**Stanovisko** **České bankovní asociace**

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů

(sněmovní tisk č. 180)

1. Skupina tří poslanců předložila návrh zákona, kterým má dojít ke změně zákona o regulaci reklamy tak, že dojde k plošnému zákazu šíření reklamních sdělení ohledně „finančních půjček“ nabízených bankovními a nebankovními poskytovateli, *jejichž cílem nebo přímým nebo nepřímým účinkem je propagace výhodného a snadného získání finančních prostředků*. Jedinou výjimkou z takto formulovaného zákazu má být poskytování *publikací a tiskovin, které jsou k dispozici v obchodních prostorách bank a nebankovních subjektů, informujících o nabízených finančních produktech*. Dále pak hodlá návrh zákona zakázat *jakoukoli formu akcí a činnosti, jejichž cílem nebo přímým nebo nepřímým účinkem je propagace finančních půjček*.

2. V odůvodnění předkladatelé bez dalšího, a především bez jakýchkoli podrobností, statistických zjištění nebo analýzy dopadů konstatují, že spotřebitelská veřejnost je v současné době vystavena *nadměrnému vlivu reklam nabízejících různé finanční půjčky* [ze] *stran bankovních tak nebankovních institucí*, přičemž dospívají k závěru, že tyto *reklamy vyvolávají dojem snadného získání finančních prostředků s malým rizikem dopadů a důsledků s tím spojených. V situaci, kdy je v České republice vysoká zadluženost s důsledky vysokého počtu exekucí, se jeví jako potřebné tento druh reklam zásadním způsobem omezit*. Žádné jiné odůvodnění svého návrhu předkladatelé nenabízejí. **Jedná se tedy povýtce o tzv. pocitové odůvodnění, které ovšem v řádném a vážně myšleném legislativním procesu nemůže obstát**.

3. Předkladatelé také v odůvodnění přicházejí s tvrzením, že jimi zpracovaný návrh zákona není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, ani neodporuje mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána. Podle názoru předkladatelů není jejich návrh ani v rozporu s *právními akty Evropských* [sic!] *unie*. V neposlední řadě jsou pak předkladatelé přesvědčeni, že jejich návrh *nemá dopad na podnikatelské prostředí České republiky*, což lze považovat za skutečně pozoruhodné za situace, kdy zcela **nepochybně nebyla zpracována žádná dopadová studie zamýšlených změn**.

4. Návrh vykazuje celou řadu zásadních věcných i legislativně technických nedostatků. Především **vzniká otázka, co konkrétně mají jeho autoři na mysli klíčovým pojmem návrhu, tedy souslovím „finanční půjčky“**. Tento pojem není definován ani v zákoně o regulaci reklamy, ani v zákoně o spotřebitelském úvěru, v občanském zákoníku, ale ani třeba v zákoně o bankách. Nový občanský zákoník operuje s pojmy „peněžitá zápůjčka“, popř. „úvěr“. Je tudíž nejasné, zda mají autoři na mysli spotřebitelské úvěry – a pokud případně ano, zda se bez dalšího jedná o spotřebitelské úvěry na bydlení nebo spotřebitelské úvěry jiné než na bydlení nebo obě tyto kategorie. Pojem „finanční půjčka“ ovšem pravděpodobně může zahrnovat i podnikatelské úvěry, a to zřejmě včetně úvěrů nabízených obchodním korporacím. Návrh obsahuje hned ve své první i druhé větě (z celkové počtu dvou) zcela nesrozumitelné a právně neuchopitelné sousloví.

5. Co se týče věcného rozsahu „regulace**“ vzniká zásadní otázka, co vlastně má být tímto zákonem zakázáno**. Text návrhu se dá vyložit tak, že při použití způsobů šíření reklamního sdělení podle § 3b odst. 1 se zakazuje pouze reklama na *výhodné a snadné získání finančních prostředků*. To je ovšem další obsahově zcela neuchopitelný pojem. Má se „výhodným získáním“ rozumět i situace, kdy je inzerována úroková sazba, aniž by ale inzerent výslovně uváděl, že je „výhodná“? Nebo je třeba odlišovat „výhodné získání“ a „výhodnou půjčku“? Pokud ano, jak? Bude se vyžadovat, aby podmínky „výhodnosti a snadnosti“ získání finančních prostředků byly splněny kumulativně nebo pro postih postačí přítomnost pouze jedné z nich? Ještě větší zmatek pak vnáší do snahy o racionální výkladové uchopení tohoto návrhu ustanovení § 3b odst. 2, podle kterého by bylo pravděpodobně zakázáno úplně všechno, co by jakkoli propagovalo jakoukoli „finanční půjčku“, tedy s malou dávkou nadsázky včetně reklam, které by výslovně lákaly klienty na „nevýhodnou a obtížně získatelnou finanční půjčku“. **Podle našeho názoru se vzhledem k výše uvedenému v případě diskutovaného návrh jedná o legislativní zmetek**.

6. Návrh však podle našeho názoru vykazuje další závažné vady a nedostatky. Především podle naší analýzy **neobstojí tvrzení předkladatelů, že návrh není v rozporu s právem Evropské unie**. Navrhovaný plošný zákaz všech reklam vnímáme jako rozporný s právem Evropské unie, když např. článek 22 odst. 1 směrnice 2008/48/ES, o smlouvách o spotřebitelském úvěru, stanoví, že „pokud tato směrnice obsahuje harmonizovaná ustanovení, nesmějí členské státy ve svém vnitrostátním právu zachovávat ani zavádět ustanovení odchylná od ustanovení této směrnice.“ Toto je přímo v kontextu reklamy doplněno bodem 18 preambule směrnice (tzv. recitálem), který uvádí, že „v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu (směrnice o nekalých obchodních praktikách) by měli být spotřebitelé chráněni proti nekalým nebo zavádějícím praktikám, zejména pokud jde o poskytování informací věřitelem. Tato směrnice by však měla obsahovat zvláštní ustanovení o reklamách na úvěrové smlouvy a o určitých standardních informacích, které by měly být spotřebitelům poskytovány, aby jim bylo umožněno zejména srovnávat různé nabídky. Tyto informace by měly být poskytovány jasným, výstižným a zřetelným způsobem prostřednictvím reprezentativního příkladu... Kromě toho by měly mít členské státy i nadále možnost upravit ve svém vnitrostátním právu požadavky týkající se reklamy, která informace o nákladech úvěru neobsahuje.“

Podobně tak lze argumentovat i s odkazem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení. Tato směrnice upravuje regulaci reklamy na spotřebitelské úvěry na bydlení ve svém čl. 11, když v čl. 10 výslovně odkazuje i na shora citovanou směrnici o nekalých obchodních praktikách. Pro úplnost lze dodat, že uvedené ustanovení čl. 11 směrnice bylo implementováno do českého právního řádu v ustanoveních § 91 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů, přičemž bylo implementováno evropsky konformně. **Lze tedy přesvědčivě argumentovat v tom směru, že s ohledem na výše zmíněné právní akty Evropské unie existuje evropský standard regulace reklamy spotřebitelských úvěrů, přičemž navržená regulace-zákaz reklamy je s touto evropskou regulací v jasném rozporu**.

7. Domníváme se dále, že je přinejmenším diskutabilní tvrzení předkladatelů o tom, že jejich návrh zákona není **v rozporu s ústavním pořádkem České republiky**. Toto tvrzení předkladatelé nedoprovázejí žádnou analýzou. Podle našeho názoru je ale v kontextu plošného zákazu reklamy na finanční půjčky možné uvažovat hned o několika ústavních aspektech takového kroku. Návrh lze totiž považovat za nástroj **omezení svobody projevu a práva na informace**. Podle Listiny základních práv a svobod platí, že svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Lze s úspěchem pochybovat o tom, že reklama na spotřebitelské úvěry, která splňuje podmínky stanovené zákonem o spotřebitelském úvěru a směrnicemi EU, naplňuje některý z těchto důvodů.

Kromě toho je ale z hlediska ústavních principů třeba se zabývat i jeho slučitelností **ve vztahu k ústavně zaručenému právu na podnikání**, a to přinejmenším z hlediska principů racionality a proporcionality zásahu do tohoto práva. Podle našeho názoru předložený návrh jakožto zásah do základního práva podnikat testem proporcionality neprojde, neboť již nyní existují účinné nástroje jak zavádějící nebo nedostatečně transparentní propagaci zabránit.

8. **Není zcela zřejmé, co je záměrem předloženého návrhu – požaduje se obecný zákaz jakékoli reklamy na „finanční půjčky“** (bez ohledu na její správnost a pravdivost) **nebo pouze zákaz reklamy „klamavé“**, která může ve spotřebiteli vyvolat mylný dojem o dostupnosti úvěru či jeho podmínkách? Obecný zákaz jakékoli reklamy je dle našeho názoru v rozporu s cíli obou výše uvedených směrnic o smlouvách o spotřebitelském úvěru (blíže viz bod 6). Jedním ze základních principů těchto směrnic je posílení informovanosti spotřebitele o podmínkách jím přijímaného úvěru a zajištění co nejširšího výběru mezi nabídkami různých poskytovatelů úvěru. Reklamní nabídka (zpřístupněná například prostřednictvím srovnávacích internetových stránek) je přitom jedním ze základních nástrojů pro zajištění této informovanosti. **Pokud by cílem novely měl být zákaz reklamy „klamavé“, pak se jedná o normu nadbytečnou, neboť český právní řád takový zákaz již obsahuje**, a to jako **součást zákazu nekalých obchodních praktik** v ustanoveních § 4 - § 5c a v přílohách zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Jak již bylo uvedeno, obsahové náležitosti reklamy na spotřebitelské úvěry jsou jasně definovány v § 91 zákona o spotřebitelském úvěru a jejich splnění, jakož i soulad se zákazem nekalých obchodních praktik, podléhá dohledu České národní banky.

9. Konečně pak je třeba vypořádat se **s obecnou smysluplností zákazu reklamy na „finanční půjčky“**, ať už tento pojem znamená cokoliv. I když je navrhovaný zákaz reklamy zdůvodňován potřebou větší ochrany spotřebitelů, ve svých důsledcích by byl pro spotřebitele nepříznivý, neboť **by došlo k zániku nástroje, který podporuje konkurenční prostředí na trhu se spotřebitelskými úvěry, kterým reklama bezesporu je**. Efektem přijetí návrhu by bylo zásadní omezení možnosti poskytovat informace o produktech spotřebního financování na internetu (jakož i prakticky všemi jinými myslitelnými komunikačními prostředky) a významně klientům ztěžuje přístup k informacím a možnost nabídky efektivně porovnávat.

Dlouhodobě považujeme za nebezpečnější pro klienty praktiky a postupy subjektů, které působí mimo legální rámec zákona o spotřebitelském úvěru a mimo sféru licencování ČNB – v tomto segmentu jsou lichvářské praktiky běžné a tyto subjekty zásadně nevyužívají standardní reklamní kanály; dá se tedy konstatovat, že obecným zákazem reklamy budou vlastně zvýhodněny. **Omezovat reklamu na půjčky je krajně nevhodné, neboť každé omezení zvýší riziko, že spotřebitel, který půjčku potřebuje (nebo si to alespoň myslí, protože u půjček jsou potřeby většinou spíše subjektivní), nezaznamená nabídku legitimních poskytovatelů, a zamíří místo nich k pokoutnímu lichváři.**

Domníváme se dále, že navržená regulace je nadbytečná. Má-li jít o ochranu před nezodpovědným zadlužováním a exekucí, jak naznačuje důvodová zpráva, pak zákazem reklamy na úvěry se tohoto cíle nepodaří dosáhnout. **Pokud někdo cítí potřebu financovat pořízení určité hodnoty (věci, služby) z cizích zdrojů, pak to nepochybně učiní nebo se o to alespoň pokusí. Před nezodpovědným zadlužováním naopak efektivně chrání zákon o spotřebitelském úvěru s požadavky na posouzení schopnosti splácet a s licenčním řízením a dohledem ČNB i nad nebankovními poskytovateli spotřebitelských úvěrů**.

Viděno optikou předkladatelů by v prvé řadě bylo potřebné zakázat reklamu na zboží a služby, za něž lidé utrácejí. Bylo by možné v takové úvaze zajít i dále. Vyjdeme-li např. z oficiálních statistik Policie ČR[[1]](#footnote-1) o nehodovosti při provozu na pozemních komunikacích zjistíme, že jenom v letech 2008 až 2017 bylo na českých silnicích při dopravních nehodách usmrceno celkem 6884 osob. Každý den Policie ČR šetřila v průměru 284,44 nehod, bylo usmrceno 1,38 osoby, téměř 74,2 osob bylo zraněno. Co se týče odhadu hmotné škody, na každý den připadá v průměru škoda 17 304 813 Kč. Výše uvedené lze interpretovat také tak, že Policie ČR šetřila dopravní nehodu každých 5,06 minuty, každých 17,45 hodin došlo na pozemních komunikacích k usmrcení osoby a každých 19,41 minuty byl zraněn účastník silničního provozu. Na každou hodinu připadá hmotná škoda ve výši 721 033,9 Kč a průměrná škoda připadající na jednu nehodu je 60 838,- Kč.

Pokud předkladatelé návrhu rýsují argumentační linii v podobě „reklama na finanční půjčky-neúměrné zadlužování obyvatelstva/dluhová past/exekuční spirála“, pak na základě výše citované policejní statistiky lze učinit podobnou argumentační linku „automobily-zabíjení a mrzačení lidí na silnicích, velké hmotné škody“. V takovém případě by bylo vhodné uvažovat nejen o zákazu reklamy na dopravní prostředky všeho druhu, ale nejspíš i o zákazu jejich výroby a prodeje. Zhruba podobnou logiku má podle našeho názoru návrh na zákaz reklamy na poskytování finančních půjček.

**Česká bankovní asociace**

Mgr. Filip Hanzlík, LL.M.

náměstek výkonného ředitele & hlavní právník

hanzlik@czech-ba.cz

224 422 085

1. http://www.policie.cz/clanek/statistika-nehodovosti-900835.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d [↑](#footnote-ref-1)