální historii úspor. S těmito institucemi spolupracuje úzce služba pro finanční poradenství (Money Advice and Budgeting Service, MABS) provozující zvláštní fond (Loan Guarantee Fund), z něhož poskytuje „krizové“ půjčky (neposkytuje finance pro splácení dluhů). Předluženost je považována za vážný společenský problém, ministerstvo pro sociální a rodinné záležitosti dotuje aktivity pro potírání nepřiměřených praktik při úvěrování a předluženosti již od roku 1988.

Úrokové míry nejsou limitovány zákonem, smluvní roční úrokové míry variují od 23% do 200%, přičemž poskytovatelům úvěrů, kteří účtují nad 200% ročně není udělována licence; zároveň je konstatováno, že nelicencovaní poskytovatelé úvěrů fungují běžně a jejich postihy jsou extrémně zřídkavé.

Program MABS[123], jehož historie se odvíjí od roku 1989 a jenž vznikl jako projekt financovaný irskou vládou, pracuje s rozpočtem v řádu desítek milionů EUR (16,4 mil EUR v roce 2006), v zemi vznikla síť 65 center s cca 250 zaměstnanci a cca 16. 000 klienty ročně. MABS představuje koordinovanou základnu pro sdílení informací a zkušeností mezi jednotlivými regiony a obcemi co do řešení zadlužování, poskytuje finanční poradenství a poradenství související se zadlužením, a to jak obcím, tak klientům. Poradenství je zaměřeno především na rodiny ocitnuvší se v problémech souvisejících s finanční půjčkou/úvěrem, mezi nimi obzvláště na rodiny nízkopříjmové nebo závislé na sociálních dávkách. MABS spolupracuje s lokálními státními orgány (zejména orgány sociální péče), lokálními neziskovými a dobrovolnými organizacemi, odborovými organizacemi. Důraz je kladen na praktickou práci s klienty v odstranění jejich závislosti na úvěrových institucích a nalezení jiné alternativy (to se děje hlavně ve spolupráci MABS s úvěrovými institucemi, které vedou systém speciálních účtů pro klienty MABS), existuje i výše zmíněný speciální finanční fond pro krizové situace. Cílem služby je umožnit klientovi znovu získat kontrolu nad finanční situací, zvládnout sestavení rozpočtu, vytvořit splátkový kalendář a vyjednat jeho realizaci s věřitelem, pomoci maximalizovat příjmy, hierarchizovat existující dluhy dle priority, případně kontaktovat a spolupracovat s dalšími podpůrnými organizacemi a orgány. MABS často intervenuje v případě, kdy hrozí exekuce nemovitosti patřící rodině nebo v případě hrozby

[123] Bližší informace např. na www.mabs.ie

odpojení základních služeb domácnosti (plyn, elektřina). Na celostátní úrovni MABS komunikuje i s věřiteli a jejich organizacemi ohledně jejich praktik.

Malta. Právní regulace spotřebitelských úvěrů na Maltě se jeví obdobná české veřejnoprávní regulaci na ochranu spotřebitele a trestněprávní regulaci lichvy. Jako hlavní prostor pro zlepšení je uváděno především nízká maximální výše pokut, jež mohou být poskytovatelům úvěrů uloženy za porušení zákonné regulace spotřebitelských úvěrů, při uvážení, jak negativní dopad na spotřebitele nezákonné praktiky finančních institucí mají, především dějí-li se opakovaně. Uvažována je i nedostatečná efektivnost dozorových institucí, které mají zajišťovat dodržování spotřebitelské právní ochrany v praxi. Zajímavé jsou i úvahy, zda jsou běžné soudy kompetentní k řešení sporů ze spotřebitelských úvěrů, když se může jednat o vysoce komplikované a specifické záležitosti, proto je dáván k úvaze vznik kvazi-soudního orgánu (finančního tribunálu, Financial Services Tribunal).

Nizozemí . Přístup Nizozemí k zodpovědnému úvěrování spočívá na premise, že pokud vláda považuje za vládní úkol zajištění sociální stability a únosné sociální úrovně obyvatel, je vládním úkolem i řešení odpovědného úvěrování a zadluženosti. Při vážení mezi dvěma způsoby řešení - silná regulativní opatření jako stanovení maximální úrokové míry, nebo zajištění fungování organizace pro řešení problémů předlužení - zvolilo Nizozemí kombinaci obou. Obce poskytují svým občanům pomoc skrze „sociální banky“ a poskytováním pomoci při řešení zadluženosti. Organizace poskytující služby zadluženým měla k roku 2006 70 členských organizací, které jsou vlastněny obcemi a každá z nich poskytuje služby padesáti obcím, čímž se podařilo realizovat takřka celostátní pokrytí. Pro fungování tohoto systému je primární podpora vlády, fungující systém „obecních bank“ a s nimi propojený systém řešení zadluženosti. Financování systému je v současné době kryto částečně z rozpočtu obcí, částečně z úroků z poskytovaných půjček. Pro zavedení tohoto modelu, jehož struktura je přenosná i do jiného prostředí, je samozřejmě potřeba jasná politická podpora a příslušné legislativní zázemí.

Polsko. V Polsku vešel v únoru 2006 v účinnost zákon proti lichvě, který mj. stanovil limit pro úroky z úvěru, a to na výši čtyřnásobku lombardní[124] sazby centrální banky (v době prezentování příspěvku na fóru ECRC tak byl závazným stropem úroků limit 22% ročně).

[124] Lombard - krátkodobý úvěr na zástavu movitých věcí.

Další limit je stanoven pro poplatky a další dodatečné platby spojené s úvěrovou smlouvou, kdy podle zákona nemohou překročit 5% výše poskytnutého úvěru. Stanovení těchto závazných limitů je ovšem některými vnímáno i jako slabá stránka nového zákona, neboť vedlo ke snížení dostupnosti úvěrů pro některé skupiny klientů.

Slovinsko. Slovinsko stanovilo zákonem o spotřebitelském úvěru z roku 2004 obdobnou úroveň spotřebitelské ochrany jako v ČR, přičemž byl ovšem stanovena maximální výše úroků z úvěru pro poskytovatele nebankovní povahy. V zemi fungují silné organizace zabývající se ochranou spotřebitele, International Consumer Research Institute (ICORI, založený roku 1993) a Zveza potrošnikov Slovenije (ZPS, Slovenie Consumers´ Association), které se v roce 2006 zaměřily (a v roce 2007 plánují pokračovat) na zvyšování povědomí spotřebitelů o problematice spotřebitelského úvěru (včetně televizních spotů, televizní série Watchdog věnované porušením legislativy v oblasti spotřebitelského úvěru a rozhlasového vysílání věnovaného evropskému kontextu celé problematiky).

Velká Británie. Velká Británie zažila signifikantní nárůst spotřebitelských úvěrů od roku 1980, kdy došlo k deregulaci finančních služeb. Na britském trhu existuje mnoho společností specializujících se na vykořisťující úvěrování (společnost Provident Financial expandovala z této země do ČR, Polska, Maďarska a na Slovensko). Sociálně slabí, vyloučení z klasického bankovního trhu, jsou odkázáni na úvěry u společností, kde roční úroková míra přesahuje i 180%. Vláda se pokusila tento problém řešit vyjednáváním s bankovním sektorem s cílem, aby umožnil i sociálně nejslabším přístup k bazálním bankovním službám, bylo dosaženo jisté dohody (právně nezávazné povahy), jejíž fungování se neukázalo být efektivní. V zemi fungují organizace poskytující „sociální úvěry“ (obdoba nouzového sociálního fondu), ovšem problémem je jejich kapacita, která nemůže pokrýt poptávku a konkurovat tak nabídce finančních institucí. Jelikož není stále britskou vládou vnímáno zadlužování sociálně nejslabších vrstev za prioritní problém, je zdůrazňována potřeba realizace nezávislého výzkumu a monitoringu celého sektoru „vykořisťujícího úvěrování“. Britská organizace Debt on our Doorstep patří k významným aktérům na poli problematiky zadlužování, sdružuje organizace zabývající se otázkou ekonomické a finanční exkluze, věnuje se mj. lobbystické činnosti, přičemž opakovaně pleduje pro legislativní zavedení limitů pro úrokové sazby při poskytování úvěrů.[125]

[125] Informace o organizaci spolu s odkazy na další relevantní zdroje na http://www.debt-on-our-doorstep.com.

Slovenská republika. Lze se setkat s názorem, že k eliminaci zadlužování sociálně nejslabších u finančních institucí skrze půjčky a úvěry může výrazně přispět radikální reforma systému státního sociálního zabezpečení. Tento přístup stojí na základní myšlence, že řešením chudoby sociálně deprivovaných vrstev obyvatel není distribuce finančních prostředků do tohoto prostředí, ale že základem je zajištění a podpora jediného možného zdroje peněz, tedy práce (podpora zaměstnávání na běžném pracovním trhu i podporované zaměstnávání jako motivační element navýšení sociálních dávek). Každý subjekt půjčující peníze (lichvář i finanční instituce) uvažuje s finanční „nadstavbou“, kterou chudý klient musí mít nad naprosto nezbytným životním minimem, aby mohl fungovat a splácet. Je-li reformou sociálního systému redukována podpora ze strany státu na tuto dřeň, nejnezbytnější životní minimum, stanou se tito klienti i pro finanční instituce nezajímaví, neboť návratnost prostředků přejde z úrovně rizikovosti do zóny naprosto jisté nenávratnosti.[126] Cílenou nabídkou podporovaného zaměstnávání by zároveň mělo docházet ke zvyšování schopnosti sociálně nejslabších postupně zlepšovat vlastní ekonomickou situaci a ke snižování nutnosti hledat dočasné finanční zdroje ve formě úvěrů a půjček. Tento možný pohled by nepochybně vyžadoval bližší analýzu, neboť při nesprávném nastavení by jeho dopady na sociálně vyloučené mohly být i vysoce negativní.

Jak je patrné již z tohoto základního přehledu, existují značné rozdíly v přístupech k řešení, kdy stejná opatření jsou hodnocena zcela protikladně, rozdílně může být vnímána pozice a odpovědnost státu, samosprávného sektoru, trhu a samotných dlužníků. V každém z modelů lze nalézt námět pro odbornou diskusi, zda a v jaké kombinaci by byl použitelný v českém prostředí. Materiály z konference ECRC spolu s dalšími souvisejícími materiály by měly být podrobněji analyzovány a zváženy při navrhování konkrétních řešení, stejně tak by měla být zvažována možnost zapojení České republiky do této nebo jiné z mezinárodních iniciativ, má-li ČR nastoupit cestu k aktivnímu řešení jevu zadlužování.

[126] Tento možný náhled uvedl v rozhovoru s autorkami analýzy antropolog Alexander Mušinka, dle něhož se ve Slovenské republice po radikálním“ořezání“ dávek ze sociálního systému rapidně snížil zájem nebankovních úvěrových institucí o sociálně nejslabší klientelu.

14. Prostor pro aktivitu jednotlivých subjektů (resortů) státní správy a samosprávy - základní témata k řešení.

14.1. Ministerstvo práce a sociálních věcí (odbor sociální politiky)

- Monitorovat aktivitu krajských úřadů a obcí s rozšířenou působností, jak zabezpečují výkon sociální péče v souvislosti s realizací nové právní úpravy (je aktivita a informovanost potenciálních adresátů dostatečná, přináší nová legislativa očekávané výsledky). Vhodné sledovat jak souhrnně, tak i podle jednotlivých krajů s cílem zjistit, zda se některé problémy nebo nedostatky nekoncentrují v určitých lokalitách. Poskytovat obcím příslušné metodické zázemí a vedení.
- Jako ústřední orgán státní správy pro péči o rodinu a děti a péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, sledovat problém zadlužování sociálně deprivovaných osob jako jeden ze základních problémů, které ovlivňují životní standard rodin s nezletilými dětmi.

14.2. Ministerstvo financí

- V metodických a normativních aktivitách věnovat pozornost nejen bankovnímu sektoru, ale i „nestandardním“ segmentům finančního trhu a zvýšeně zranitelné klientele, u které obecně aplikovatelné nástroje ochrany a pomoci nejsou adekvátní[127].
- Při informačních a vzdělávacích aktivitách věnovat zvýšenou pozornost sociálně vyloučeným adresátům.
- Spolu s dalšími příslušnými resorty diskutovat možné zavedení legislativních limitů pro výši smluvních úroků, resp. dalších plateb souvisejících s půjčkou/úvěrem.

14.3. Ministerstvo vnitra

- Věnovat systematickou pozornost lichvářským praktikám finančních institucí, tedy „institucionalizované lichvě“ (vedle pozornosti, kterou věnuje lichvě „klasické“). Provést analýzu trestních řízení, která (pokud) byla a jsou v této souvislosti vedena.

[127] Dnem 1. dubna 2006 nabyl účinnosti zákon č. 57/2006, o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.V červnu 2006 proběhl na MF ČR seminář o draftu Světové banky na téma ochrany spotřebitele na finančním trhu, přičemž hlavním doporučením vzešlým z tohoto jednání je posílení finančního vzdělávání potenciálních klientů finančních institucí, v jehož základu je premisa, že vzdělaný spotřebitel odolá tlakům i neférovým praktikám finančních institucí. Dalšími doporučeními Světové banky jsou posílení samoregulace finančních institucí, stanovení závaznosti a vymahatelnosti etických kodexů, vytvoření důvěryhodného systému řešení sporů klient versus finanční instituce, resp. vznik finančního ombudsmana. Na MF ČR byla vytvořena Expertní skupina pro finanční sektor.

- Věnovat zvýšenou pozornost dohledu a dozoru nad aktivitami obcí, které mohou mít vliv na sociální exkluzi /inkluzi jejich občanů.

14.4. Ministerstvo průmyslu a obchodu

- Věnovat systematickou pozornost ochraně spotřebitele v analýzou vymezeném segmentu.
- Iniciovat zvýšenou aktivitu České obchodní inspekce ke kontrolním a sankčním akcím v této oblasti a vést živnostenské úřady k systematickým kontrolám těchto podnikatelských subjektů.
- Věnovat zvýšenou pozornost regulativním omezením reklamy finančních institucí.

14.5. Ministerstvo spravedlnosti

- Věnovat zvýšenou pozornost státnímu dohledu nad exekuční činností.
- Řešit otázku přístupné (bezplatné či nízkoprahové) právní pomoci pro sociálně slabé, iniciovat přijetí zákona o bezplatné právní pomoci.

14.6. Úřad vlády ČR

- Řešit vytvoření Agentury k přecházení sociálnímu vyloučení, která by facilitovala řešení problému sociální exkluze ve všech jeho aspektech.
- Řešit faktické rozpory mezi vládními koncepcemi k řešení sociální exkluze a aktivitami obcí, jež sociální vylučování v četných případech prohlubují či upevňují; v případě nutnosti iniciovat potřebné legislativní změny.

14.7. Obce

- Poskytovat služby sociálně exkludovaným v podobě sociálního a právního poradenství.
- Věnovat při výkonu samostatné působnosti pozornost problému sociálního vyloučení jako problému, který má v případě neřešení destruktivní potenciál ve vztahu k fungování celé obce a všech jejích občanů.

Překážkami v komplexním řešení fenoménu zadlužování se jeví být velká **roztříštěnost** jak **právní regulace**, tak kolidujících a dosud nedostatečně diskutovaných **názorových proudů mimoprávní povahy**. V oblasti právní regulace se pod obecným pojmem „úvěr“ skrývá mnoho variabilních možností jak v praxi, tak v právních pojmech (jinak definuje úvěr zákon o bankách, jinak zákon o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru, „úvěr“ lze získat na základě vícero typů smluv s odlišným režimem, přičemž trestněprávní regulace je dle výkladu navázaná trestným činem úvěrového podvodu pouze na jeden smluvní typ). V oblasti mimoprávní variují názory na limity regulace svobody trhu, pohledy na samotné půjčování rizikovým klientům a hranice únosnosti zhodnocení této rizikovosti ze strany finanční instituce, na roli sociálního systému státu.

K bazálním problémům patří i **nedostupnost bezplatné právní pomoci** či **neexistence rozvinutého systému praxe pro bono**. Včasná bezplatná právní pomoc by fungovala jako účinná prevence zadlužování, zároveň by mohla spolu se zajištěním kvalitního právního zastoupení umožnit, aby se případy problematického zadlužení dostávaly k soudu, čímž by se prostřednictvím judikatury precizovaly jednotlivé pojmy, vytvářel by se prostor pro postih lichvářsky jednajících institucí. Prozatím je s tímto problémem nakládáno obdobně jako např. s problémem lichvy či domácího násilí, kdy jsou ponechávány stranou pozornosti těch, jichž se bezprostředně netýkají, a krátkozrace není uvažován jejich negativní dopad přesahující sféru jednotlivců či skupin.

Specifikem českého prostředí je značná míra **nespolupráce mezi státním a samosprávným sektorem** v řešení problémů sociálně vyloučených osob, kdy jsou řešení odkazována z jedné sféry na druhou, případně dochází k vzájemnému označování za brzdu pozitivního vývoje. Obce a místní občanská společenství nemají pozorovatelnou tendenci podílet se na řešení problémů sociálně vyloučených (otázka komunitních bank či jiných institucí poskytující půjčky či úvěry sociálně slabým v zájmu plynulého rozvoje celého společenství – rozvinuto např. v USA – nebyla v našich poměrech dosud ani diskutována). Pokusy o ozkoušení alternativních modelů půjček pro sociálně slabé a vyloučené tak dosud mají podobu ojedinělých experimentů (viz projekt Nouzového sociálního fondu v roce 2001), aniž by bylo s jejich výsledky nadále pracováno a na jejich úspěších či selháních odvozovány další alternativy.

Není dosud zmapováno **působení neziskových institucí** (např. SPES, o.s.), které se zabývají pomocí a poradenstvím lidem ohroženým ekonomickou exkluzí a zvyšováním ekonomické gramotnosti. Poradenství a zvyšování povědomí je významným elementem

celého řešení, ale lze se domnívat, že by bylo vhodné zapojení rovněž právních nástrojů a posunout stávající pohled na (ne)legálnost aktivit finančních institucí skrze soudní praxi; resp. iniciovat případné legislativní změny.

OBSAH

1. Vymezení předmětu analýzy 2
1.1. Potřeba řešení problému zadlužování sociálně slabých a vyloučených obyvatel. 3
1.2. Vymezení základních aktérů - dlužníci. 6
1.3. Vymezení základních aktérů - věřitelé 10
1.4. Názorové východisko analýzy 14
2. Existující právní rámec pro regulaci poskytování půjček a úvěrů v ČR a otázek souvisejících (rozhodování sporů, exekuce). 16
3. Smlouva u půjčce a smlouva o úvěru 18
3.1. Rozpor smlouvy o půjčce s dobrými mravy / výkon práv se smlouvy v rozporu s dobrými mravy. 21
3.2. Výkon práv ze smlouvy o úvěru v kolizi se zásadami poctivého obchodního styku. 29
3.3. Praktická využitelnost civilního soudního řízení 30
4. Úprava spotřebitelských smluv v občanském zákoníku, odkazy na tuto úpravu v obchodním zákoníku. 31
5. Postižitelnost poskytovatele půjčky / úvěru dle regulace nekalé soutěže 35
6. Veřejnoprávní regulace - problém z perspektivy stávajících kontrolních institucí. 37
6.1. Zákon o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru 37
6.2. Zákon o ochraně spotřebitele 41
6.3. Zákon o regulaci reklamy 44
7. Trestní postih věřitelů pro trestný čin lichvy a trestný čin úvěrového podvodu. 46
8. Možnost využití právní regulace na úrovni EU (směrnice a jejich přímá aplikovatelnost, relevantní judikatura) 50
9. Soudní či rozhodčí řízení? 51
10. Nucený výkon rozhodnutí o uhrazení dlužné částky 52
10. 1. Soudní výkon rozhodnutí a exekuce dle exekučního řádu 52
10.2. Exekuce příjmů sociálně deprivovaných (příjem, dávky státní sociální podpory a dávky sociální péče, resp. nově dávky v hmotné nouzi) 54
11. Osobní bankrot dlužníka – fyzické osoby 56
12. Možné pozitivní alternativy. 57
12.1. Krytí finanční potřeby z dávek sociální péče. 57
12.2. Nestátní alternativní zdroje dočasného poskytnutí finančních prostředků (formou bezúročné či přijatelně úročené půjčky) 61
13. Zahraniční aktivity a přístupy. Možné inspirační zdroje pro legislativní i nelegislativní opatření. 63
14. Prostor pro aktivitu jednotlivých subjektů (resortů) státní správy a samosprávy - základní témata k řešení. 72
14.1. Ministerstvo práce a sociálních věcí (odbor sociální politiky) 72
14.2. Ministerstvo financí 72
14.3. Ministerstvo vnitra 72
14.4. Ministerstvo průmyslu a obchodu 73
14.5. Ministerstvo spravedlnosti 73
14.6. Úřad vlády ČR 73
14.7. Obce 73