

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

**Institut sociologických studií**

**Katedra veřejné a sociální politiky**

**Bc. Lucie Řezáčová**

**Předluženost domácností v ČR:  
analýza problému a možná řešení**

*Diplomová práce*

**Praha 2013**

Autor práce: **Bc. Lucie Řezáčová**

Vedoucí práce: **Doc. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2013**

## **Bibliografický záznam**

ŘEZÁČOVÁ, Lucie. *Předluženost domácností v ČR: analýza problému a možná řešení*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra veřejné a sociální politiky, 2013. 155 s. Vedoucí diplomové práce Doc. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

## **Abstrakt**

Diplomová práce „Předluženost domácností v ČR: analýza problému a možná řešení“ pojednává o problematice předluženosti domácností v souvislosti se spotřebitelskými úvěry konkrétně v ČR. Toto téma je v současné době velmi aktuální. Protože se jedná o relativně komplexní problém, autorka se jej snaží i komplexně uchopit. Cílem je ukázat, že předluženost obyvatel není zdaleka marginálním problémem, představit různorodé faktory, které k předlužení přispívají, a nakonec poukázat na to, jaké jsou možnosti řešení. Autorka zde pracuje s různými daty, která využívá k měření předluženosti. Dále poukazuje na to, že příčiny předlužení jsou různorodé – individuální ekonomické faktory jako ztráta zaměstnání či finanční nerozváženost, kterou lze přičítat jak psychologii jedince, tak i nízké finanční gramotnosti. Vedle toho k předlužení jedinců přispívají i neférové až lichvářské praktiky poskytovatelů a zprostředkovatelů, které autorka podrobně popisuje, a částečně i proces vymáhání dluhů. Tyto problémy jsou pak obecně spatřovány v nedostatečné ochraně spotřebitele. Na základě identifikovaných příčin práce dále zmiňuje konkrétní opatření týkající se především oblasti poskytování úvěrů včetně jejich plusů a minusů; kromě regulatorních typů nástrojů ale zdůrazňuje i nutnost finančního vzdělávání. K tomu využívá názory expertů i teoretické poznatky o nástrojích veřejné politiky.

## **Abstract**

The thesis “Over-Indebtedness in the Czech Republic: Problem Analysis and Policy Alternatives” deals with the issue of over-indebtedness of households with regards to consumer loans, specifically in the Czech Republic. Over-indebtedness is currently a very real and serious issue. The author attempts to tackle what is a relatively complex issue. The objective of the thesis is to demonstrate that over-indebtedness is a significant problem and analyse the myriad factors that contribute to it. Finally, possible solutions to the problem are explored. The author exhibits a variety of data to measure over-indebtedness in addition to determining the various causes, namely individual economic factors, such as

sudden unemployment, and financial imprudence, which can be attributed to individual psychology or low financial literacy. Additionally, the unfair and even loan-sharking practices adopted by some loan providers and brokers along with the problematic process of debt enforcement, which contribute to over-indebtedness are described in detail. Based on the identified drivers, the thesis proposes specific tools to address the problem, with particular emphasis on regulating providers, and analyses their advantages and disadvantages. Further to the regulatory instruments, the thesis also stresses the need to improve financial literacy to tackle the issue of over-indebtedness. The tools are derived from analysis of expert opinions and existing theoretical knowledge of public policy instruments.

## **Klíčová slova**

předluženost, spotřebitelské úvěry, příčiny předluženosti, měření předluženosti, poskytovatelé úvěrů, lichva, finanční gramotnost, ochrana spotřebitele, vymáhání dluhů

## **Keywords**

over-indebtedness, consumer loans, causes of over-indebtedness, measurement of over-indebtedness, loan providers, loansharking, financial literacy, consumer protection, debt enforcement

**Rozsah práce:** 312 875 znaků

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.
3. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.

V Praze dne 7. ledna 2013

Lucie Řezáčová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu práce Doc. PhDr. Arnoštovi Veselému, Ph.D. za velmi cenné rady a připomínky. Zároveň bych zde chtěla poděkovat také všem odborníkům za účast ve výzkumu a jejich nápomocnost. Nakonec patří mé díky také mým blízkým za jejich podporu během studia i při samotném dokončování práce.



# TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

**Univerzita Karlova v Praze**

Fakulta sociálních věd  
Institut sociologických studií  
Katedra veřejné a sociální politiky

**PŘEDPOKLÁDANÝ NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE:**

VYSOKÁ ZADLUŽENOST ČESKÝCH DOMÁCNOSTÍ

**STUDENT:** BC. LUCIE ŘEZÁČOVÁ

**KONZULTANT:** PHDR. ARNOŠT VESELÝ, PHD.

## **1. Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu**

Zadlužování rodin v České republice a obecně v západní společnosti stále narůstá, což s sebou nese rizika předlužení, osobního bankrotu, exekuce a následně pak veškeré sociální důsledky s tím spojené. Moderní západní společnost stojící na ideji hédonismu je charakteristická okamžitou spotřebou, a proto (nebo možná protože) tu existují široké možnosti finančních půjček, které vedou k čím dál většímu zadlužování domácností. Samo o sobě zadlužování nemusí v každém případě znamenat problém. V souvislosti s neschopností splácet do určité míry způsobenou i nízkou finanční gramotností s sebou však půjčování si na dluh nese značné individuální i společenské problémy.

Ačkoliv v české literatuře na téma zadluženosti příliš publikací nevzniklo, zabývají se jím některé studentské práce. Inspirací mi bude např. práce Hany Míkové z FSS MU, která se podrobně věnuje situaci dlužníků, nebo práce Michaely Camperové z PEDF MU, která zkoumá úroveň finanční gramotnosti u sluchově postižených studentů. Ve své práci se chci primárně zabývat problémem zadluženosti a v další části příp. více rozvinout problematiku nízké finanční gramotnosti

## **2. Cíle diplomové práce**

V této práci se chci primárně věnovat tématu vysoké zadluženosti českých domácností a všem možným faktorům, které mají na zadluženost vliv. Pomocí níže zmíněných výzkumných metod bych ráda zkoumala situaci samotných dlužníků a na základě toho provedla jejich základní typologii.

Předpokládám, že jedním faktorů zadlužování je kromě dalších také finanční gramotnost, na kterou bych se chtěla více zaměřit u samotných dlužníků v další části práce. Pokud by to bylo v možnostech této práce, ráda bych ukázala, jaký má vůbec finanční gramotnost na zadlužení lidí vliv. Předpokládám, že k tomu použiji experiment.

V souvislosti s příčinami zadluženosti domácností chci nakonec představit možnosti, jakými lze vysokou zadluženost řešit. Především se zaměřím na nástroje, které má k dispozici veřejná politika.

## **3. Výzkumné otázky a hypotézy**

Jak moc jsou české domácnosti zadlužené?

Proč jsou české domácnosti vysoce zadlužené?

Co způsobuje, že se dlužník dostane do situace, kdy nemůže řádně splácet své úvěry?

Jaké existují základní typy lidí, kteří se stanou dlužníky?

Ovlivňuje zadluženost i nízká finanční gramotnost?

Jaká je v ČR úroveň finanční gramotnosti?



Co ovlivňuje úroveň finanční gramotnosti?

Jak lze řešit zadluženost rodin veřejně politickými nástroji?

Jaká je v ČR výchova k finanční gramotnosti?

## 4. Teoretická východiska

Teorie konzumerismu a spotřební společnosti (např. Lipovetsky)

Sociologické teorie peněz s důrazem mikrosociální úroveň (např. Zelizer)

Psychologické teorie ekonomického chování

Teorie vlivu marketingu na ekonomické chování

Teorie vzdělávání

## 5. Metody a zdroje dat

**Analýza primárních a sekundárních dat.** Ke své práci využiji statistik týkajících se rodinných účtů Českého statistického úřadu a Eurostatu. Dále využiji statistik zjišťujících chování lidí na finančním trhu, případně údajů finančních institucí působících v ČR a výzkumných agentur, které realizují výzkumy spotřebitelského chování domácností. Další předpokládané zdroje sekundárních dat jsou uvedeny níže.

**Zúčastněné pozorování.** Předpokládám, že získám praxi ve společnosti Powerfin s.r.o. zaměřené na oblast rodinných financí, kde se blíže seznámím s efektivními metodami spoření a také se způsoby „vytahování peněz z lidí“, které tato firma dlouhodobě kritizuje. Především zde dostanu možnost styku s lidmi, kteří potřebují ve svých financích poradit a příp. se nacházejí v nějaké finanční krizi. Především bych ale ráda získala praxi v některé z organizací specializujících se na dluhové poradenství, např. v Poradně při finanční tísní, o.p.s., kde bych měla přístup jak ke klientům poradny, tak k jejich pracovníkům.

**Rozhovory.** Ráda bych realizovala rozhovory s lidmi, kteří se dostali do finanční tísně. Kontakty na ně bych mohla získat prostřednictvím dluhové poradny. Zároveň bych chtěla provést rozhovory s těmi, kteří zadluženost lidí nějakým způsobem řeší – ať už s pracovníky poraden, exekutory apod.

**Experiment.** Pokud by to bylo v možnostech této práce, uvažuji nad tím provést experiment zaměřený na finanční gramotnost zkoumající dvě skupiny respondentů. Jedna skupina by se účastnila předem školení finanční gramotnosti, druhá nikoliv. Následně by bylo pravděpodobně pomocí dotazníku zkoumáno, jak by lidé jednali v určitých modelových situacích týkajících se potenciálního úvěru. Experiment by byl pravděpodobně proveden na skupinách klientů dluhové poradny a/nebo studentů starších 20 let.

## 6. Předpokládaná struktura diplomové práce

1. Úvod.
2. Výzkumné otázky a metodologie
3. Zadluženost a její příčiny
4. Situace dlužníka a příčiny neschopnosti splácet
5. Finanční gramotnost jako jedna z příčin zadluženosti
6. Nástroje řešení zadluženosti
7. Závěr

## 7. Základní literatura k tématu

AŠMEROVÁ, Ivana et al. 2008a. *Finanční gramotnost : učebnice*. Praha: Cofet.

AŠMEROVÁ, Ivana. 2008b. *Prevence předlužení a jak z předlužení : příručka lektora*. Praha: Cofet.

BAKER, Wayne E., Jason B. JIMERSON. 1992. The Sociology of Money. *American Behavioral Scientist* 35 (6): pp. 678 – 693. Dostupné na WWW: <<http://webuser.bus.umich.edu/wayneb/pdfs/sociology/sociology%20of%20money.pdf>>.

CAMPEROVÁ, Michaela. 2010. *Finanční gramotnost studentů se sluchovým postižením na středních školách v České republice*. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, Pedagogická fakulta, Katedra speciální pedagogiky.

ČERNÁ, Ivana. 2005. *Spotřebitelské chování domácností v České republice*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, Katedra sociologie.

ČSÚ. 2009. *Vydání a spotřeba domácností statistiky rodinných účtů za rok 2008 domácnosti podle postavení a věku osoby v čele, podle velikosti obce, příjmová pásma*. Dostupné na WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/3001-09>>.

HRONOVÁ, Stanislava, Richard Hindls. 2008. *Ekonomické chování sektoru domácností ČR - spotřeba a zadluženost*. Statistika 3: pp. 189-204. Dostupné na WWW: <<http://panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf08c3/hronova.pdf>>.

HUBÍNKOVÁ, Zuzana et al. 2008. *Psychologie a sociologie ekonomického chování*. Praha: Grada.

KOUŘIL, Radislav. 2009. *Zadlužování domácností v ČR*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií.

LIPOVETSKY, Gilles. 2007. *Paradoxní štěstí : esej o hyperkonzumní společnosti*. Praha: Prostor.

MÍKOVÁ, Hana. 2010. *Životní situace dlužníků-klientů občanské poradny*. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra sociální politika a sociální práce.

PROCHÁZKA, Ivan. 2009. *Příčiny a důsledky předlužení domácností*. Bakalářská práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií.

SKOŘEPA, Michal. 2008. *Finanční a ekonomická gramotnost pro základní školy a víceletá gymnázia*. Praha: Scientia.

SMRČKA, Luboš. 2008. *Rodinný rozpočet a společnost spotřeby*. Praha: Professional Publishing.

*Studie mikroekonomických modelů: závěrečná zpráva.* 2008. Brno: Socioklub.

*Vývoj zadluženosti českých domácností.* 2006. Praha: Měšec.cz. Dostupné na WWW:  
<[http://i.iinfo.cz/urs-att/Studie\\_o\\_zadlulenosti\\_ceskych\\_domacnosti\\_2006-1-116048262929820.pdf](http://i.iinfo.cz/urs-att/Studie_o_zadlulenosti_ceskych_domacnosti_2006-1-116048262929820.pdf)>.

*Vývoj zadluženosti českých domácností.* 2006. Praha: Měšec.cz. Dostupné na WWW:  
<[http://i.iinfo.cz/urs-att/Mesec\\_cz-studie\\_o\\_zadluzenosti\\_ceskych\\_domacnosti-113015889801607.pdf](http://i.iinfo.cz/urs-att/Mesec_cz-studie_o_zadluzenosti_ceskych_domacnosti-113015889801607.pdf)>.

V Praze dne

---

Konzultant: PhDr. Arnošt Veselý, PhD.

Student: Bc. Lucie Řezáčová

Podpis:

Podpis:

# OBSAH

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b> .....	13
1.1	Struktura práce .....	14
1.2	Přehled literatury.....	14
<b>2</b>	<b>CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b> .....	16
<b>3</b>	<b>METODOLOGIE A POUŽITÉ METODY</b> .....	17
3.1	Sběr vlastních dat.....	17
3.2	Analýza sekundárních dat.....	21
<b>4</b>	<b>TEORETICKÁ VÝCHODISKA</b> .....	22
4.1	Teorie konzumní společnosti.....	22
4.2	Nástroje ve veřejné politice.....	28
4.3	Definice a měření předluženosti.....	37
<b>5</b>	<b>ÚVOD DO PROBLEMATIKY DLUHŮ – DLUHY, DLUŽNÍCI A POSKYTOVATELÉ</b> .....	40
5.1	Původ dluhů.....	40
5.2	Úvěry dostupné domácnostem .....	41
5.3	Poskytovatelé spotřebitelských úvěrů.....	45
5.4	Skupiny dlužníků a důvody neplacení.....	46
5.5	Fáze zadlužení, předlužení a proces následného vymáhání dluhu.....	47
5.6	Legislativní ukotvení .....	49
<b>6</b>	<b>PŘEDLUŽENOST JAKO SPOLEČENSKÝ PROBLÉM</b> .....	51
6.1	Míra předlužení v ČR.....	51
6.2	Struktura předlužených domácností a rizikové faktory předluženosti.....	64
6.3	Předluženost v ČR jako společenský problém .....	72
6.4	Vymezení problému pro další účely analýzy.....	73
<b>7</b>	<b>PŘÍČINY PŘEDLUŽENOSTI</b> .....	78
7.1	Individuální ekonomické příčiny .....	78
7.2	Osobní přístup jedince a finanční nerozvážnost jako důsledek psychologických /sociokulturních vlivů a finančního vzdělání .....	81
<b>8</b>	<b>NEDOSTATEČNÁ OCHRANA SPOTŘEBITELE JAKO DALŠÍ FAKTOR PŘEDLUŽENÍ</b> .....	91
8.1	Poskytovatelé spotřebitelských úvěrů na českém trhu.....	92
8.2	Konkrétní problémy v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů .....	95
8.3	Proces vymáhání dluhů.....	105
<b>9</b>	<b>ŘEŠENÍ PROBLEMATIKY PŘEDLUŽENOSTI NÁSTROJI VEŘEJNÉ POLITIKY</b> .....	113
9.1	Stanovení cílů a úvod k řešením .....	113
9.2	Opatření, na kterých se shodují experti.....	115
9.3	Opatření, u nichž nepanuje jednoznačná shoda expertů.....	124
9.4	Ostatní řešení.....	127
9.5	Diskuze řešení předluženosti obyvatel: regulovat nebo vzdělávat?.....	128
<b>10</b>	<b>ZÁVĚR</b> .....	132
	<b>SUMMARY</b> .....	133
	<b>POUŽITÁ LITERATURA</b> .....	135
	<b>PŘÍLOHY</b> .....	145

# 1 ÚVOD

Zadlužování domácností v České republice a obecně v západní společnosti stále narůstá, což s sebou nese rizika předlužení, osobního bankrotu, exekuce a následně pak veškeré další sociální důsledky s tím spojené. Moderní západní společnost stojící na ideji hédonismu je charakteristická okamžitou spotřebou. V souvislosti s tím existují i široké možnosti finančních půjček. Samo o sobě zadlužování nemusí znamenat problém, avšak vlivem mnoha okolností může dojít k situaci, kdy jedinec není schopen své finanční závazky splácet. Navíc *„inovace a zvyšující se komplexita na úvěrových trzích přenáší dodatečná finanční rizika na jedince, pro něž není snadné zhodnotit úvěrové možnosti jim dostupné a rozumět podmínkám úvěrových produktů. Důsledky neinformovaných rozhodnutí mohou být katastrofální (...).“* (přeloženo dle OECD, 2009, s. 10).

Předluženost domácností je v posledních letech v České republice diskutovaným problémem, a to zejména v souvislosti s nízkou finanční gramotností obyvatel, neférovými praktikami poskytovatelů úvěrů či v řadě případů problémy při vymáhání dluhů. Přes relativní složitost problematiky předluženosti, která zasahuje do různých oblastí týkajících se jakýchkoli finančních závazků, se tato práce věnuje předluženosti v souvislosti se spotřebitelskými úvěry. Domnívám se, jak je ukázáno dále v přehledu literatury, že navzdory snahám stále neexistuje dostatek odborných prací, které by problém předluženosti uspokojivě reflektovaly, zejména co do hlubší analýzy příčin i řešení. Problematika předluženosti je navíc často redukována, především v médiích, na „chytlavá“ témata jako exekuce a praktiky exekutorů. I když se lze v této problematice věnovat pouze dílčím problémům, komplexnější vhled do této problematiky je pro následné efektivní řešení problému klíčový. Moje snaha postihnout předluženost v souvislosti se spotřebitelskými úvěry šířeji, což se domnívám, je přínosem této práce, se samozřejmě odráží v její délce.

Tato práce se v první řadě pokouší postihnout rozsah zkoumaného problému, dále pak identifikovat hlavní příčiny předlužení, a to jak na straně jedince, tak i s ohledem na nedostatky ve veřejné politice. Na základě analýzy příčin práce následně předkládá možná veřejně-politická opatření, jež jsou zaměřena především na zvýšení ochrany spotřebitele, neboť tato oblast řešení je ve většině prací, které zdůrazňují hlavně potřebu finančního vzdělávání, opomíjena. Z toho důvodu se naopak práce finanční gramotnosti a finančnímu vzdělávání věnuje méně, ačkoliv v žádném případě nesnižuje jeho význam, jak je ostatně ukázáno v diskuzi o řešeních. Domnívám se, že přínosem této práce je i množství použitých kvantitativních a kvalitativních dat včetně informací a inspirativních názorů získaných od expertů na tuto problematiku.

## 1.1 Struktura práce

V první části práce, kterou představují teoretická východiska, přibližuji koncept konzumní společnosti a spotřebního chování, neboť nastiňuje obecný trend zadlužování. Dále zde představuji nástroje, které má k dispozici veřejná politika, a zároveň způsoby měření a různé definice předluženosti. V druhé části práce se snažím postihnout rozsah předluženosti v ČR – tj. míru předlužení a strukturu předlužených z hlediska sociodemografických charakteristik a přiblížit základní prvky dluhové problematiky jako např. původ dluhů či fáze zadlužení. Zároveň se zde pokouším o vymezení problému pro další účely analýzy včetně nastínění procesu, jak se jedinec dostává do situace neschopnosti splácet. V návaznosti na to se třetí část práce zabývá již konkrétními příčinami předluženosti; kromě individuálních příčin jsou zde zároveň reflektovány i nedostatky veřejné politiky a problém nedostatečné ochrany spotřebitele včetně finančního vzdělávání. Poslední část nabízí možná řešení problému, v nichž jsou zohledněny názory odborníků.

## 1.2 Přehled literatury

V České literatuře existuje množství odborné literatury týkající se zadlužení. Problém předluženosti jako takový však u nás dle mého názoru dostatečně reflektován není. I přesto lze ale několik zdrojů jmenovat. Významným zdrojem informací jsou studie občanských poraden. Pravděpodobně nejlepší analýzou problému je publikace společnosti IQ Roma Servis „Čas zkusit to jinak...“ (2008), zaměřenou na problematiku vyloučených Romů, v níž je jedna kapitola podrobně věnována také předlužení – příčinám, souvislostem vzniku dluhů a možným řešením. O rok dříve, v roce 2007 vydalo Centrum politických analýz ve spolupráci s dalšími autory manuál pro sociální pracovníky „Formy pomoci předluženým občanům“, Člověk v tísni vydal podobně tematicky zaměřenou brožuru „Dluhová problematika“ (Syravátková et al., 2008). Obě publikace nahlíží na problematiku dluhů hlavně z praktického hlediska. Spotřebitelskými úvěry a otázkami řešení situace dlužníků se také zabývá publikace o. s. Společnou cestou „Spotřebitelské úvěry a neschopnost splácet dluhy – vybrané otázky“ (2006). Analýze předluženosti a návrhům konkrétních opatření se také věnuje materiál Ministerstva vnitra „Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení“ (2009), „Prevence zadlužování českých domácností s důrazem na sociálně slabé a vyloučené skupiny obyvatel“ (2008), případně „Právní rozbor k problematice zadlužování sociálně deprivovaných vrstev obyvatelstva“ (2006), který je však vzhledem k nové legislativě již částečně zastaralý. Všechny tyto dokumenty se přednostně věnují právnímu rámci problematiky a možnostem řešení.

V české literatuře jsou pak dále poměrně bohatým zdrojem informací k tématu studentské kvalifikační práce. Zadlužování českých domácností a předlužení se věnuje řada prací, které se

obvykle zaměřují na sociální situaci dlužníků a dluhové poradenství (např. Míková, 2010, Hořčíčková, 2008), právní aspekty (např. Horáková, 2010, Šnoblová, 2011), vývoj zadlužování z makroekonomického hlediska (např. Duchťík, 2010). V neposlední řadě je oblíbeným tématem také finanční gramotnost a vzdělávání, o níž dobře pojednávají práce Skuhrové (2011), Vltavské (2011) a Švarzbergerové (2010). Aspektem, který však není ve studentských dle mého názoru dostatečně zohledňován, jsou samotné příčiny předluženosti; i když si některé práce popis příčin kladou za cíl, prakticky žádné z nich nejsou v tomto ohledu dostatečně podrobné (výjimkou je práce Mastné, 2010). Podobně se práce nevěnují podrobněji ani možným nástrojům veřejné politiky, tedy s výjimkou finančního vzdělávání.

Analýze problému předluženosti se však věnuje značně do hloubky velké množství zahraničních zdrojů dostupných v anglickém jazyce, což mimo jiné souvisí i s delší existencí tohoto problému ve vybraných zemích. Např. ve Velké Británii existuje řada výzkumů o předluženosti Britů i více teoreticky zaměřené studie (např. Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, 2007, Disney et al., 2008, Department of Trade and Industry, 2005, Kempson, 1992, OXERA, 2004). Předlužeností a společnou evropskou definicí se ve své studii „Towards a common operational european definition of over-indebtedness“ jako v některých dalších zabývá i Evropská komise (European Commission, 2008a). Některé z těchto zdrojů využívám i v této práci.

## 2 CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY

Předkládaná práce o předluženosti domácností je pojata především jako prakticky zaměřená studie s hlavním cílem poskytnout řešení tohoto problému. V pojmosloví veřejné politiky mluvíme o tzv. vědění pro politiku, jež se vymezuje proti tzv. vědění o politice, které rozlišil Laswell považovaný za zakladatele tohoto oboru. Nebo jinak, podle Hogwooda a Dunna, se jedná o policy analysis zaměřenou na politické poradenství, a tedy tvorbu politiky. (Veselý, 2006, s. 9)

Vycházím zde z přesvědčení, že veřejná politika neřeší předluženost českých domácností zcela dostatečně, na což bude v práci poukázáno (i přes uvážení společenských trendů, které nelze jednoduše změnit). Kladu si obecně otázku, jak velký problém předluženost je, jaké jsou příčiny předlužení a možnosti řešení problému.

### Cíle:

- ✓ Zjištění rozsahu předluženosti.
- ✓ Popis příčin předlužení domácností (v obecném kontextu i s ohledem na prostředí ČR).
- ✓ Návrh možných řešení při snižování předlužení.

### Výzkumné otázky:

- ✓ **Jak rozsáhlý je předluženost problém?**
  - Kolik lidí je předlužených?
  - Kdo vlastně jsou dlužníci neschopní splácet své závazky – jaká je jejich struktura dle vzdělání, věku a dalších charakteristik?
- ✓ **Co způsobuje předlužení, příp. ho zhoršuje?**
  - Co způsobuje, že se dlužník dostane do situace, kdy nemůže řádně splácet své úvěry?
  - Jaké jsou další problémy předlužování obyvatel v České republice a v čem jsou nedostatky současné politiky a praxe týkající se lidí v předlužení?
- ✓ **Jaká řešení předluženosti a vylepšení stávající praxe nabízí veřejná politika?**
  - Na kterých opatřeních se shodují a neshodují odborníci a jaké jsou výhody a rizika těchto opatření?
  - Jaká řešení lze obecně doporučit?



### **3 METODOLOGIE A POUŽITÉ METODY**

Cílem této kapitoly je představit, jakým způsobem je práce zpracována – s využitím jakých postupů, metod a dat. Přístup zkoumání v této práci je přístupem normativním, tj. zainteresovaným a hodnotovým, které je s ohledem na praktické zaměření veřejné politiky v tomto oboru obvyklé. Normativita tohoto zkoumání je dána i formulováním žádoucích stavů ve zkoumané problematice včetně způsobů, jak jich dosáhnout (Nekola et al., 2007, s. 142, 144), což se týká zvláště kap. 9.

V práci využívám kvalitativního a kvantitativního výzkumu, nicméně kvalitativní převažuje. Je chápán jako výzkum, kde není užito statistických postupů a jiných způsobů kvantifikace. Strauss a Corbinová nicméně podotýkají, že pod pojem kvalitativní výzkum si každý může představit trochu něco jiného (1999, s. 10), podobně Hendl píše, že neexistuje přesné vymezení kvalitativního výzkumu ani obecně uznávaný postup v tomto typu výzkumu (2008, s. 47). Jednou z hlavních funkcí kvalitativního výzkumu je, že slouží nejen porozumění jevů, o nichž není mnoho známo, ale taktéž k získání nového pohledu na jevy, o nichž již něco víme. To jest i případ tématu předluženosti, které není neznámým, avšak stále existuje prostor k získání nových poznatků. Tento typ výzkumu navíc umožňuje získat detailnější informace o problému, což je pro kvantitativní metody obvykle problém. (Strauss, Corbin, 1999, s. 11)

Výběr metod je spjat s hlavními cíli této práce – tj. popis předluženosti českých domácností, identifikace hlavních příčin a navržení možných řešení. Práce je proto založena na analýze vlastních, primárních dat i dat převzatých, sekundárních – opírá se především o analýzu dat a dokumentů, rozhovory s experty a dotazníkový výzkum.

#### **3.1 Sběr vlastních dat**

##### **3.1.1 METODA DELPHI**

V první fázi výzkumu jsem přistoupila k provedení rozhovorů s experty za účelem získání poznatků o příčinách předluženosti a zároveň o možných řešeních. V druhé fázi jsem využila ještě dotazník pro hodnocení již diskutovaných řešení. Cílem bylo ukázat diskuzi a prezentovat shodu a neshodu expertů ohledně některých politických nástrojů. Tento postup lze označit za Delphi metodu.

Delphi je obecně považována za techniku sběru informací od expertů s cílem dosáhnout mezi nimi názorového konsensu. Využívá se v oblastech řešení problémů, plánování a rozhodování. V Delphi metodě je charakteristická anonymita odpovědí, často není známa ostatním ani samotná identita respondentů. Proces obvykle zahrnuje dvě až čtyři výzkumná kola, přičemž se uvádí 12-15

účastníků jako vhodný počet (Salkind, Rasmussen, 2010). Metoda Delphi využívá dotazníkového šetření panelu expertů. Hlavní podstatou je nezávislost debaty na osobnostech expertů, jež vychází jak ze zmíněné anonymity účastníků, tak i vzájemné zpětné vazby. V druhém kole by tak účastník měl obdržet nový dotazník společně s výsledky prvního kola dotazování – expert tak má možnost reflektovat názory ostatních (anonymních) expertů. Roli hraje generování myšlenek. Důležité je dbát také na to, aby otázky byly jednoznačné a zodpověditelné. (Nekolová, 2006, s. 142-144)

Linstone a Turoff ale podotýkají, že technika Delphi se neustále vyvíjí jak s ohledem na to, jak je aplikována, tak i na co je aplikována, a ukazují, že existuje velmi mnoho různých perspektiv i značně široká škála uplatnění. „*Pokud je něco dnes pravda o Delphi, pak to, že v designu a použití je více uměním než vědou.*“ (přeloženo dle Linstone a Turoff, 2002, s. 3) Na základě tohoto poznání pak tuto metodu definují záměrně široce jako metodu pro strukturaci skupinového procesu komunikace, přičemž tento proces umožňuje skupině individuí řešit komplexní problémy. Tato strukturovaná komunikace pak přesněji znamená určitou zpětnou vazbu k individuálním příspěvkům, určité vyhodnocení skupinového názoru, možnost účastníků revidovat svůj názor a nakonec určitý stupeň anonymity. (ibid.)

Jedním z možných způsobů využití Delphi techniky v praxi je kromě jiných také vymezení plusů a minusů, které jsou spojována s potenciálními možnostmi (*options*) politiky. (s. 4) Autoři pak shrnují, že obecně je Delphi vhodné využít v např. v situacích, kdy problém sám o sobě není vhodný pro použití precizních analytických technik a naopak je ku prospěchu využít subjektivní názory na kolektivní bázi. Podobně se metoda hodí i tam, kde lze efektivitu osobních setkání při řešení konkrétního problému zvýšit právě dodatečným skupinovým procesem. (ibid., s. 4) Vzhledem k cílům práce je tak použití této metody vhodnou volbou.

V této práci byla využita tzv. *policy Delphi*, která na rozdíl od tzv. konvenční Delphi (*conventional Delphi*, viz výše) neusiluje ani tak moc o dosažení názorového konsensu zúčastněných, ale spíše chce ukázat různé zastávané postoje a základní argumenty a protiargumenty. Může tak sloužit jako určitý předchůdce pro činnost nějaké specializované komise, nikoli však jako její náhrada (Turoff, 2002) Jejím cílem je ukázat všechny možné politické alternativy, odhadnout jejich důsledky nebo prozkoumat jejich přijatelnost (ibid., s. 83)

V mém výzkumu jsem využila metodu Delphi trochu netradičním způsobem, nicméně její jádro bylo zachováno. Netradičnost pojetí metody spočívala v tom, že jako první kolo shromažďování názorů expertů na možná řešení bylo využito expertních rozhovorů. Druhé kolo bylo provedeno již standardně prostřednictvím e-mailové komunikace s využitím dotazníku. Někteří respondenti z 1.

kola se již bohužel nezúčastnili kola druhého, proto jsem se v druhém kole rozhodla o oslovení několika dalších odborníků, kteří v prvním kole zahrnutí nebyli.

Výběr expertů se odvíjel od nutnosti prozkoumat několik oblastí, jež s problémem předluženosti souvisí. Oslovila jsem proto poměrně širokou řadu organizací veřejné správy, neziskových organizací či zájmových asociací apod.<sup>1</sup>, nicméně pouze část oslovených se nakonec rozhovorů či dotazníkového šetření zúčastnila – jejich seznam je uveden v příloze 1<sup>2</sup>. Vzhledem k zastoupení renomovaných odborníků a aktérů z veřejného, soukromého i občanského sektoru se domnívám, že s ohledem na uvedenou snahu je výběr expertů optimální. Během provádění výzkumu na sebe vzájemně experti odkazovali, což potvrdilo vhodný výběr respondentů. Ačkoliv je výběr expertů důležitý z hlediska jejich kompetence zodpovědět otázky (Nekolová, 2006, s. 146), v mém případě jsem se v první řadě snažila zahrnout do diskuze různé typy odborníků, i když pouze část z nich měla přehled zcela o všech oblastech. To lze však vzhledem k povaze zkoumaného problému očekávat. Mým cílem bylo spíše sumarizovat různé názory na možná řešení, příp. příčiny a zároveň i využít různých typů znalostí jednotlivých expertů.

### **3.1.2 ROZHOVORY S EXPERTY**

Celkem bylo provedeno 12 částečně strukturovaných rozhovorů s experty, přičemž doba trvání rozhovoru se pohybovala od 30 do 130 min<sup>3</sup> s ohledem na čas respondentů a množství relevantních informací, které mohl každý poskytnout. Na začátku každého rozhovoru byl respondentovi představen obsah a cíl práce včetně její metodiky a byl vyžádán souhlas s nahráváním na diktafon. Zároveň byli dotyční požádáni o účast v druhém kole výzkumu. Jak již bylo uvedeno, s odborníky byly konzultovány příčiny předluženosti v souvislosti se spotřebitelskými úvěry, jež jsou reflektovány především v kap. 7 a 8, a zároveň možnosti řešení včetně výhod a rizik spojených s konkrétními opatřeními. Diskuze řešení vycházela z připraveného seznamu<sup>4</sup>, jež jsem vytvořila na základě prvotního zkoumání problematiky a studia literatury a který tedy sloužil jako návod pro rozhovor. Konkrétní obsah rozhovoru se nicméně řídil danou specializací respondenta. Podklad

---

<sup>1</sup> konkrétně pracovníky několika občanských/dluhových poraden včetně renomovaných odborníků na předluženost, Sdružení českých spotřebitelů, Radu pro reklamu, Ministerstvo financí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo průmyslu a obchodu, ředitelku odboru prevence kriminality Ministerstva vnitra ČR, Českou obchodní inspekci, Finančního arbitra, Českou národní banku, Českou leasingovou a finanční asociaci, Českou bankovní asociaci, Vládní zmocněnkyni pro lidská práva, předsedkyni Sdružení pro probaci a mediaci v justici, ředitele Probační a mediální služby ČR, Českou advokátní komoru, vybrané advokáty, vybrané politiky, jež se předlužení v nějakém ohledu věnují a společnost Provident Financial.

<sup>2</sup> Navzdory opakované urgenci se však nepodařilo navázat kontakt s důležitými aktéry - Ministerstvem spravedlnosti a Českou obchodní inspekci. Také se nepodařilo získat hodnocení navržených řešení ze strany České advokátní komory.

<sup>3</sup> obvykle cca 45 minut

<sup>4</sup> Řešení byla rozdělena do 6 různých oblastí: (a) reklama, (b) občansko-právní záležitosti a vymáhání dluhů, (c) podmínky poskytování a sjednávání úvěrů, (d) kontrola a dohled nad poskytovateli, (e) finanční vzdělávání, dluhové poradenství, (f) alternativy poskytování úvěrů a alternativní způsoby řešení předlužení. Zároveň jsem vždy pro konkrétní rozhovor připravila další otázky, jež se blíže vztahovaly k danému respondentovi a jeho oblasti vědění a zkušenostem.

k rozhovorům, tj. seznam možných řešení a opatření diskutovaný v rozhovorech je uveden v příloze 2.

Během rozhovorů měli zároveň experti možnost navrhnout vlastní možnosti řešení. Při rozhovorech jsem sbírala další informace, které pomohly dotvářet náměty rozhovory, které ještě nebyly uskutečněny. Tento postup Burnham považuje u expertních rozhovorů za relevantní, když píše, že „*to neznamena, aby výzkumník ztratil z dohledu původní cíle výzkumu nebo ústřední téma, ale je možné vzít v úvahu nová témata odhalená výzkumem*“ (Burnham et al., 2004, s. 217).

### **3.1.3 DOTAZNÍKY**

V druhém kole výzkumu byl expertům rozeslán hodnotící dotazník vybraných řešení, jež byla ve většině případů již formulována jako opatření v konkrétnější podobě, a to především na základě získaných informací od odborníků v prvním kole<sup>5</sup>. Ve snaze hodnocení opatření odborníkům maximálně zjednodušit jsem přistoupila k výběru 15 opatření, která byla během prvního kola často zmiňována, zdůrazňována nebo která se ukázala jako žádoucí během samotné analýzy příčin předluženosti. Vybraná opatření se vztahují především na oblast poskytování úvěrů. Zároveň jsem se snažila o zahrnutí opatření, kde se již během rozhovorů ukázaly názorové neshody. Respondenti byli<sup>6</sup> požádáni o případnou změnu názoru oproti tomu, jaký formulovali v rozhovorech. Jejich úkolem bylo přednostně vyjádřit souhlas či nesouhlas s navrhovaným opatřením<sup>7</sup> a vybrat 3-5 prioritních opatření pro snížení předluženosti, dále pak uvést možná rizika, zhodnotit účinnost a politickou průchodnost. Kromě toho měli prostor navrhnout další opatření, která považují za důležitá a která nebyla v dotazníku zahrnuta. Současně byli upozorněni, že nemusí hodnotit všechna řešení, jestliže se u některých vzhledem k vlastnímu oborovému zaměření necítí být kompetentní. Hodnotící dotazník vyplnilo celkem 13 expertů, z nichž 10 se již účastnilo rozhovoru, zatímco 3 zbývajících byli nově osloveni pouze s žádostí o vyplnění dotazníku. Dotazník včetně průvodního dopisu je uveden v příloze 3. Výsledky tohoto dvoukolového výzkumu jsou uvedeny v kap. 9 tak, že jsou zde rozdělena řešení, na nichž se většina expertů shodla, a řešení, která generovala nesouhlasné postoje, včetně uváděných argumentů. Turoff (2002, s. 85) uvádí, že k hodnocení vyjádřených názorů musí být vytvořeny hodnotící škály pro takové charakteristiky jako relativní důležitost, žádoucnost apod. zamýšlených politik a zároveň tyto škály musí být definovány ve smyslu „velmi důležité“, „důležité“ apod. S ohledem na toto byl proto můj postup při vzhledem k provedení rozhovorů v 1. kole i vzhledem k výběru řešení do 2. kola a jejich

---

<sup>5</sup> Např. konkrétní specifikace často vycházela z doporučení a návrhů, které experti zmínili v rozhovoru. Některé formulace opatření byly konkrétnější, jiná vágnější.

<sup>6</sup> ti, kteří se účastnili 1. kola - rozhovoru

<sup>7</sup> ale v případě, že nesouhlasili s konkrétní specifikací opatření, mohli uvést alespoň „principiální souhlas“ a svůj postoj zdůvodnit

závěrečného zhodnocení (využila jsem pouze četnost souhlasu a nesouhlasu) více subjektivní a méně kvantifikovaný.

## 3.2 Analýza sekundárních dat

Kromě provedených rozhovorů a dotazníkového šetření práce čerpá z množství dalších zdrojů dat. Jsou zde využita **statistická data**, zejména za účelem měření předluženosti a popisu struktury dlužníků, a to např. data dluhových poraden, Českého statistického úřadu, České národní banky a dalších finančních organizací, jež různým způsobem a v různé míře shromažďují data o zadluženosti a pohledávkách. Dále v práci vycházím z teoretických a empirických poznatků především zahraniční **literatury** – např. expertíz EU, ale i vybraných českých zdrojů – především materiálů neziskových organizací. Mimo to zde cituji i články a vystoupení odborníků zveřejněné na **internetu** a dále pracuji také se zákony, příp. návrhy zákonů a vybranými materiály ministerstev.

Pro seznámení s problematikou předlužených lidí pro mě byla velmi přínosná stáž v Poradně při finanční tísní, kterou jsem absolvovala v listopadu a prosinci 2010. Získat důležité a zajímavé informace, zejména týkající se praktického dluhového poradenství a ochrany spotřebitele (i v souvislosti s právní problematikou) mi pomohl také kurz Ochrana spotřebitele v praxi pořádaný občanskou poradnou Remedium, který jsem absolvovala v listopadu 2012. V neposlední řadě byla velmi obohacující i neformální komunikace s některými odborníky, kteří se účastnili výzkumu.

## 4 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

V této kapitole jsou uvedena teoretická východiska práce. Nejdříve je zde zohledněn koncept konzumní společnosti a spotřebního chování, jež se zkoumaným problémem do velké míry souvisí a rámuje obecný trend zadlužování. Zároveň zde představuji poznatky oboru veřejná politika o nástrojích ve veřejné politice používaných k řešení společenských problémů. Jako třetí východisko slouží přehled způsobů měření a definic předluženosti, které v práci využívám pro měření rozsahu předluženosti v ČR. Další teoretické poznatky jsou součástí modelu příčin a jsou proto reflektovány v kap. 7 o příčinách předlužení. Vzhledem ke koncepci a struktuře práce je však neuvádím samostatně v této kapitole.

### 4.1 Teorie konzumní společnosti

Téma konzumní společnosti, konzumerismu či společnosti spotřeby zhruba od 70. let 20. stol. vystupuje jako významné téma v sociologické literatuře. Ve svých dílech se ho dotýkají např. Daniel Bell, Gill Lipovetsky, George Ritzer, Erich Fromm, český sociolog Jan Keller a mnoho dalších autorů. Komplexní vhled do tématu spotřební společnosti podává také Miloslav Petrušek ve své publikaci s výstižným názvem „Společnosti pozdní doby“ (2006), v níž zachycuje různá specifika dnešní doby, ať už ji nazveme dobou pozdní, postmoderní apod. Konzumerismus tak v Petruskových popisech některých typů společností (resp. specifík společností současnosti) vystupuje jako podstatný rys. Např. tzv. hrabivá společnost (podle Towneyho) spatřuje smysl ve hromadění vlastnictví, přičemž tomu podřizuje mravní a sociální normy, hodnoty a vzorce chování. (Petrušek, 2006, s. 106). Podobně také „permisivní společnost“, tedy společnost, v níž je vše dovoleno, nemá k podstatě konzumerismu daleko. Jedním z příčin toho, proč můžeme společnost charakterizovat jako permisivní je fakt, že stát v liberální společnosti již nedisponuje pravomocemi korigovat mravní chování. Nemalý vliv mají pak média, která se podílí na utváření tohoto mravního povědomí a posunují hranici přípustného. Riziko této soudobé permisivity pak spočívá v tom, že „hřešíme, aniž víme, že hřešíme“ (ibid., s. 235).

Konzumerismus jako nadměrné nakupování a nadměrná spotřeba spojená s ideou hédonismu je bez jakýchkoli normativních soudů základem (post)moderní kapitalistické komerční společnosti, neboť je hlavním stimulantem ekonomiky. I když částečně komerční charakter měla společnost i v historii, moderní doba je pojata jako ústřední znak svého sociálního života, v němž je vše směníitelné za peníze (ibid., s. 140). Konzumerismus k sobě váže pojem marnotratnosti, která vyjadřuje vydávat ze svých ekonomických zdrojů více, než je nezbytné, což je spojenou s rizikem vlastního krachu (ibid., s. 172), ale nejen s ním. V souvislosti s marnotratnou společností se Petrušek zabývá otázkou její hranice, od které lze již určité chování za marnotratné považovat.

Rozřešit tento problém nám může pomoci jakýsi sociální instinkt, který upozorňuje na to, co již překračuje nezbytnou mez a je „zbytečné“. Marnotratnost ústící v zadluženost se týká jak států, tak domácností, u nichž je to zároveň otázkou jejich hlouposti a nemorálním ekonomickým chováním druhých. (ibid., s. 172-173).

Kolotoč konzumerismu je podmíněn zároveň touhou člověka po jedinečnosti. Protože ve světě, který tvoří politika, práce apod., jsou lidé vzájemně zaměnitelní, touha vyjádřit svoji zvláštnost se projevuje zvláště pak v soukromí. Sériová výroba typická pro konzumní styl života však požadavek na zvláštnost příliš nespĺňuje, proto ti, jež si nemohou dovolit výrobky na zakázku, se stále snaží mít co nejnovější produkty, aby se tak vůči ostatním alespoň trochu vymezili. (Keller, 1995, s. 38-39)

Do studia spotřební společnosti velkou měrou zasáhl klasik teorie spotřební společnosti Thorstein Veblen, který přišel s pojmy okázalé zahálky a okázalé spotřeby jako ideálů moderní společnosti, které slouží k demonstraci sociálního postavení – nic nemusím dělat, můžu si dovolit drahé zboží apod. Veblen spatřuje tzv. okázalou spotřebu především v touze lidí dosahovat určitého životního stylu určenými v zásadě nejvyššími vrstvami. (Veblen, 1999) Spotřební, resp. plýtvavé chování lidí je tak ve Veblenově konceptu vysvětlováno jako důsledek snahy sociálně se vyrovnat ostatním, je tedy sociálně motivované.

Konzumní chování je spojeno s celou řadou výdobytků, jež toto chování předpokládá a zároveň podporuje. Jedním z nich je např. kreditní karta jako forma spotřebitelského úvěru. Např. Etzioni se ke kreditním kartám vyjadřuje v tom smyslu, že umožňují lidem zadlužit se bez toho, aniž by vnímali pocit špatnosti. Kreditní karta v sobě nese jakési znečitlivění, ztrátu vnímání. (Petrušek, 2006, s. 142) Petrušek pak doplňuje: *„A tak nezbyvá než opakovat starou moudrost, že nejlepší obranou proti ‚kultuře, která dobyla svět‘, je učinit si z ní svého sluhu, což předpokládá chladný rozum, jistou míru vědomé askeze a schopnosti odložit okamžité uspokojení jakkoliv naléhavé potřeby.“* (ibid., s. 383)

Moderní konzumní společnost je charakteristická rozparem, který s sebou navíc nese mnohé důsledky – např. ekologické, na něž naráží Keller. Jde o to, že stále spotřebováváme čím dál tím víc, ve skutečnosti ale tolik nepotřebujeme. Zdá se, že neexistuje žádné dost. Petrušek se však oprávněně ptá *„o kolik jsme šťastnější my, kteří jsme se dožili věku televizorů a mobilů a snowboardů a všech těch milých zbytečností, jež zpřijemňují život... ale činí lidi šťastnějšími?“* (ibid., s. 374). Skoro se nabízí otázka, jak tedy spotřebu snížit. Vždyť není životně důležité

spotřebovávat čím dál tím více. V tomto ohledu je ale problematické, že spotřeba je motorem ekonomického vývoje<sup>8</sup>, který je chápán jako cíl a hodnota sám o sobě.

Zaměříme-li se blíže na historii konzumní společnosti, zásadní problém je spatřován ve změně ekonomického chování rodin ve vyspělých zemích v cca posledních sto letech. Tradiční rodiny napříč celým sociálním spektrem můžeme charakterizovat ještě jako rodiny plánující a ve spotřebovávání střídmé (Smrčka, 2008, s. 33). Změna jejich chování byla však výsledkem téměř nepřetržitého růstu ekonomik, soustavně se zvyšujících příjmů a také chování států, které dávají veřejnosti pocit, že není problém utracet více než vydělat. (ibid., s. 18, 21) Smrčka (ibid., s. 24, 25) se také domnívá, že změna finančního chování rodin ve vyspělých společnostech je odrazem rozpadu tradiční rodiny, jež si byla ještě zvyklá dělat např. finanční rozpočet. V tradiční rodině měli navíc její členové odpovědnost vůči sobě navzájem a potřeba vzájemně se o sebe finančně postarat byla tak mnohem silnější než nyní. Fakt, že moderní rodiny zdaleka nespoří tolik jako tradiční rodiny je zároveň i výsledkem Bismarckových reforem, kdy stát převzal finanční péči o občana na sebe, a to formou průběžného financování tedy „tady a teď“. Spotřebovávat a nešetřit se stalo normou, která byla legitimizována tím, že stát na sebe převzal odpovědnost finančního zajištění občanů.

Smrčka (ibid., s. 45) dále na příkladech světových válek, holocaustu a komunismu ukazuje, že majetek přestal být něčím, co rodina uchovává po staletí, ale naopak se stal věcí relativní, co má smysl pouze v daném okamžiku. Stal se tak spotřebním zbožím. Navíc „*po celou tu dobu ztrácely rodinné finance (...) jako způsob kontroly okamžitých výdajů a nalézání cest k akumulaci majetku a jeho předání budoucí generaci, smysl. Ve světě, který může za deset minut přestat existovat, nemá hromadění majetku původní obsah.*“ (ibid., s. 46) Tak se začala rodit konzumní společnost. (ibid., s. 47)

#### **4.1.1 TEORIE SPOTŘEBNÍHO CHOVÁNÍ**

Jedním z hlavních rysů konzumní společnosti je reklama. Reklamní průmysl využívá různých psychologických faktorů, které ovlivňují motivaci lidí pořizovat si nové a nové výrobky, u nichž reálná materiální potřeba často chybí. S tím souvisí i snaha firem ovlivňovat jejich životnost, neboť to podporuje kolotoč nakupování.

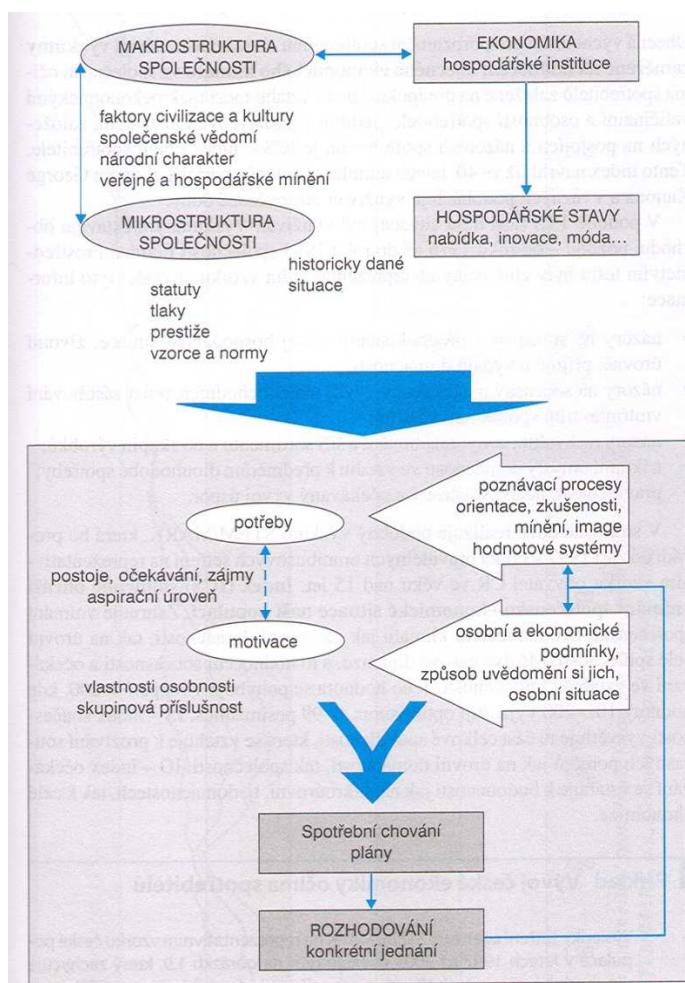
Spotřební chování je ovlivněno poměrně širokou škálou faktorů. Obrázek 1 představuje komplexní model spotřebního chování, který neopomíjí ani vliv společensko-ekonomických faktorů.

---

<sup>8</sup> Smrčka (2008, s. 28) např. ukazuje, že vývoj spotřeby rodin ovlivňuje růst HDP, a to tak, že zvýšení spotřeby domácností o 1 p.b. je roven zvýšení HDP zhruba o 0,5 až 0,6 p.b.



**Obrázek 1: Model spotřebního chování**



Zdroj: převzato z Vysekalová, Komárková, 2002 in Vysekalová, 2004, s. 35

V zákonné definici reklamy se píše, že reklama je oznámení, předvedení či jiná prezentace, která je šířena zejména komunikačními médii, jejím cílem je podpora podnikatelské činnosti, zejména podpora spotřeby nebo prodeje zboží atd. (Zákon č. 138/2002 Sb.). Reklama je velmi účinným nástrojem prodeje, který právě proto, že je vytvářen psychology, dokáže tak dosáhnout svého cíle, ke kterému byl zkonstruován. „Širším cílem reklamy není jenom dávat podněty k nákupu, ale ovlivňovat i motivační strukturu člověka, připravit ji tak, aby byla vnímavá k reklamním podnětům. Odtud plyne utváření celkové orientace na potřebu, vytváření postojů ke spotřebě jako nejpodstatnější hodnotě života, dále ke spotřebě jako oblasti lidského života, která reprezentuje kvalitu života, a od ní se odvíjí hodnocení úspěšnosti nebo neúspěšnosti člověka jako takového.“ (Vysekalová a Komárková, 2000, s. 99).

V jakémkoli, a tedy i spotřebním chování člověka, má důležitou roli motivace (psychologická příčina chování), k jejímž základním zdrojům patří potřeby. V reklamě se využívá manifestační teorie potřeb H. A. Murraye, podle níž vliv na projevení jednotlivých potřeb je dán situací člověka,

v které se právě nalézají. To v důsledku znamená, že podněty reklamy mohou sloužit jako spouštěcí mechanismus uvědomění si těchto potřeb. (ibid., s. 92) Komárková et al. (1998 in Komárková a Vysekalová, 2000, s. 93) uspořádali potřeby z hlediska spotřebitele na trhu, tj. které potřeby člověka jsou využívány v reklamě:

- 1) Potřeby afiliace – jsou potřebou emocionálního a sociálního kontaktu s lidmi, např. potřeba být obdivován a přijímán druhými, ochraňovat druhé.
- 2) Potřeby akvizice – vyjadřují potřebu typu vlastnit a shromážďovat věci, peníze apod.
- 3) Potřeba altruismu – vyjadřují zejména potřebu pomáhat druhým.
- 4) Potřeby experimentace – znamenají potřebu objevovat, zkoumat a zkoušet nové.
- 5) Potřeby moci – jsou např. potřeba řídit a kontrolovat svůj život, ovládat a ovlivňovat druhé, vzbuzovat v ostatních pocit závislosti na vlastní osobě
- 6) Potřeby prestiže – jedná se např. o potřebu být uznáván druhými, ale také může znamenat i potřebu závidět ze strany druhých.
- 7) Tělesné potřeby – tj. veškeré potřeby související se stravováním, spánkem, tělesnou aktivitou, pohlavním stykem atp.

Potřeba ovšem není přiměřenou odpovědí na to, proč lidé nakupují. Nakupování potravin skrze koncept potřeb vysvětlit lze bez námitek, ovšem není již zcela smysluplné říci, že potřebujeme plazmovou televizi značky x. (Lea, Tarpy, Webley, 1994, s. 252-253) Spotřebitelské chování je proto nutné vysvětlovat i z hlediska dalších motivačních faktorů než pouze potřeb. Významným faktorem spotřebitelského chování a zároveň prvkem v psychologii reklamy jsou také emoce jakožto důležité činitele motivace. Nejsou pouhým doprovodným jevem při uspokojování potřeb, ale zároveň je člověk vyvolává i pro ně samotné. (Vysekalová a Komárková, 2000, s. 94). Z hlediska motivace znamenají především maximalizaci příjemného a minimalizaci nepříjemného. Emoce nacházejí své místo v reklamě právě proto, že jsou zdrojem motivace a tedy podstatným prvkem spotřebitelského chování. V tomto ohledu se v reklamní branži pak využívá spojení konkrétního výrobku právě s nějakou pozitivní emocí. (ibid.)V poslední době také roste počet lidí, kteří si libují v nakupování; v podstatě lze tedy říci, že při nakupování prožívají pozitivní emoce, které pomáhají potlačovat negativní emoce spojené s jinými činnostmi nebo situacemi. Do krajnosti dovedená obliba nakupování získala své pojmenování – shopaholismus, závislost na nakupování. Mluví se o něm jako o impulzivním nakupování, které je spojeno s neschopností odolat tomuto nutkání a pocitem vzrušení. Ačkoliv tato tzv. moderní závislost není závislostí podle definice Mezinárodní klasifikace nemocí, reálně, tj. z hlediska příznaků, a v mediálním a běžném slovníku závislostí je. Ačkoliv podle některých není daleko k uznání shopaholismu za psychickou poruchu, někteří odborníci jej spíše považují za sociální problém spojený s širokou nabídkou zboží, možnostmi pořízení úvěrů a marketingem firem. (Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, n.d.)

Kromě potřeb a emocí jako základních zdrojů motivace jsou dále zmiňovány návyky, zájmy, hodnoty a ideály. Z hlediska spotřebitelství mají všechny tyto prvky značný vliv na chování spotřebitelů. V souvislosti se zadlužováním spotřebitelů získává na významu právě systém hodnot člověka. Vysekalová a Komárková (2000, s. 96) zmiňují několik hodnot důležitých z hlediska spotřebního chování: čas, odlišení se a výjimečnost, zdraví, ochrany životního prostředí, ochrana práv zvířete. Další hodnotou ovlivňující chování spotřebitele, která má přímou spojitost s problémem předluženosti, je láska k druhým. V tomto ohledu tak znamená zejména nakupování dárků s cílem vyjádřit pozitivní vztah k obdarovávanému. Podobně hodnota technické vyspělosti, která v důsledku znamená urychlování spotřeby a výměny starších výrobků za nové, se také (a dodejme mnohdy zbytečně) podílí na zadlužování domácností. Další hodnotou, kterou autoři zmiňují, je konformita a neodlišování se, kterou lze stručně charakterizovat jako hodnota být „in“. S tím ovšem zároveň souvisí vliv sociálního okolí na chování spotřebitelů na trhu. Ten je popsán např. v teoriích zabývajících se šířením zvláště nového zboží v ekonomice. Zdá se, že sociální vliv v některých případech nad vlivem potřeb na chování spotřebitele může převažovat. (Lea, Tarpy, Webley, 1994, s. 255) Vlivem sociálního okolí na spotřebu se zabýval také např. Veblen (viz výše). Zboží chápe jako něco, co je předmětem spotřeby z důvodu získání společenského postavení.

Otázkou také je, zda jsou motivace spotřebního chování psychologicky dané nebo jsou naopak ovlivnitelné ekonomickými tlaky (Lea, Tarpy, Webley, 1994, s. 614). Se zajímavou odpovědí přišel např. Katona (1975 in *ibid.*), podle něhož se lidské potřeby nemění vlivem ekonomických okolností, ale příležitostmi jejich uspokojování. To v zásadě znamená, že technologický pokrok a rostoucí příjem umožnily uspokojování nižších a vyšších potřeb<sup>9</sup>.

Bylo by však nesprávné, aby vznikl dojem, že chování spotřebitele je určeno pouze jeho motivací a jeho vlastním rozhodováním. Moc a praktiky firem jsou dnes takové, že firmy jsou ti, kteří manipulují se spotřebitelem a snaží se mu vnutit nabízené zboží tak, že v něm vytvoří zdání skutečné potřeby. „*Mnohé z potřeb, které lidé (...) považují za své vlastní potřeby, jsou ve skutečnosti potřebami trhu, respektive potřebami jednotlivých firem na trhu soupeřících*“. Cílem reklamy je vzbudit ve spotřebiteli pocit nepostradatelnosti nabízeného produktu. (Keller, 1995, s. 34) Navíc, jak podotýká Smrčka (2008, s. 68), vnucovaný a požadovaný růst spotřeby nemůže být pro producenty dostatečný bez silného zadlužování populací. Proto se naše společnost začala ocitat ve fázi zadlužené spotřeby, zadluženého konzumu. Smrčka (*ibid.*, s. 69) ale poukazuje na to, že tento „zadlužený“ konzum se netýká celé společnosti. Neúčastní se ho skupina velmi bohatých lidí, jejichž příjmy jsou dostatečně velké na pokrytí jejich spotřeby, a dále ani velmi chudých lidí, kteří

---

<sup>9</sup> Použijeme-li hierarchickou teorii potřeb A. Maslowa, která se skládá z pěti stupňů potřeb uspořádaných podle naléhavosti jejich uspokojení. Jedná se o potřeby fyziologické, potřeby bezpečí, potřeby náležitosti a lásky, potřeby sebeúcty a uznání a potřeby sebeaktualizace, seberealizace.

si zkrátka „závod o maximální spotřebu“ nemohou dovolit. Třetí skupinou v řádu několika málo procent jsou ti, jež reklamnímu tlaku odolávají a z hlediska spotřeby je můžeme označit za střídme.

Na závěr je ale nutné zároveň poznamenat, že zadlužení v moderní společnosti není jen výsledkem diktátu spotřeby, ale také dlouhodobě nízké inflace a jeho potlačení na přelomu 20. a 21. století a také liberalizace trhu s peněžními prostředky, jež má za následek rozvoj úvěrování rodin (Smrčka, 2008, s. 77).

## 4.2 Nástroje ve veřejné politice

Bylo již řečeno, že jedním z cílů této práce je předložit možná řešení problému předluženosti. Drhová a Veselý (2007, s. 256) uvádí, že při tvorbě řešení lze využít dosavadních zkušeností a řešení daného problému v minulosti, ponaučení z řešení podobných problémů jinde, vlastních nápadů a nakonec poznatků získaných z literatury (především z teorie veřejné politiky). Navrhovaná řešení jsou v této práci především výsledkem dosavadních zkušeností, vlastních nápadů autora a oslovených odborníků, ale v neposlední řadě reflektují i teoretické poznatky o nástrojích, o nichž je stručně pohovořeno v této kapitole. Jak upozorňuje Vedung (2003, s. 21), pro tvůrce politiky je důležité mít přehled o obecných formách nástrojů, neboť právě volba vhodné kombinace daných nástrojů je jednak komplikovaná a zároveň v politickém plánování velmi důležitá.

Existuje nespočet klasifikací a typologií, které se různým způsobem snaží setřídít nástroje používané ve veřejné politice. První pokusy klasifikovat politické nástroje se objevily již v 50. letech 20. stol. (Howlett et al., 2009, s. 114), od 60. let až dosud následuje řada autorů, kteří různým způsobem k teorii veřejně politických nástrojů přispěli<sup>10</sup>. Autoři se shodují, že neexistuje jediná všeobecně přijímaná typologie nástrojů (Pal, 2006, s. 144, Drhová a Veselý, 2007, s. 258, Vedung, 2003, s. 22, Howlett et al., 2009, s. 114), každá pracuje s jinými kritérii. Howlett et al. (2009, s. 116) argumentují, že 80. a 90. léta byla ve znamení tzv. substantivních nástrojů (klasické nástroje typu regulace, veřejného podniku, subvencí zacílené na změnu sociálního a ekonomického chování), zatímco systematická analýza procedurálních nástrojů (zacílených na ovlivnění aspektů politického procesu jako je účast různých aktérů, partnerství veřejného a soukromého sektoru apod.) byla spíše opomíjena<sup>11</sup>. Přitom procedurální nástroje jsou základní součástí moderního vládnutí. Jejich použití a zájem o ně je na nadnárodní úrovni výsledkem rostoucího mezinárodního

---

<sup>10</sup> Kirschen; Lowi; Hood; Linder a Peters; Salamon a Lund; Doern a Phidd; Salamon; Videc, Rist, Vedung; Howlett a Ramesh; Howlett, Ramesh, Perl a další

<sup>11</sup> Tradiční substantivní nástroje přímo ovlivňují „dodání“ statků a služeb společnosti. Procedurální nástroje ovlivňují interakce státu a společnosti tak, aby byla zajištěna podpora záměrů vlády, jsou zaměřeny na nepřímé ovlivnění výstupů politiky skrze manipulaci politického procesu. (Howlett, 2000, s. 412-413)

vlivu, na národní úrovni pak výsledkem komplexity sítí aktérů (Howlett, 2000). V současné době jsou již nicméně dostupné teoretické poznatky o obou typech nástrojů (Howlett et al., 2009, s. 116).

Nástroje ve veřejné politice slouží k dosahování stanovených cílů týkajících se konkrétních veřejně politických problémů. „*Jsou sadou technik, kterými vládní autority využívají vlastní síly v pokusu zajistit podporu a působit na společenské změny nebo jim předcházet*“ (přeloženo dle Vedung, 2003, s. 21). Protože k některým problémům se některé nástroje hodí více, některé méně, s každým nástrojem se pojí nějaké vlastnosti a také problémová místa (Elmore, 1987, s. 175), jako vhodný krok se nabízí právě prozkoumat hlavní typy nástrojů včetně jejich výhod a nevýhod. Za tímto účelem vycházím především z prací autorů Michaela Howletta<sup>12</sup> (resp. C. Hooda, z něhož autor vychází), Leslieho A. Pala a částečně i E. Vedunga, jejichž typologie nástrojů se do velké míry překrývají, přičemž všechny zohledňují jak substantivní, tak procedurální politické nástroje. Nutno poznamenat, že některým nástrojům je na tomto věnována větší pozornost, a to s ohledem na konkrétní řešení problému předluženosti.

Howlett et al. rozvíjí klasifikaci nástrojů C. Hooda označovanou jako tzv. NATO model, podle něhož vlády řeší veřejně politické problémy s využitím čtyř typů různých zdrojů – informací (nodality), autority, finančních prostředků (treasure) či nějaké organizace<sup>13</sup>. Přehled konkrétních nástrojů je uveden v tabulce 1.

**Tabulka 1: Klasifikace nástrojů v teorii Hooda, resp. Howletta et al.**

<b>Informace</b>	<b>Autorita</b>	<b>Finance</b>	<b>Organizace</b>
<i>Sběr informací a jejich zveřejnění</i>	<i>Regulace na základě nařízení a kontroly</i>	<i>Granty a půjčky</i>	<i>Přímé zajištění statků a služeb a veřejné podniky</i>
<i>Doporučení a nabádání</i>	<i>Samoregulace</i>	<i>Poplatky</i>	<i>Využití rodin, komunit a dobrovolnických organizací</i>
<i>Reklama</i>	<i>Nastavení standardů a regulace delegováním moci, licence</i>	<i>Daně a daňové výdaje</i>	<i>Tvorba trhu</i>
<i>Komise a šetření</i>	<i>Poradní výbory a konzultace</i>	<i>Financování zájmových skupin</i>	<i>Reorganizace veřejné správy</i>

Zdroj: převzato a přeloženo z Hood, 1986 in Howlett et al., 2009, s. 116

<sup>12</sup> příp. ve spolupráci s M. Rameshem a A. Perlem

<sup>13</sup> pojem organizace je chápán v sociologickém slova smyslu

Podobně klasifikuje veřejně politické nástroje i Leslie A. Pal (2006), který stejně jako Howlett et al. rozlišuje informační nástroje a regulační nástroje. Výdajové nástroje, které Pal dále uvádí, lze v tomto případě ztotožnit s finančními nástroji (*treasure*, viz výše), možnosti přímého jednání pak s organizačními nástroji. Pal však navíc zahrnuje do možností, jež se vládám nabízí, také zachování statusu quo. Nedělat nic je stejně jako ostatní možnosti řešení také rozhodnutím, jehož význam nabývá zejména v případech, kdy se daný problém nakonec ukáže nebýt ve skutečnosti problémem, nebo kdy náklady intervence převyšují užitky, případně jestliže je problém vyřešen jinými silami (Pal, 2006, s. 146). Typologie a příklady nástrojů jsou uvedeny v tabulce 2. Do jisté míry podobnou klasifikaci nabízí i Videc, Rist a Vedung, kteří vycházejíce z Etzioniho trojdimenzionální klasifikace moci<sup>14</sup> navrhuji rozlišovat obecné kategorie nástrojů následovně: regulace, ekonomické prostředky a informace. Organizaci však na rozdíl od výše zmíněných autorů považují spíše za předpoklad aplikace veřejně politických nástrojů než za nástroj samotný. (Vedung, 2003) Vycházejí však primárně z prací Howleta et al. a Pala v dalším textu shrnuji základní vlastnosti, možnosti a rizika čtyř typů nástrojů používaných k řešení veřejně politických problémů: regulační, informační, finanční, organizační.

**Tabulka 2: Co mohou dělat vlády**

<b>Nedělat nic</b>	<b>Jednat nepřímo</b>			<b>Jednat přímo</b>
	<b>Informace</b>	<b>Výdaje</b>	<b>Regulace</b>	
	<i>Pozitivní</i>	<i>Pozitivní</i>	<i>Pozitivní</i>	<i>Státní agentura</i>
	<i>Pobízení</i>	<i>Převod peněz</i>	<i>Povolení</i>	<i>(oddělení apod.)</i>
		<i>Granty</i>	<i>Licence</i>	
		<i>Dotace, příspěvky</i>	<i>Uznání</i>	<i>Státní korporace</i>
		<i>Půjčky</i>		
		<i>Daňové výdaje</i>		<i>Partnerství/smlouva</i>
		<i>Poukázky</i>		<i>s třetí stranou</i>
	<i>Negativní</i>	<i>Negativní</i>	<i>Negativní</i>	<i>(nevládní, nezisková</i>
	<i>Odražování</i>	<i>Daně</i>	<i>Trestní právo</i>	<i>organice, firma)</i>
	<i>Spory, argumenty</i>	<i>Poplatky</i>	<i>Zákazy</i>	
	<i>Přesvědčování</i>	<i>Pokuty</i>	<i>(mimo trestní právo)</i>	
	<i>Využití faktů a dat</i>			

Zdroj: převzato a přeloženo dle Pal, 2006, s. 145

<sup>14</sup> Amitai Etzioni ve svém díle „A Comparative Analysis of Complex Organizations“ rozlišuje moc donucovací, remunerativní-odměňující a normativní (Vedung, 2003, s. 28).

#### 4.2.1 REGULACE

„Regulace jsou opatření prováděná vládou k ovlivnění lidí prostřednictvím formulovaných pravidel a direktiv, které přikazují jejich příjemcům jednat v souladu s tím, co je těmito pravidly a direktivami nařízeno“ (přeloženo dle Vedung, 2003, s. 31), to znamená, že mohou jak přikazovat, tak zakazovat. Ačkoliv jsou regulace obvykle spojovány s hrozbami a negativními sankcemi, nemusí tomu tak být vždy; pro definici regulace je důležitá přítomnost autority a povinnosti (ibid.). Konkrétním příkladem regulačních nástrojů mohou být zákony a vyhlášky, povolení a licence, standardy, příp. samoregulace.

Způsobilst vlády přikazovat a zakazovat konkrétní jednání závisí na legitimitě příkazů a efektivitě sankcí. Především právě legitimita příkazů přisouzená občany dané společnosti umožňuje efektivně využít sankce proti těm, kteří dané pravidlo porušují. (Pal, 2006, s. 154) Příkazy jsou však téměř vždy spojeny s určitou mírou nedodržování a neúplným vynucením, protože jejich vynucení je nákladné a regulované subjekty mají tendenci se těmto příkazům vyhýbat. Ústředním problémem je právě optimální nastavení konkrétních standardů, trestů a způsobů vymáhání. Příliš vysoké standardy potenciálně znamenají vysokou míru jejich dodržování, a to zejména pokud dodržování znamená vyšší náklady v porovnání s možnou pokutou. Jako vhodné se jeví nastavit standardy na nižší úroveň a postupně je zvyšovat, což eliminuje riziko silného odporu. Odhadnout, do jaké míry budou dané příkazy dodržovány, závisí na naší schopnosti měřit faktory, které považujeme za důležité. Kromě výše zmíněných faktorů je účinnost příkazů závislá např. na tom, do jaké míry jsou dané standardy jasné, jak subjekty jednaly ještě před nastavením těchto pravidel či na samotné kapacitě subjektů příkazy dodržovat. (Elmore, 1987, s. 177-8, 182) S ohledem na soulad s pravidly se jako důležitý ukazuje i způsob tvorby a proces, jakým je regulace vytvořena. Míra souladu s pravidly obvykle záleží také na tom, kolik toho o dané věci lidé vědí a jak ji akceptují, přičemž míra vědění a přijetí je vyšší, jestliže mají tito lidé možnost účastnit se tvorby dané regulace (Pal, 2006, s. 156).

Regulační nástroje lze samozřejmě dále dělit např. dle oblastí ve veřejné politice, obvykle se uvádí ekonomická, sociální nebo environmentální regulace. Problematika předluženosti vzhledem k přesahu jak do ekonomické, tak do sociální oblasti může být řešena v rámci ekonomické i sociální regulace, která je více spjata s fyzickým a morálním blahobytem (Howlett et al., 2009, s. 119).

Regulace se nabízí jako vhodné řešení na rozdíl např. od přesvědčovacích taktik, jestliže se jedná o chování, které je považováno za zvlášť nežádoucí. Předvídatelnost jednání, kterou s sebou regulace přináší, regulační opatření činí vhodnější také v obdobích krize, kdy je vyžadována okamžitá reakce na daný problém. Ve srovnání s jinými nástroji jako např. subvence nebo daňové

zvýhodnění může být méně nákladná. (Mitnick, 1980 in Howlett et al., 2009, s. 120) S regulačními nástroji se ovšem pojí i některé nevýhody. Jednou z nich je riziko brždění inovačního a technologického vývoje v souvislosti s omezenými možnostmi firem (ibid.), narušení aktivit dobrovolnického nebo soukromého sektoru a vzniku ekonomické neefektivity (Wilson 1974 in ibid.), či riziko nezamýšlených důsledků v souvislosti s neflexibilními pravidly, jež neumožňují přihlídnutí k individuálním okolnostem (Dyerson a Mueller, 1993 in ibid.).

Howlett et al. (2009) pak k nástrojům založených na autoritě vedle klasických regulačních nástrojů řadí delegovanou regulaci a samoregulaci a poradní výbory. Konkrétním příkladem delegované regulace je, jestliže někteří aktéři či skupiny vykonávají veřejnou správu na základě samosprávy, tak jak je to v případě Exekutorské komory nebo České advokátní komory. Podle Howletta et al. (ibid., s. 121) však delegace může být i méně explicitní např. v případě soukromých firem či asociací vytvářejících různé standardy nebo certifikace. Poradní výbory mohou být jak dlouhodobé, tak vytvořené ad hoc; jejich význam tkví především v možnosti prezentovat zájmy a postoje zainteresovaných aktérů, mezi nimiž lze vytvořit dialog a případně shodu (ibid., s. 122). Příkladem regulace jsou také povolení nebo licence, přičemž licence jsou na rozdíl od povolení komplikovanější, protože v sobě obsahují zákaz, povolení i konkrétní podmínky. Klíčovým bodem je pak stanovení sankcí pro ty subjekty, jež ke své činnosti povinnou licenci nepoužívají. (Pal, 2006, s. 157). Nevýhody, které jsou pro licencování charakteristické, jsou nejistota administrativního procesu a dodržování takové regulace a nízká flexibilita (Levine et al., 1990 in Birkland, 2011, s. 251)

#### **4.2.2 INFORMACE**

Informace jsou určité pokusy o to, ovlivnit chování lidí prostřednictvím přenosu znalostí, sdělování promyšlených argumentů a přesvědčování (Vedung, 2003, s. 33). Konkrétně se pak může jednat o publikování tištěných materiálů jako jsou různé brožury a příručky, letáky, bulletiny a plakáty, dále o reklamu, labeling, audity, inspekce, demonstrační programy, poradenství, školení, příp. jiné vzdělávací aktivity či další shromažďování a šíření vědění a doporučení. Informační nástroje vládám umožňují nejen informovat občany o tom, co je dobré a špatné, ale také poskytovat informace o tom, jaké jednání je povoleno. (ibid.) Mohou lidem jejich jednání buď rozmlouvat nebo je naopak k nějakému jednání nabádat, ale v žádném případě na rozdíl od regulačních nástrojů v sobě neobsahují povinnost či nátlak. Proto jsou také považovány za nejméně donucovací nástroj. (Pal, 2006, s. 149). Vedung ukazuje na příkladech některých konkrétních forem nástrojů, že jsou v podstatě kombinací různých typů např. kombinací regulace a informace jako povinné označování výrobků. Ta na jedné straně reguluje chování subjektů, ale na druhé straně přináší spotřebitelům informaci. Autor argumentuje, že v tomto případě se jedná nástroj, kde je hlavní komponentou informace, neboť právě smyslem povinného označování výrobků je poskytnout spotřebitelům



informaci, přičemž regulace je spíš pak pouze prostředkem. Vysvětluje, že při úvaze o politických nástrojích je důležité právě zohledňovat „stupeň“ řetězce v implementaci, kterému je nástroj adresován, v uvedeném případě tedy spotřebiteli. (Vedung, 2003, s. 36-37)

Přesto jsou např. veřejné kampaně při řešení veřejně politických problémů poměrně často využívány. Pal upozorňuje, že i když jsou informační nástroje obecně považovány za slabé a nenásilné, ve skutečnosti jejich použití získává na důležitosti. Důvodem je to, že právě regulační, výdajové nebo daňové nástroje jsou v rámci tzv. nového vládnutí omezovány; informační nástroje jsou ve srovnání s nimi často méně nákladné i méně invazivní. Informace navíc nabývají na svém významu i v souvislosti s rozvojem tzv. informační společnosti. Kromě toho povaha mnoha veřejně politických problémů (např. diskriminace) je primárně subjektivní a právě přesvědčování a nátlak jsou důležité. (Pal, 2006, kap. 4)

Při uvažování o informačních nástrojích je třeba brát v potaz, že chování lidí/subjektů vychází ze znalostí, přesvědčení a hodnot. Pokud jsou jejich znalosti nesprávné či neúplné, přesvědčení špatná nebo hodnoty kontraproduktivní, pak dané jednání zůstane nezměněno. Informační nástroje jsou nejúčinnější v případě, jsou-li tyto znalosti, přesvědčení a hodnoty v souladu s jejich okamžitým zájmem. (Pal, 2006, s. 150) Aby informace vedla ke změně, musí být navíc veřejnost schopna spočítat důsledky zveřejněných dat a interpretovat informace (Cohen a Santhakumar, 2007 in Howlett et al., 2009, s. 117), přičemž tato schopnost je závislá na socioekonomickém statusu, množství informací a způsobu jejich prezentace (Howels, 2005 in ibid.) Ponechat řešení problému pouze na využití informačních nástrojů se proto nezdá být rozumné, ani účinné. Co se týče naléhání jako jednoho z nástrojů, jak uzavírá Stanbury a Fulton (1984 in ibid., s. 118), jestliže chybí pozitivní nebo negativní pobídky, snahy o naléhání nepřinášejí velkou pravděpodobnost úspěchu či dlouhotrvající efekt. K veřejným kampaním lze ale říci, že i když ne každá je nakonec účinná, některé z nich byly úspěšné v tom, že dokázaly ovlivnit chování velké části populace, což ospravedlnilo vynaložené náklady<sup>15</sup> (Birkland, 2011, s. 252).

Pal (2006, s. 150) upozorňuje, že změnu v chování nemusí podnítit pouze informační kampaň, ale informace o někom a něčem poskytnutá ostatním. Využití jakéhosi „zahanbení „je využíváno poměrně často – jedná se např. povinné označování produktů v souvislosti se škodlivými látkami nebo seznamy „problematických“ subjektů apod. *„Zajímavé je na nich to, že na rozdíl od varovných označení, které lidem říkají, co dělat, nebo vyjadřují škodlivost či riziko, povinné zveřejňování jednoduše dává tyto faktické informace veřejnosti a ponechává rozhodnutí ohledně rizika na nich“* (přeloženo dle ibid.).

---

<sup>15</sup> Autor uvádí příklad kampaně proti kouření nebo kampaně pro používání bezpečnostních pásů v automobilech v USA.

### 4.2.3 FINANČNÍ NÁSTROJE

Využití finančních nástrojů k dosažení zamýšlených cílů je spojeno se snahou ovlivnit jednání lidí skrze kalkulus nákladů, přínosů a zdrojů (Pal, 2006, s. 151). Howlett et al. považují za finanční nástroje veškeré formy finančních transferů směrem k nebo od individuí, firem a organizací, které mohou sloužit jako pobídky i jako překážky. Tyto nástroje ovlivňují rozhodování aktérů o možných jednáních na základě vlastních odhadů o přínosech a nákladech spojených s daným jednáním. (Howlett et al., 2009, s. 122) Na rozdíl od regulací v sobě mají finanční nástroje vždy jistou míru volnosti v tom, zda určité jednání zvolit či nikoliv, a to i v případě daní, neboť např. v případě cigaretové daně existuje zjevný rozdíl mezi zákazem prodeje cigaret či uvalení daně na prodej cigaret (Vedung, 2003, s. 32).

Jedním z příkladů finančních nástrojů jsou různé pobídky typu grantů. Granty jsou obvykle využívány s cílem motivovat dané subjekty k zajištění potřebných statků či služeb, které by jinak tyto subjekty nezajistily. Dalším typem pobídky jsou také daňová zvýhodnění či daně a poplatky, které jsou za určitých podmínek odpuštěny. Podobně sem patří i půjčky. (Howlett et al., 2009, s. 122-123) Finančním nástrojem jsou ale i peněžní transfery ve formě různých investic do budoucnosti – tzv. budování schopností (capacity-building), jak je označuje Elmore. Jejich nevýhodou je však očekávání budoucích zisků, jež jsou často „nejisté, neurčité a nezměřitelné“, a proto jejich preference např. ve srovnání s regulačními nástroji nebo krátkodobými pobídkami závisí na důležitosti krátkodobých výsledků, která je jim připisována tvůrci politik. (Elmore, 1987, s. 178) Jestliže tvůrci politik mají krátkodobé preference nebo silně preferují okamžité výsledky oproti dlouhodobým, které jsou ale na druhou stranu méně jisté, pak je pravděpodobné, že bude oblast budoucích kapacit chronicky podinvestovaná (ibid., 179).

Za finanční nástroje jsou považovány i různé finanční překážky ve smyslu daní nebo uživatelských poplatků. S ohledem na reálná řešení zkoumaného problému předlužení je smysluplné zmínit zejména uživatelské poplatky, jež jsou chápány jako finanční postih s cílem odradit subjekty od daného jednání. Na příkladu poplatků za znečišťování uvedme, že teoreticky vedou tyto poplatky k tomu, že daný subjekt usiluje o minimalizaci těchto sazeb tím, že snižuje znečištění na úroveň, která platbu této sazby nevyžaduje. Výhodami spojenými s uživatelskými poplatky, příp. daněmi jsou např. motivace redukovat nežádoucí aktivity, podpora inovací prostřednictvím hledání levnějších alternativ<sup>16</sup>, flexibilita sazeb. Jsou také výhodné z administrativního hlediska, neboť případná redukce nežádoucího chování je ponechána na rozhodnutí lidí/subjektů, nikoli na prostředcích donucení. Rizikem je ale nastavení vhodné sazby daně či poplatku, jež by vedla k zamýšlenému cíli, s čímž souvisí i riziko velkých administrativních nákladů, pokud by vlivem

---

<sup>16</sup> V tomto případě však levnější alternativy nemusí vždy vést k žádoucímu chování; inovace nemusí být chápána v pozitivním slova smyslu.

špatně nastavených sazeb došlo k vyhybavému jednání dotčených subjektů. Tyto nástroje není vhodné použít v případě kritické situace, jež vyžaduje rychlé řešení. (Howlett et al., 2009, s. 124-125)

#### **4.2.4 ORGANIZACE**

Ačkoliv již budeme považovat organizaci za nástroj či „pouze“ za prostředek k implementaci nástrojů, v každém případě by neměla být diskuze o organizaci s ohledem na výběr a hodnocení nástrojů opomenuta. Organizace, pomocí níž jsou zajišťovány různé veřejně politické cíle, mohou mít různé podoby: přímé poskytování státem, s využitím veřejných podniků, partnerství veřejného a soukromého sektoru, tvorbou trhu a tržních mechanismů. Dalším nástrojem organizace je využití pomoci rodin, komunit a dobrovolnických organizací. V tomto případě dané úkoly vykonávají nevládní aktéři, a to na dobrovolné bázi. (Howlett et al., 2009) V některých případech je však zapotřebí vytvoření podmínek pro činnost těchto aktérů (Phillips et al., 2001 in ibid.), jež mohou představovat např. poskytnutí státních dotací na činnost dobrovolnických - neziskových organizací. Zde poznamenám, že nárůst neziskových organizací po celém světě během 90. let 20. stol. byl kromě jiných zapříčiněn právě pochybnostmi o schopnostech státu vyrovnat se s problémy soc. zabezpečení, rozvoje a životního prostředí či dalších problémů (Salamon et al., 1999).

Howlett et al. mezi organizačními nástroji uvádí dále reorganizaci veřejné správy (vlády), pod kterou si lze představit tvorbu nové agentury nebo úřadu. Ačkoliv organizační změny tohoto typu jsou významným aspektem moderní tvorby politiky, mají své limity jako např. vysoké časové i finanční náklady. (Howlett et al., 2009, s. 134-135) U politik postavených na změně systému vyvstává problém jak vytvořit nové institucionální uspořádání, jak zabránit stávajícím institucím ve využívání jejich konkurenčních výhod, aby nelimitovaly nebo neoslabovaly nové instituce a jak zabránit příjemcům nové autority, aby ji nevyužívali způsobem, jež odporuje očekávaným výstupům tvůrců politiky (Elmore, 1987, s. 178).

#### **4.2.5 VHODNOST VEŘEJNĚ POLITICKÝCH NÁSTROJŮ**

Různí autoři pro klasifikaci nástrojů využívají různé dimenze, resp. aspekty politických nástrojů. Howlett a Ramesh (1995 in Howlett, 2000, s. 416-417) např. zmiňují, že výběr vhodného nástroje (substantivního) souvisí s organizační schopností státu ovlivňovat aktéry a s komplexitou politického subsystému (rozuměj jako množství a typy aktérů, na jejichž chování je vládní politika namířena). Ve svém modelu argumentují (obrázek 2), že tržní nástroje nebo státní dotace by měly být užity pouze při vysoké schopnosti státu i komplexitě pol. subsystému. Naopak za podmínek nízké schopnosti státu a relativní jednoduchosti prostředí může být efektivní využít pomoci dobrovolnických organizací, rodin, komunit. Přímé zajištění služeb je naopak vhodné v případě vysoké kapacity státu, ale nízké komplexity subsystému. Jestliže kapacita státu zůstává nízká, ale

komplexitu subsystému lze charakterizovat jako vysokou, je vhodné využít regulační nebo informační nástroje.

**Obrázek 2: Model výběru substantivních nástrojů**

<i>Level of policy subsystem complexity</i>		
<i>Level of state capacity</i>		
<i>High</i>	<i>High</i> Market, or subsidy instruments	<i>Low</i> Direct provision instruments
<i>Low</i>	Regulatory or information instruments	Voluntary, community or family-based instruments

Zdroj: převzato z Howlett a Ramesh, 1995 in Howlett, 2000, s. 417

Na výše zmíněných obecných formách nástrojů bylo ukázáno, jaké možnosti mají vlády při řešení společenských problémů. Taktéž lze vyvodit, že různé nástroje budou mít na jednání lidí/subjektů různý vliv. Vedung obecně shrnuje, že ve většině kultur použití donucení (regulace) přináší větší odcizení a zároveň menší oddanost než použití ekonomické síly, nejméně odcizující je pak použití informací a nabádání, kde lze předpokládat ve srovnání s regulačními a finančními nástroji největší oddanost. Podstatou informačních nástrojů je přesvědčení lidí, finanční nástroje zohledňují vlastní zájem lidí, regulační nástroje jsou pak založeny na přinucení. Tvůrci politik při řešení problémů tíhnou k tomu používat nástroje postupně od nejmenší po největší sílu či nátlak. Vysvětlení této strategie může být dvojí. Vliv může mít jednak postupně sílící legitimita a veřejné přesvědčení<sup>17</sup>, ale vysvětlení poskytuje i liberálně politické filosofie, která je založena na vyhnutí se vládní intervence - pokud je zásah vlády považován za nezbytný, pak je zastáván princip minimálního omezování. (Vedung, 2003, s. 40-41) Pal ukazuje, že vládnutí obecně a s tím i jednotlivé typy nástrojů se v podmínkách globalizace, technologických a kulturních změn a vlivem nových přístupů ve veřejné správě mění a získávají novou dynamiku. Např. u nástrojů regulace, jejichž diskuze je pro tuto práci zvlášť důležitá, lze identifikovat protichůdné trendy. Regulační nástroje jsou v podmínkách současného vládnutí méně realizovatelné, neboť jsou závislé na přímé autoritě, která je pro dnešní veřejnost méně legitimní. Na druhé straně tento trend deregulace je doprovázen naopak re-regulací v některých oblastech, kde je znatelná přítomnost mezinárodních vlivů, která regulaci nikoli omezuje, ale naopak posiluje (Pal, 2006, kap. 4) Tento trend je patrný např. v souvislosti se směrnicemi EU, které nutí státy plnit dané požadavky; konkrétním příkladem je vznik zákona o spotřebitelském úvěru, který vznikl právě na základě takové směrnice.

<sup>17</sup> „Nejméně nátlakové nástroje jsou představeny nejdříve, aby postupně oslabily odpor jistých skupin lidí a navykly je na vládní zásah v této oblasti. Po nějaké době se autority cítí být oprávněné, aby tyto záležitosti regulovaly definitivně, a to s využitím nejsilnějších nástrojů.“ (přeloženo dle Vedung, 2003, s. 40).

### 4.3 Definice a měření předluženosti

Přestože je předluženost domácností závažným problémem zejména v západních zemích již řadu let, neexistuje prakticky jednotná definice toho, co předluženost znamená, ani jak ji měřit. Pojem předlužení používají různí autoři různě. Někteří jej vztahu pouze k samotnému půjčování finančních prostředků, zatímco jiní přijali širší definici předluženosti, která zahrnuje jak obtíže s placením, tak i dalších finančních závazků a plateb za domácnost. (European Commission, 2008a, s. 7) Gummy shrnuje, že je předluženost nicméně často chápána ve smyslu obtíží s plněním finančních závazků (2007, s. 7). Předlužení má tři stupně: (1) neschopnost splácet komerční půjčky, spotřebitelské úvěry apod., (2) neschopnost platit za bydlení, (3) nedostatek prostředků na jídlo a oblečení (Evropský rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, n.d.).

Pojem předlužení se tak vymezuje oproti pojmu zadlužení, který zpravidla znamená pouze finanční závazek ve formě úvěru, v zásadě ale nevyjadřuje problémy s finančními závazky spojené. Je však s pojmem předlužení často špatně zaměňován. V této práci je proto kladen důraz na správné používání obou pojmů. Podle Běhákové, předsedkyně společnosti SPES (in Horčíčková, 2008, s. 13-14) hovoříme o předlužení jedince nebo domácností, jestliže neplnění platebních povinností spěje k ekonomické a psychosociální destabilizaci dlužníka. Hranice mezi hrozícím předlužením a předlužením je subjektivní.

Mnohé země převážně EU-15 se problematikou předluženosti dlouhodobě zabývají a i přes různorodost možných přístupů k předluženosti se mají vytvořené vlastní definice i metodiku jejího měření. V roce 2008 Evropská unie provedla studii k vytvoření společné definice předluženosti s názvem „Towards a common operational European definition of over-indebtedness“, v níž zkoumá různé definice předluženosti i způsoby jejího měření ve vybraných členských zemích. Na základě tohoto výzkumu bylo identifikováno několik klíčových aspektů, které jsou pro různé definice společné a představují tak pro společnou definici předluženosti základ<sup>18</sup> (European Commission, 2008a, s. 37):

- ✓ Domácnost (skupina lidí, kteří společně žijí a sdílejí příjmy).
- ✓ Smluvní finanční závazky (např. hypotéka, spotřebitelský úvěr, nájemné, výdaje na provoz domácnosti včetně účtů za telefon apod).
- ✓ Platební schopnost (schopnost pokrýt smluvní finanční závazky). Předluženost vyjadřuje neschopnost tyto závazky plnit.
- ✓ Časová dimenze. Definice předluženosti postihuje trvalé či přetrvávající finanční problémy.

---

<sup>18</sup> Definice zároveň využívá dostupných dat z pravidelného celoevropského šetření příjmů a životních podmínek domácností EU-SILC.

- ✓ Životní úroveň. Předluženost zachycuje ty případy, kdy rodina není schopna dostát svým finančním závazkům, aniž by musela snížit minimální standard jejich životních výdajů.
- ✓ Nulová likvidita (neschopnost vyřešit nepříznivou situaci využitím úspor či půjčky).

Vzhledem k tomu, že předluženost je považována za multidimenzionální problém, nemůže být charakterizována jediným ukazatelem (ibid.). Proto se k jejímu měření používá celá řada indikátorů. Zmíněná studie EU shrnuje a vymezuje následující typy ukazatelů - informací, které jsou v různých zemích sledovány. Tyto informace jsou zároveň pravidelně či nepravidelně zjišťovány i na úrovni celé EU, a to jednak v rámci výběrového šetření příjmů a životních podmínek domácností (EU-SILC) a dále v průzkumu veřejného mínění Eurobarometr. Jedná se o následující (ibid.):

- ✓ Statistiky týkající se nedoplatků.
- ✓ Statistiky týkající se urovnání/řešení dluhů.
- ✓ Výzkumy finančního zatížení rodin.
- ✓ Další indikátory jako poměr dluhů a příjmů, dluhové zatížení, počty uživatelů dluhových poraden.

Studie navrhuje pro definici a měření předluženosti v zemích EU využít souhrnně pak tyto konkrétní ukazatele a kritéria, které by bylo možné získávat z výše jmenovaných šetření (ibid., s. 55):

- ✓ Srovnatelně vysoké finanční závazky, které tlačí životní úroveň domácnosti pod hranici chudoby (tj. pod 60 % národního mediánového příjmu).
- ✓ Minimálně jeden finanční závazek v selhání.
- ✓ Měsíční splátky všech finančních závazků jsou pro domácnost velkou zátěží.
- ✓ Schopnost splácet své finanční závazky domácnost hodnotí jako obtížné nebo velmi obtížné.
- ✓ Neschopnost platit náhlé finanční výdaje.

Kromě definování „domácnosti v předlužení“ studie dále navrhuje definovat „domácnosti v ohrožení předlužením“, a to jako domácnosti, které splňují výše uvedená kritéria, ale příjem není finančními závazky snížen pod hranici chudoby (jen se této hranici může blížit). „Domácnosti s finančními obtížemi“ lze pak identifikovat jako domácnosti, která také splňují uvedená kritéria, ale hranici chudoby se ani po odečtení finančních výdajů spojených s finančními závazky neblíží. (ibid.) Vzhledem k tomu, že definice navrhovaná v této studii využívá k posouzení předluženosti několik indikátorů dohromady, není ji možné bez odpovídajícího šetření pro měření předluženosti použít.

Na tomto místě je vhodné také uvést studii zadanou Ministerstvem obchodu Velké Británie z roku 2005, která pracuje s definicí předluženosti, podle níž jsou předlužené ty osoby nebo domácnosti, které mají úvěr v selhání nebo je u nich významné riziko úvěru v selhání (Department of Trade and Industry, 2005, s. 3). K měření předluženosti pak používá tyto typy ukazatelů (ibid., s. 3-4), které ve své studii reflektuje i EU:

#### ***Úvěrové ukazatele***

- ✓ Více jak 25 % hrubého měsíčního příjmu je vynaloženo na splácení nezajištěných úvěrů.
- ✓ Více jak 50 % hrubého měsíčního příjmu je vynaloženo na splácení všech typů úvěrů.
- ✓ Dotyčný je finančně zavázán splácet 4 a více úvěrů.

#### ***Nedoplatky***

- ✓ Dotyčný je ve zpoždění se splátkami úvěrů nebo domácích účtů více jak 3 měsíce.

#### ***Subjektivní ukazatel***

- ✓ Dotyčný deklaruje, že splátky úvěrů představují pro domácnost velké zatížení.

I když v České republice žádná konkrétní definice výslovně používána není, vymezením předluženosti a souvisejících pojmů pro účely zákona se zabývá insolvenční zákon. Zákon používá pojem *úpadek*, který ve vztahu k fyzické osobě-nepodnikateli znamená situaci, kdy má dlužník:

a) více věřitelů a b) peněžité závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti a c) tyto závazky není schopen plnit (platební neschopnost). Za tuto platební neschopnost se pak považuje, jestliže dlužník buď zastavil platby podstatné části svých peněžitých závazků, nebo je neplní po dobu delší 3 měsíců po lhůtě splatnosti, nebo není možné dosáhnout uspokojení některé ze splatných peněžitých pohledávek vůči dlužníku výkonem rozhodnutí nebo exekucí, nebo nesplnil povinnost předložit seznamy uvedené v § 104 odst. 1, kterou mu uložil insolvenční soud. Dále je zde vymezen pojem *hrozící úpadek*, jež odpovídá situaci, kdy lze předpokládat, že dlužník nebude schopen své závazky plnit včas a řádně. (§3 Zákona č. 182/2006 Sb.) V zákoně se sice objevuje i pojem *předlužení*, nicméně se vztahuje pouze k situaci právnických osob či fyzických osob podnikatelů.

## 5 ÚVOD DO PROBLEMATIKY DLUHŮ – DLUHY, DLUŽNÍCI A POSKYTOVATELÉ

Tato kapitola je jakýmsi úvodem do problematiky dluhů, především v jejím praktickém ohledu. Poskytuje o základní představu těm, pro které je oblast zadlužování a předlužení relativně neznámá.

### 5.1 Původ dluhů

Problematika dluhů je velmi širokou oblastí, která zahrnuje různé druhy dluhů a zadlužení; ty lze klasifikovat dle různých kritérií. Jednou z takových rozlišovacích charakteristik je původ dluhů, resp. předmět dluhu, který může ovlivňovat i důsledky z dluhů plynoucích, a to v závislosti na způsobech řešení z hlediska legislativy.

Dle předmětu lze dělit dluhy následovně (Syrůvková et al., 2008, s. 59, autorka):

- dluhy na nájemném,
- dluhy na službách spojených s užíváním bytu (elektřina, plyn, voda),
- dluhy na výživném,
- dluhy vzniklé neplacením poplatku obci, státu a dalším organizacím (zdravotní a sociální pojištění, daně, regulační poplatky ve zdravotnictví, poplatky za odvod odpadu),
- dluhy vzniklé neplněním závazků vyplývajících ze smluv o finančních produktech (splátky za nakoupené zboží, hypotéka, ostatní typy úvěrů),
- dluhy vzniklé neplněním závazků vyplývajících z ostatních smluv (platba za telefon, internet, pokuta za jízdu načerno).

To, z čeho dluh vznikl a také za jakých podmínek, do jisté míry ovlivňuje to, jak snadno bude možné dluh vymoci legálními prostředky a jakým způsobem. To samozřejmě závisí i na samotném vlastníkovi pohledávky. Původ dluhu nám v neposlední řadě také napoví, s jakými důsledky lze počítat. Např. dluhy plynoucí z neplacení zdravotního pojištění jsou takřka okamžitě exekučně vykonatelné, protože stát nemá povinnost domáhat se exekučního titulu v soudním řízení. Rychlost exekuční vykonatelnosti dluhu ze spotřebitelského úvěru je velmi odvislá od podmínek, které si dlužník dohodl ve smlouvě. U dluhů, které plynou např. z „přátelské výpůjčky“, je jejich vymožení ve většině případů nereálné. Naopak dluhy na nájemném můžou vést až k vystěhování nájemníka z bytu, za dluhy na výživném může jít člověk do vězení aj.



Mnoho lidí se potýká s dluhy plynoucími z různých závazků najednou, což samo o sobě ukazuje, že dluhová problematika není zjednodušeně pouze problémem těch, co si neuváženě půjčili na novou televizi. Dluhy domácností mají různý původ a v reálu není možné jeden dluh řešit bez ohledu na druhý a ani bez ohledu na ostatní splácené finanční závazky – nájemné, platby za telefonní služby atd. Ačkoliv jsem si vědoma komplexnosti situace mnoha dlužníků, kteří mohli spadnout do dluhové pasti i „pouze“ jako ručitelé, na základě společného jmění manželů nebo díky svým podnikatelským aktivitám, v této práci se zaměřuji převážně na dluhy plynoucí ze spotřebitelských úvěrů. Charakteristika spotřebitelských úvěrů následuje v další podkapitole.

## 5.2 Úvěry dostupné domácnostem

### 5.2.1 TYPY ÚVĚRŮ

Systematizace bankovních produktů není úplně jednoduchou záležitostí. Různí autoři rozdělují finanční produkty různým způsobem, podle odlišných kritérií. (Revenda et al., 1999, s. 125). Z toho důvodu ani klasifikace samotných úvěrů pro domácnosti jako jednoho z typů bankovních produktů není jednotná; už jen proto, že takových produktů existuje nespočet a zároveň vznikají nové. Pro jednoduchost zmíním pouze nejčastější typy úvěrových produktů, které jsou domácnostem poskytovány. Jedná se o peněžní úvěry, které „*znamení skutečné poskytnutí likvidních peněz, někdy v hotovostní, obvykle však v bezhotovostní podobě*“ a mezi něž řadíme úvěry kontokorentní, eskontní, hypoteční a spotřební (ibid., s. 132). Pro účely této práce je pak důležité seznámit se především s těmito typy úvěrů:

**Hypoteční úvěry** – jsou obvykle dále děleny na účelové a neúčelové. Klasickým příkladem účelového hypotečního úvěru je běžná hypotéka poskytnutá za účelem výstavby nebo pořízení nemovitosti, na níž se následně vztahuje zástavní právo. Výhodou však je, ve srovnání s ostatními typy úvěrů, nízký úrok. Příkladem neúčelového hypotečního úvěru je tzv. americká hypotéka, kdy dlužník nspecifikuje účel, na jehož financování hypotéku využije, nicméně i tak poskytovatel hypotéky získá zástavní právo na nemovitost dlužníka (úvěr lze tak využít např. na financování automobilu, ale za cenu zástavy nemovitosti). Úroky u americké hypotéky jsou vyšší než u běžné hypotéky (v současné době cca dvakrát), ale stále jsou v tomto ohledu výhodnější než spotřebitelské úvěry. Uvádí se, že hypoteční úvěr využívá v ČR cca 15 % domácností (Zamrazilová, 2011).

**Úvěr ze stavebního spoření** – je stejně jako klasická hypotéka úvěrem na bydlení. Je čerpán po splnění daných podmínek na základě stavebního spoření a slouží tedy pouze k financování bytových potřeb. K překlenutí doby, než klientovi vznikne na úvěr ze stavebního spoření nárok, může využít nenárokový překlenovací úvěr, který je podmíněn také využitím pro účely bydlení.

**Kontokorentní úvěr** – patří mezi krátkodobé úvěry. Tento typ úvěru se poskytuje na běžném účtu (volitelné), kdy zůstatek na účtu automaticky přechází i do minusových hodnot. To znamená, že klientovi jsou v rámci dohodnutého úvěrového rámce poskytnuty prostředky, pokud na účtu nemá dostatek svých vlastních prostředků; dochází tedy k tzv. přečerpání účtu. Úvěr se splácí příchozími platbami, tj. např. každý měsíc připsáním výplaty. Banka si stanovuje minimální dobu, za kterou musí být kontokorent alespoň jednou vyrovnán (např. jednou za půl roku). Kontokorent je stejně jako ostatní úvěry obvykle úročen, a to za každý den, kdy se účet pohybuje v minusu. Úroky jsou zpravidla vyšší než u běžného spotřebitelského úvěru.

**Leasing** – je spojen s pronájmem předmětu za úplatu. Rozlišují se dva typy leasingu – operativní, který je určen firmám, a finanční pro běžné spotřebitele. U finančního leasingu je věc (obvykle automobil) ve vlastnictví majitele, ale starost o pronajatou věc a její užívání je svěřena pronajímateli. Po splacení dohodnuté částky dochází ke „koupi“ najaté věci pronajímatelem.

**Spotřebitelské úvěry** – jejich základním rysem je, že jsou poskytovány k financování spotřebních věcí, příp. i na pořízení nebo stavbu domu či bytu. Předmět, na jehož pořízení je poskytnut spotřebitelský úvěr, přímo neprodukuje finanční zdroje ke splácení úvěru tak, jako tomu je u komerčních úvěrů (ibid., s. 137). Spotřebitelský úvěr může být neúčelový (hotovostní nebo bezhotovostní) nebo účelový (typický je **splátkový prodej**, příp. financování rekonstrukce bytu). Mezi spotřebitelské úvěry řadíme i tzv. **revolvingový úvěr**, který je obdobou kontokorentního úvěru. Domácnosti jej využívají jako finanční rezervu nebo i pro běžné placení. Jeho podstatou je opakované čerpání za podmínky, že klient splatí část dluhu. Příkladem revolvingového úvěru jsou **kreditní karty**. Uvádí se, že spotřebitelské úvěry čerpá kolem 25 % českých domácností (Zamrazilová, 2011). U spotřebitelských úvěrů (od nebankovních společností) je složení úvěrových produktů co do objemu poměrně vyrovnané. Největší část tvoří revolvingové úvěry (36,4 %), dále osobní půjčky (32,3 %) a nakonec financování v místě prodeje (31,3 %) (Česká leasingová a finanční asociace, 2012a).

Zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru však spotřebitelský úvěr definuje trochu jinak, než jak odpovídá běžnému popisu spotřebitelského úvěru (viz výše), a to vymezením toho, co spotřebitelským úvěrem není. Zákon „*upravuje některá práva a povinnosti související s odloženou platbou, půjčkou, úvěrem nebo jinou obdobnou finanční službou poskytovanou nebo přislíbenou spotřebiteli věřitelem, nebo zprostředkovatelem*“ (Zákon č. 145/2010 Sb., § 1), ale zároveň se nevztahuje např. na finanční služby poskytnuté pro účely bydlení se zajištěním zástavním právem (účelové hypoteční úvěry, úvěry ze stavebního spoření se zástavním právem). Spotřebitelským úvěrem dle zákona je ale např. americká hypotéka, úvěr ze stavebního spoření nezajištěný

zástavním právem či finanční leasing, u něhož je sjednáno právo nebo povinnost koupě předmětu. Zákon se samozřejmě vztahuje na klasické spotřebitelské úvěry (viz výše). Co se týče omezení dle výše jistiny, spotřebitelským úvěrem dle zákona je úvěr v rozmezí 5 tis. Kč<sup>19</sup> až 1,88 mil. Kč. (Zákon č. 145/2010 Sb.) Podrobnější vymezení je dále uvedeno v zákoně.

### **5.2.2 ÚČELOVOST ÚVĚRŮ**

Účely, na které domácnosti vynakládají půjčené finanční prostředky, se mohou lišit, což často již vyplývá z typu a ne/účelovosti úvěru. Ze spotřebitelského úvěru bývá často financováno nezbytné vybavení domácnosti, ale v mnoha případech i vybavení, jehož nezbytnost je diskutabilní, koupě automobilu, v některých případech bohužel i koupě vánočních dárků, cestovních zájezdů a podobně. Nezřídka si rodiny pořizují úvěry, jestliže potřebují rychle financovat nutnou věc pro běžné fungování domácnosti (např. ohřívací kotel na vodu, oprava automobilu, pračka), na níž ve svém rodinném rozpočtu nenajdou peníze.

Hodnocení účelu, na jaký byl úvěr pořízen, se může subjektivně lišit. Nicméně existuje určitá shoda na tom, co je považováno za rozumné a co již nikoliv. Např. krytí výdajů spojených se vzděláním, investování do koupě nemovitosti, základního vybavení bytu nebo pořízení automobilu, jenž člověk potřebuje např. kvůli dojíždění do zaměstnání spojené s financováním pomocí úvěru lze obecně považovat za rozumné. Naopak pořízení úvěru za účelem koupě věcí a služeb, které nutně člověk nepotřebuje a které z dlouhodobého hlediska nemají žádný význam, budeme hodnotit ve valné většině případů za nerozumné rozhodnutí.

Co se týče složení úvěrů poskytovaných obyvatelstvu bankami, dlouhodobě zaujímají úvěry na bydlení přes 75 % objemu celkových úvěrů obyvatelstvu, spotřební úvěry zhruba 20 % a zbytek tvoří ostatní úvěry<sup>20</sup>. Úvěry na bydlení jsou pak v současné době financovány z 86 % hypotečními úvěry (k 3. čtvrtletí 2012), z menší části pak spotřebitelskými úvěry a úvěry ze stavebního spoření. (Česká národní banka – ARAD, vlastní výpočty)

### **5.2.3 RIZIKOVOST ÚVĚRŮ**

Většinu zadlužení domácností tvoří hypoteční úvěry, které patří k méně rizikovým. Selhání u hypotečních úvěrů dosahuje v poslední době pouze přes 3 % (Zámečník, 2012). Poměrně nízká rizikovost hypoték je dána tím, že banka vzhledem k vysoké půjčené částce pečlivě zkoumá bonitu

---

<sup>19</sup> „(...) částka 5 000 Kč se považuje za dosaženou též tehdy, je-li mezi tímž věřitelem a spotřebitelem uzavřeno v období 12 měsíců více smluv se stejným nebo obdobným účelem, přičemž za smlouvu, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, se považuje smlouva, kterou se dosáhne nebo přesáhne celková výše úvěru 5 000 Kč, a všechny následující smlouvy uzavřené v uvedeném období ...“ (Zákon č. 145/2010 Sb., § 2)

<sup>20</sup> podle metodiky ČNB

klienta; na hypotéku tak nedosáhne rozhodně každý. Navíc svoji roli hraje i zástavní právo k nemovitosti - dlužník si vždy rozmyslí, který úvěr je třeba splácet přednostně a který „počká“.

Spotřební úvěry v selhání jsou pak daleko rizikovější; u bank se podíl nesplácených spotřebitelských úvěrů pohybuje kolem 12 %, u nebankovních společností je to pak ještě o procento více (Zamrazilová, 2011). Přesto, co se týče rizikovosti nebankovních spotřebitelských úvěrů, údaje nejsou jednoznačné. Zatímco Zamrazilová udává, že úvěry v selhání tvoří 13 %<sup>21</sup> (předpokládám tedy z celkového objemu), Poradna při finanční tísni (2011) naopak uvádí, že je to téměř 20 %. ČLFA ve svých čtvrtletních zprávách údaje o podílu nesplácených úvěrů u členských společností nezveřejňuje, a podle jejího vyjádření ani nesleduje. V každém případě je riziko nesplácení větší u spotřebitelských úvěrů poskytovaných nebankovními společnostmi než bankami.

#### **5.2.4 VÝVOJ SPOTŘEBITELSKÝCH ÚVĚRŮ**

Pro představu celkového dluhu domácností je do výpočtu nutné zahrnout celkový dluh domácností vůči bankám, který v září 2012 dosáhl 1,145 bil. (Česká národní banka, n.d.), a dále přičíst spotřebitelské a leasingové úvěry od nebankovních společností. Pohledávky nebankovních společností vůči domácnostem činily ke stejnému datu 62,9 mld. Kč<sup>22</sup> (Česká leasingová a finanční asociace, 2012b). Celkový dluh domácností tak dle statistik přesáhl k 3. čtvrtletí 1,2 bil. Kč. Reálné zadlužení domácností je však navýšeno také o úvěry od dalších nebankovních společností, které statistická data neposkytují.

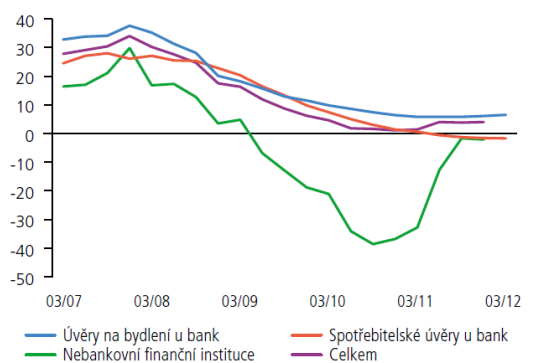
Meziroční růst úvěrů domácnostem u bankovních i nebankovních poskytovatelů mapuje graf 1. Co se týče ekonomického vývoje zvláště na trhu s nebankovními spotřebitelskými úvěry, po roce 2000 zažily tyto úvěry velký boom, od roku 2008 však úvěry nebankovních společností klesly téměř na polovinu a v současné době můžeme pozorovat jejich stagnaci. Tento vývoj lze považovat z hlediska finanční stability spíše za příznivý, neboť nebankovní poskytovatelé jsou více zaměřeni i na méně solventní klienty, u nichž je vyšší riziko nesplácení a v důsledku i exekuce. (Česká národní banka, 2012, s. 35)

---

<sup>21</sup> předpokládám tedy z celkového objemu

<sup>22</sup> Tj. pohledávky nebankovních společností sdružených v ČLFA. Do výpočtu jsou zahrnuty spotřebitelské úvěry i spotřebitelský leasing.

**Graf 1: Meziroční růst úvěrů domácnostem (v %)**



Pramen: ČNB

Zdroj: Česká národní banka, 2012, s. 35

## 5.3 Poskytovatelé spotřebitelských úvěrů

### 5.3.1 BANKOVNÍ SEKTOR

Úvěry poskytované bankami jsou určeny spíše obecně bonitnějším klientům, proto u bankovních úvěrů (všech typů) je riziko selhání dlužníka nižší. Objem klasifikovaných úvěrů se nyní pohybuje kolem 8 %, objem úvěrů v selhání pak kolem 5 %. Úroky jsou ve srovnání s nebankovními poskytovateli nižší. Co se týče spotřebitelských úvěrů, v říjnu 2012 činil průměrný úrok 14,06 %. (Česká bankovní asociace, 2012a)

Bankovní společnosti odlišuje od nebankovních také míra jejich regulace. Všechny banky na českém trhu musí být držiteli bankovní licence poskytované Českou národní bankou, která nad bankami vykonává dohled a kontrolu. Na rozdíl od nebankovních společností se tak na činnost bank, i co do poskytování úvěrů, vztahují podstatně přísnější pravidla.

### 5.3.2 NEBANKOVNÍ SEKTOR

Spotřebitelské úvěry nebankovních subjektů (tzv. společností ostatního úvěrování a leasingových společností) jsou poskytovány jak klientům bonitnějším, tak i těm méně bonitním; nebankovní sektor je v tomto ohledu velmi heterogenní. Co se týče úroků, ty bývají u nebankovních spotřebitelských úvěrů obecně vyšší. K výkonu svého podnikání musí nebankovní poskytovatelé splnit pouze podmínky tzv. vázané živnosti. Případnou kontrolu vykonává Česká obchodní inspekce, případně příslušný živnostenský úřad. V zásadě je však činnost nebankovních společností mnohem méně kontrolovaná než činnost bank. S tím proto souvisí mnohdy i problematické úvěrové smlouvy a neférové chování některých z nich.

Některé nebankovní společnosti jsou sdruženy v České leasingové a finanční asociaci (ČLFA), která v současnosti čítá 53 firem, které zaujímají 97% podíl na leasingovém trhu a většinové podíly na trhu se spotřebitelskými úvěry a faktoringových obchodů. Asociace nejen prosazuje zájmy svých členů, ale zároveň působí i jako samoregulační organizace prostřednictvím svého Etického kodexu a Kodexu jednání členů, který je dále rozpracován v memorandech o poskytování spotřebitelských úvěru a poskytování leasingu. Na trhu se spotřebitelskými úvěry je však daleko více poskytovatelů, kteří nikde sdruženi nejsou a tudíž nejsou ani zavázáni k dodržování etických pravidel. To se týká i tzv. zprostředkovatelů úvěrů, kteří na trhu také zaujímají své místo. Jejich regulace je ve srovnání s bankami regulována taktéž velmi mírná.

## 5.4 Skupiny dlužníků a důvody neplacení

Při mapování problematiky předluženosti je rovněž vhodné poukázat na různé skupiny dlužníků. Typologie dlužníků nejen že může napomoci při řešení konkrétního případu předlužení, ale slouží i samotným poskytovatelům, příp. vymahačům dluhů k určení vhodného způsobu vymožení dluhu (Syravátková et al., 2008, s. 67). Poradenská praxe pracuje se třemi skupinami dlužníků a zohledňuje v tomto rozdělení důvody, které dlužníka k neplacení závazků vedly (ibid.):

První skupinu tvoří tzv. **technická delikvence**, jež je spojena s „technickým“ důvodem, proč dlužník nezaplatil. Tím může být např. pouze to, že (1) dlužník zapomněl nebo (2) že se vyskytly problémy při odeslání platby (např. špatně uvedené číslo účtu). Technická delikvence se vztahuje i na případy, kdy (3) dlužníkovi jeho současná finanční situace neumožňuje splátku zaplatit. Dále sem patří i (4) případy, kdy je člověk v takové situaci, že se nemůže přizpůsobit požadavkům věřitele (např. zamítnutí splátkového kalendáře ze strany věřitele). Tyto situace je ale možné většinou s věřiteli řešit, neboť technickou delikvenci obecně tolerují, i když pro dlužníka může znamenat dodatečné náklady spojené se sankcemi. Naprosto zásadní je, aby dlužník s věřitelem o problémech jednal.

Existují však dlužníci, kteří (5) zaplatit z různých důvodů nemohou a svoji situaci s věřitelem neřeší, nebo (6) ti, jež zkrátka zaplatit nechtějí, i když by teoreticky mohli. Tyto dlužníky lze označit za **vědomé neplatiče**. Toleranci věřitelů však zde již nelze očekávat, a proto je nutné počítat s tím, že věřitelé přistoupí k vymáhání dluhu.

Za **ostatní typy dlužníků** se považují (7) dlužníci s různou úrovní finanční gramotnosti, (8) dlužníci lehkovážní a nezodpovědní či (9) tzv. profesionální dlužníci. Řadíme sem i ty osoby, které (10) nejsou schopné platit závazky z „vyšší moci“ (důvodem je např. ztráta zaměstnání, nemoc nebo ručitelství).

## 5.5 Fáze zadlužení, předlužení a proces následného vymáhání dluhu

Přestože média často podávají příběhy dlužníků způsobem, který v nás vzbuzuje pocit, že se vše stalo náhle a bez varování, ve většině případů je však proces vymáhání dluhu relativně dlouhý a dlužník je během něj je o svých nezaplacených dlužích informován. Proces má několik fází, kde minimálně na počátku je velká šance neblahé důsledky celého procesu vymáhání zvrátit. Poradenská praxe pracuje v zásadě s podobnými fázemi zadlužení (Skuhrová a Krušinská, 2012, Centrum politických analýz, 2007, s. 6, autorka), které lze v ideálním případě rozlišit následovně:

**Fáze 0 – domácnost zvažuje pořízení úvěru:** V této fázi je především nutné zhodnotit účel dluhu a jeho nezbytnost. Pokud se člověk rozhodne peníze půjčit, je třeba dále zvážit věřitele (rodina, banka, nebankovní společnost), požadovanou částku, zda je člověk schopen splácet úvěr pravidelně a dlouhodobě a být si také vědom případných situací jako je ztráta zaměstnání apod. Zvážení úvěru z hlediska všech možných aspektů je stěžejní pro tuto fázi.

**Fáze 1 – dlužník pravidelně splácí.** V této fázi se mohou nacházet i ti, jimž splácení půjček začíná způsobovat finanční problémy, a proto hledají řešení, která by jim jejich rozpočet ulehčila (např. konsolidace úvěrů).

**Fáze 2 – počáteční problémy se splácením.** V této fázi se nacházejí klienti, kteří již nezaplatili, a to především z důvodu nedostatku finančních prostředků. V každém případě je vhodné kontaktovat věřitele a jedná-li se ve výhledu o dlouhodobou záležitost, doporučuje se navrhnout věřiteli nový splátkový kalendář, s nímž však věřitel může, ale nemusí souhlasit. Věřitel může zaslat upomínku.

**Fáze 3 – dlužník má pravidelné problémy se splácením, věřitel začíná pohledávku vymáhat.** V této fázi zpravidla dlužník dostává upomínky od věřitele. Dlužníci „kličkují“ a snaží se platit věřitelům alespoň nepravidelnými platbami a alespoň v nějaké výši. V této fázi se také stává, že věřitel dále postupuje – prodává pohledávku jinému věřiteli nebo zplnomocňuje k vymáhání dluhu vymahačskou společnost. Před zahájením soudního řízení je dle nové legislativy věřitel povinen upozornit dlužníka tzv. předžalobní upomínkou.

**Fáze 4 – nalézací řízení: dlužníkovi bylo doručeno rozhodnutí od soudu.** Tím je většinou platební rozkaz, který se stává vykonatelným, jestliže dlužník nepodá odpor nebo nezaplatí částku danou částku v předepsané lhůtě. Věřitel kromě návrhu na vydání platebního rozkazu může soudu podat žalobu, ke které se však věřitelé uchylují jen v případě, že nemají dostatek důkazů. U žaloby musí být nařízeno jednání, na jehož základě soud vydává rozsudek. Naopak platební rozkaz vydává

soud na návrh věřitele bez soudního jednání. Poté, co se platební rozkaz stává exekučně vymahatelným, má věřitel 10 let na nařízení exekuce.

Za návrh na vydání klasického platebního rozkazu u pohledávky do částky 20 tis. Kč se hradí **(1) soudní poplatek** 1.000 Kč, u pohledávky v rozmezí 20 tis. a 40 mil. Kč se hradí poplatek odpovídající 5 % z žalované částky. Za návrh na vydání elektronického platebního rozkazu je poplatek soudu stanoven na 800 Kč u pohledávky nepřevyšující 20 tis. Kč. Nad tuto částku se rovná 4 % z žalované částky. (Zákon č. 549/1991 Sb.) Náklady nalézacího řízení kromě soudního poplatku jsou dále navýšeny náhradou právního zastoupení – **(2) odměnou za zastupování žalobce advokátem nebo notářem** v jednotlivém stupni občanského soudního řízení. Nové sazby odměn platné od 1. 3. 2012, v nichž je předmětem řízení zaplacení pohledávky, jsou uvedeny v příloze 4. Podle nálezu Ústavního soudu však u řízení v tzv. bagatelní věci (tj. u pohledávek do 10 tis. Kč), které bylo zahájeno „formulářovou“ žalobou (návrh na vydání platebního rozkazu), „*pak s ohledem na nutnost dodržení principu proporcionality mezi výší vymáhané částky a náhrady nákladů, je spravedlivé, aby výše odměny za zastupování žalobce advokátem byla určena jen jako ekvivalent jednonásobku vymáhané jistiny*“ (Matoušek, 2012).

**Fáze 5 – vykonávací řízení: dlužníkovi bylo doručeno usnesení o nařízení exekuce**<sup>23</sup>. Nařízení o exekuci dlužník obdrží po tom, co věřitel získal exekuční titul (např. vykonatelný platební rozkaz), poté navrhl zahájení exekuce a dlužníkovi byl následně exekutorem zajištěn majetek. Po tom, co nařízení o exekuci nabude právní moci, exekuce může být provedena, a to srážkou ze mzdy, příkázáním pohledávky z účtu u peněžních institucí, prodejem movitých věcí nebo nemovitostí, rozdělením společné věci, vyklizením nebo odebráním věci, příp. jinými způsoby.

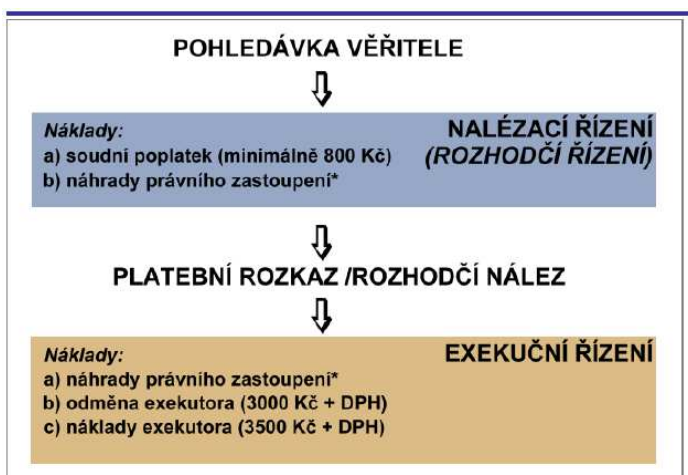
Náklady exekučního řízení tvoří opět náhrady právního zastoupení (advokátem), dále pak odměna exekutora a náklady exekutora. Ve věci výkonu rozhodnutí (v exekučním řízení) je **(3) sazba odměny za právní zastoupení** rovna 50 % sazby odměny v nalézacím řízení, min. však 500 Kč (Vyhláška č. 484/2000 Sb.). Jestliže však advokát v exekuci provádí pouze jeden úkon, snížená sazba se dále snižuje o 50 %, tudíž advokát v exekučním řízení obdrží čtvrtinu nákladů, které obdržel za řízení nalézací (Česká advokátní komora, n.d.). **(4) Odměna exekutora** za provedení exekuce ukládající zaplacení peněžité částky činí u pohledávky do 3 mil. Kč 15 %, min. však 3.000 Kč. Až od pohledávky nad 20 tis. Kč se odměna 3 tis. Kč dále zvyšuje. Jestliže dlužník do 15 dnů od obdržení výzvy exekutora zaplatí vymáhanou částku (od 1.1.2013 do 30 dnů) včetně zálohy na snížené náklady exekuce a nákladů oprávněného, odměna exekutora se pak krátí na polovinu.

---

<sup>23</sup> Návrh na vykonávací řízení – exekuci, se podává buď soudu, nebo soudnímu exekutorovi. I v případě podání návrhu soudnímu exekutorovi, musí exekutor návrh postoupit exekučnímu (okresnímu) soudu, který pak daného exekutora exekucí pověří. Výkon soudního rozhodnutí, kterým může být také platební rozkaz, zajišťuje soud sám. Nucený výkon rozhodnutí prostřednictvím exekutora je však oblíbenější, a to především díky větší úspěšnosti při vymožení dluhu, pohodlnosti i jednoduchosti pro oprávněného – věřitele. (Mihalík, 2012)



(Vyhláška č. 330/2001 Sb.) (5) *Náklady exekutora* jsou spojeny s hotovými výdaji, ztrátou času a doručení písemností. Při vymáhání pohledávek jsou náklady exekučního řízení minimálně navýšeny o náhradu hotových výdajů, která činí paušálně 3,5 tis. Kč. Jestliže hotové výdaje exekutora tuto částku překročily, jsou mu hrazeny v plné výši, ale je povinen je prokázat. U bagatelních pohledávek platí, že jestliže dlužník splní vymáhanou povinnost, uhradí zálohu na snížené náklady exekuce a náklady oprávněného do 15 dnů, náhrada hotových výdajů je přiznána paušálně ve výši 1 750 Kč. (ibid.) Proces vymáhání pohledávek ukazuje následující schéma:



Zdroj: Člověk v tísni, 2012

**Fáze 6 – dlužník dlouhodobě nesplácí.** Jedná se o klienty, kteří nemají o svých pohledávkách přehled, situaci neřeší. Tato situace samozřejmě může předcházet fázím, v nichž věřitel(é) přistupuje(í) k soudnímu vymáhání pohledávek.

## 5.6 Legislativní ukotvení

Díky svému rozsahu je problematika dluhů, jejich vymáhání a řešení ukotvena v řadě zákonných norem. Vzhledem k omezeným možnostem této práce uvedu na tomto místě a ve stručnosti pouze některé legislativní momenty zkoumané problematiky.

V souvislosti se zaměřením práce na oblast spotřebitelských úvěrů je nutné uvést *Zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru*. Zákon je účinný od 1. ledna 2011 a do české legislativy byl implementován na základě směrnice Evropské unie. Zákon přinesl do oblasti poskytování úvěrů velké změny, jež jsou v zájmu ochrany spotřebitelů. Zákon obsahuje definici spotřebitelského úvěru, stanovuje povinnosti poskytovatelů – např. povinnost informovat, posoudit schopnost spotřebitele splácet úvěr, další podmínky související např. s odstoupením spotřebitele od smlouvy, vypovězením smlouvy, upravuje některé povinnosti zprostředkovatelů, stejně jako kontrolu a možné pokuty při nedodržení podmínek zákona. Podle tohoto zákona jsou také poskytovatelé úvěrů

uvádět roční procentní sazbu nákladů (dále RPSN), která spotřebitele informuje o nákladech úvěru a udává procento dlužné částky, které musí spotřebitel zaplatit tzv. navíc včetně samotného úroku. Některá ustanovení tohoto zákona budou rozebrána později v textu. V současné době zákon prochází novelizací, jež přináší další zvýšení ochrany spotřebitele, nicméně jako každá legislativní úprava, je předmětem kritik, které budou reflektovány také dále v textu. Zákon nyní čeká na schválení Senátem ČR.

K problematice předlužení se také vztahuje Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, tzv. *insolvenční zákon*. Ten ve vztahu ke spotřebitelům vytyčuje způsoby řešení tzv. úpadku, kterými jsou konkurz a oddlužení. Institut oddlužení na rozdíl od konkurzu umožňuje částečné odpuštění dluhu, kdy dlužník musí věřitelům zaplatit min. 30 % dluhů během 5 let. O povolení oddlužení rozhoduje soud. Podmínky oddlužení jsou však přísné a zdaleka ne každé žádosti je vyhověno. Protože se jedná o relativně nový právní instrument v české legislativě, praxe v rozhodování soudů není zatím zcela sjednocená. V každém případě zavedení oddlužení znamená přijetí nového principu solidarity ve vztahu k těm, kteří se dostali do finanční tísně. Vzhledem k zaměření práce však není se oddlužením dále zabývat. Zajímavou analýzu oddlužení poskytuje např. diplomová práce Zuzany Šnoblové (2011).

Jak již bylo naznačeno výše, problematika dluhů zahrnuje také otázku jejich vymáhání. Zde pouze jmenuji některé významné legislativní dokumenty, které se dluhů týkají: v současné chvíli zásadně novelizovaný Zákon č. 99/1963 Sb. (*občanský soudní řád*), dále Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (*exekuční řád*) či Zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů. Některé momenty týkající právního vymáhání dluhů jsou pak řešeny v rámci 8.3.

## 6 PŘEDLUŽENOST JAKO SPOLEČENSKÝ PROBLÉM

Moderní společnost zaznamenala v posledních desetiletích významný vývoj v mnoha různých ohledech. Na druhé straně „(...) nikdy nepanovala taková benevolence k finančním extempore, nikdy nebyla tak volná spotřebitelská nálada, ve společnosti nevládla taková lehkomyšlnost, pocit neohrožení a jistota existence budoucnosti za všech myslitelných okolností.“ (Smrčka, 2008, s. 15) Ať již chceme nebo ne, součástí moderních společností se stalo žít na dluh. Jako hlavní příčiny zadlužování lze uvést snadnější dostupnost peněžních prostředků, silnou marketingovou politiku, stabilní a relativně nízké úrokové míry, růst životní úrovně, změnu životního stylu či názorové změny obyvatel na zadluženost (Surovátková et al., 2007, s. 6) I když je v západních zemích zadlužování dlouhodobým trendem, v České republice je tento trend patrný až po roce 2000<sup>24</sup>. Přestože stále nedosahujeme úrovně zadlužení západních zemí, pozoruhodná je dynamika, s jakou u nás zadlužování rostlo. S tím, jak se lidé zadlužují, však někteří vlivem různých příčin upadají do finanční tísně. Předluženost se stala běžným jevem. „*Tento fenomén je však dnes bezpochyby stále rozšířenější a nabývá znepokojivých rozměrů. Lidé si jej stále více uvědomují jako sociální problém ve společnosti poznamenané ostrými rozdíly, kde rozpory stále rostou a solidarita je méně zřejmá.*“ (Evropský hospodářský a sociální výbor, 2007, s. 2-3)

Předluženost lze chápat jako samostatný problém, i když je se zadlužováním velmi silně spojen. „*Každý, kdo podepíše úvěrovou smlouvu, však nese riziko, že v soukromém nebo rodinném životě přestane něco fungovat, a v důsledku toho nebudou splněny v určitém okamžiku finanční závazky. Takto se z běžné, kontrolované zadluženosti může z různých důvodů stát nekontrolovatelná předluženost.*“ (ibid., s. 5) Za účelem ukázat, jak velký problém předluženost v současné době v ČR je, v následujících dvou podkapitolách přistupuji k měření předlužení, a to s využitím způsobů měření, jež byly ukázány v kap. 4. Kromě toho se také snažím ukázat, jaká je struktura předlužených lidí z hlediska vybraných sociodemografických charakteristik.

### 6.1 Míra předlužení v ČR

Při popisu rozsahu předluženosti není s ohledem na různé typy dat používána jedna konkrétní definice předluženosti. Následující část se pokusí o zmapování rozsahu problému předluženosti v České republice s využitím indikátorů a typů dat použitých ve studiích EU a ministerstva obchodu Velké Británie (viz kap. 4). Zároveň tak tato kapitola podává široký přehled relevantních dat, která lze k popisu předlužení v ČR využít. S ohledem na zaměření práce na spotřebitelské

---

<sup>24</sup> Podobně i problematika předlužení. Horáková (2010, s. 9) např. uvádí, že ve Francii nastala potřeba reagovat na tento problém již na konci 80. let, kdy byl přijat první zákon v boji proti nadměrnému zadlužení.

úvěry se zde také snažím selektovat zvláště údaje o spotřebitelských úvěrech, je-li to s ohledem na dostupná data možné.

### **6.1.1 STATISTIKY NESPLÁCENÝCH ÚVĚŘŮ**

Statistiky nesplácených úvěrů a dalších finančních závazků obyvatel jsou v České republice poskytovány různými společnostmi, jež získávají data od různých subjektů, a prakticky žádná statistika neobsahuje přehled o nesplácení od všech společností. V zásadě existují dva typy institucí, které disponují relevantními daty. V první řadě se jedná o dozorové, resp. dohledové instituce. Česká národní banka (ČNB) jako jedna z nich vykonává dozor nad všemi bankovními společnostmi a běžně poskytuje data o nesplácení u všech typů úvěrových produktů pro domácnosti dohromady<sup>25</sup>. Orgánem, který naopak dohlíží na činnost nebankovních společností, je Česká obchodní inspekce, která kontroluje, zda je činnost daných subjektů v souladu se zákonem, ale neviduje informace o klientech těchto subjektů. V druhé řadě informace o (nejen) finančních institucích jsou v evidenci různých zájmových sdružení těchto subjektů - např. Solus, Czech Banking Credit Bureau, Leasing & Loan Credit Bureau, Česká bankovní asociace nebo Česká leasingová a finanční asociace. Souhrnnými daty použitelnými pro měření předluženosti však tyto asociace nedisponují, což vyplývá z toho, že se jedná o asociace sdružující subjekty na základě jejich vlastního zájmu, a proto činnost částí dotčených společností není zachycena. Tuto situaci navíc komplikuje fakt, že v České republice existuje, pouze co se týče spotřebitelských úvěrů obrovské množství poskytovatelů a zprostředkovatelů<sup>26</sup>.

Česká národní banka (dále ČNB) se nesplácením úvěrů a úvěrovým rizikem domácností ve svých analýzách zabývá poměrně podrobně. Podle jejích údajů se úvěrové riziko domácností v souvislosti s bankovními úvěry v roce 2011 ustálilo, pro rok 2012 a počátek roku 2013 ČNB očekává podíl nesplácených úvěrů buď stejný nebo vyšší v závislosti na použitém scénáři ekonomického vývoje. Úvěrové riziko vyhodnocuje ČNB na základě dvou ukazatelů. Prvním ukazatelem je *12-měsíční míra defaultu*<sup>27</sup>, resp. podíl objemu závazků dlužníků s úvěry v selhání ku objemu závazků všech sledovaných subjektů v období dvanácti měsíců, která dosáhla v březnu 2012 úrovně lehce přes 4 %, čímž se stabilizovala. Míru defaultu na období dalších 12 měsíců (březen 2012 – březen 2013) ČNB odhaduje podle základního vývojového scénáře v podobné výši kolem 4,5 %, podle scénáře Evropa v depresi pak téměř ve výši 7 %, což by již představovalo poměrně vysoké úvěrové riziko. Dalším ukazatelem úvěrového rizika je *podíl úvěrů v selhání*, který činil u bankovních úvěrů domácnostem k březnu 2012 5 %. Zvláště u úvěrů na bydlení byl podíl úvěrů v selhání 3,3 %, u

---

<sup>25</sup> Např. data ke spotřebitelským úvěrům nejsou obvykle uváděny zvláště, ale společně s hypotečními úvěry atd.

<sup>26</sup> K 3.12.2012 bylo podle vyjádření finanční arbitryně Moniky Nedelkové v emailové korespondenci registrováno v evidenci Finančního arbitra 33 358 poskytovatelů nebo zprostředkovatelů spotřebitelského úvěru.

<sup>27</sup> platí pro bankovní úvěry

spotřebitelských pak 11,7 %. ČNB odhaduje, že při naplnění základního scénáře bude v období 03/2012 – 03/2013 tento podíl zhruba na stejné úrovni. Pokud by však došlo k naplnění scénáře Evropa v depresi, podíl všech nesplácených bankovních úvěrů domácností by dosáhl výše kolem 6 %. (Česká národní banka, 2012, s. 36-37) Reálná data a odhady ČNB se však týkají všech typů úvěrů poskytovaným domácnostem (včetně hypotečních) pouze ze strany bankovních společností. Podrobné a podobné informace uvádí i Česká bankovní asociace<sup>28</sup>. Podle jejích údajů 8,04 % úvěrů (všechny typy úvěrů) poskytnutých domácnostem bankami bylo k 31. 7. 2012 tzv. klasifikovaných, tj. takových, u nichž je splácení nějak ohroženo. Oproti červenci roku 2011 došlo k poklesu o více než 0,5 %. Úvěry v selhání pak činily ke stejnému datu 5,17% podíl na všech úvěrech poskytnutých obyvatelstvu. Oproti stejnému období v předcházejícím roce však nedošlo k takřka žádnému zlepšení. (Česká bankovní asociace, 2012b) Údaje o nesplácených nebankovních spotřebitelských úvěrech prostřednictvím ČLFA v jejích statistikách zveřejňované bohužel nejsou. Eva Zamrazilová (2011) ale uvádí, že podíl úvěrů v selhání u nebankovních společností se k 3. čtvrtletí 2011 pohyboval kolem 13 %.

Informace o platební morálce spotřebitelů jsou v České republice také dostupné v rámci registrů klientských informací. Např. společnost Solus<sup>29</sup> spravuje Registr fyzických osob, které se dostaly do problémů se splácením závazků u některých z jejích členů. Protože členy tohoto sdružení jsou nejen finanční instituce (bankovní i nebankovní), ale též i poskytovatelé telekomunikačních služeb, energií a další společnosti, poskytovaná data týkající se nesplácení lze vzhledem k předluženosti obyvatelstva považovat za více vypovídající, neboť se netýkají jen úvěrových závazků<sup>30</sup>. Podle společnosti Solus ke konci 3. čtvrtletí 2012 mělo problémy s úhradou splatných závazků 7,93 % obyvatel starších 18 let. Solus také sleduje zvláště údaje o prodlení u spotřebitelských úvěrů, ale ty nejsou zveřejňovány. Ve srovnání s údaji z poloviny roku 2012 (7,89 %) to představuje mírný nárůst, a však oproti 1. čtvrtletí (7,97 %) je to stále méně. (Solus, 2012)

Nesplácení úvěrů podrobně mapuje také Czech Banking Credit Bureau<sup>31</sup> a Leasing & Loan Credit Bureau<sup>32</sup>, které spravují Bankovní a Nebankovní registr klientských informací. Podle údajů z těchto registrů byl v polovině roku 2012 podíl ohrožených krátkodobých<sup>33</sup> úvěrů (tj. úvěrů, kdy se klient

---

<sup>28</sup> Česká bankovní asociace je dobrovolné sdružení bank. V současné době je jejími členy 99 % bank působících v ČR

<sup>29</sup> Solus je sdružením na ochranu leasingu a úvěrů spotřebitelům, jehož členy jsou však nejen finanční instituce (bankovní i nebankovní), ale též i poskytovatelé telekomunikací, energií a další společnosti.

<sup>30</sup> To však v tomto ohledu však závisí na tom, jak předluženost definujeme.

<sup>31</sup> Czech Banking Credit Bureau jako organizace spravující Bankovní registr klientských informací za účelem vzájemného informování o klientech. Sdružuje většinu bank na českém trhu.

<sup>32</sup> Leasing & Loan Credit Bureau je zájmovým sdružením nebankovních společností pro vzájemné informování věřitelů o klientech. Členy tohoto sdružení jsou pouze některé úvěrové a leasingové společnosti. Z významných hráčů na trhu, kteří nevyužívají Nebankovní registr klientských informací, jmenujme např. společnost Provident Financial.

<sup>33</sup> Za krátkodobé úvěry jsou obvykle považovány úvěry spotřebitelské. Naopak k dlouhodobým úvěrům se řadí úvěry ze stavebního spoření a hypoteční úvěry.

opozdil se splátkami v třech po sobě jdoucích měsících) na celkovém objemu dluhu 8,2 %, čímž oproti předcházejícím dvanácti měsícům došlo k mírnému snížení o 0,2 %. K 1. pololetí 2012 činil objem krátkodobých ohrožených úvěrů 28,7 mld. Kč, a ve srovnání s objemem dlouhodobých ohrožených úvěrů (15,2 mld. Kč) tak byl téměř dvojnásobný. U krátkodobých úvěrů zároveň došlo ke snížení počtu nesplácejících klientů o 7,6 tis. klientů oproti 1. pololetí roku 2011. (Czech Credit Bureau, 2012, s. 10-12)

Na základě uvedených dat lze usuzovat na mírný pokles nesplácených spotřebitelských úvěrů v posledním roce. I podle informací Finančních novin, které provedly anketu mezi největšími poskytovateli úvěrů na českém trhu, u spotřebitelských úvěrů podíl lidí neschopných splácet neroste a od dob krize v letech 2008-2009 se platební morálka spíše zlepšuje. Určitý vliv však může mít i zpřísnění podmínek poskytnutí úvěrů, ke kterým se společnosti v posledních letech uchýlily. (Finanční noviny.cz, 2012)

Na základě výše uvedeného můžeme shrnout, že v ČR existuje několik zdrojů dat, které postihují různé nesplácení spotřebitelských úvěrů. I když některé údaje nejsou zveřejňované či sledované a mnohdy neposkytují přehled o všech spotřebitelích na trhu, podávají přesto o předluženosti domácností v ČR relativně dobrý obraz.

### **6.1.2 STATISTIKY O UROVNÁNÍ/ZPŮSOBECH ŘEŠENÍ DLUHŮ**

Statistiky mapující urovnání či způsoby dluhů jsou také relevantním zdrojem informací o předluženosti. V České republice lze vhodně pro takové měření předluženosti využít statistiky insolvencí (oddlužení) a exekucí.

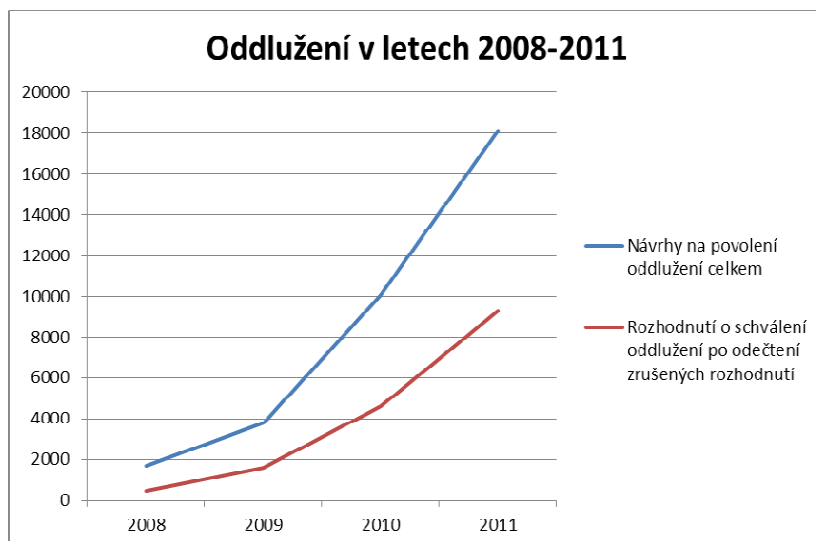
*Statistiku týkající se počtu oddlužení* lze dobře využít pro mapování rozsahu předluženosti, protože definici úpadku použitou v zákoně (viz výše) je svým způsobem možno chápat jako definici předlužení<sup>34</sup> fyzických osob – nepodnikatelů s ohledem na již zmíněné definice. V roce 2011 bylo podáno více jak 18 tis. návrhů na insolvenční řízení spojené s návrhem na povolení oddlužení, a soudem povoleno v témže roce více než 11,5 tis. oddlužení (Insolvenční zákon, 2012). Protože rozhodnutí soudu o povolení oddlužení je odvislé od toho, zda žadatel splňuje podmínky úpadku, doloží všechny požadované informace, sleduje tímto poctivý záměr aj., můžeme konstatovat, že v roce 2011 bylo tak min. 11,5 tis. osob, u kterých soud potvrdil situaci předluženosti nebo hrozící předluženosti (resp. úpadku). Vzhledem k tomu, že důvodem zamítnutí žádosti o oddlužení ze strany soudu je často nedoložení všech požadovaných informací ze strany žadatele, lze se oprávněně domnívat, že osob v situaci úpadku je více. Navíc ne každý o oddlužení zažádá.

---

<sup>34</sup> V tomto ohledu je „předlužení“ chápáno jako běžně používaný pojem a nikoliv pojem právníký. Pojem předlužení dle insolvenčního zákona se totiž týká pouze právníků osob nebo fyzických osob – podnikatelů.

Od roku 2008, kdy bylo možno institut oddlužení poprvé možno využít, počet návrhů i uskutečněných oddlužení strmě stoupl. Zatímco v roce 2008 bylo podáno pouze necelých 1,7 tis., v roce 2011 to bylo již více jak 18 tis. návrhů (ibid.). Vývoj oddlužení v letech 2008-2011 dokládá graf 2. Zvýšení zájem o oddlužení by mohl naznačovat přímou souvislost se zvyšováním předlužení občanů. V tomto ohledu je ale podstatným faktorem i popularizace tohoto institutu. S tím, jak se oddlužení dostává do povědomí lidí, roste i jeho využívání. V dalších letech lze tak spíše už očekávat zpomalení růstu počtu podaných návrhů na oddlužení. Z dostupných dat dále vyplývá rostoucí úspěšnost podaných návrhů, což je především výsledkem toho, že se občané naučili správně návrh „podat“ tak, aby nebyl soudem zamítnut.

**Graf 2: Oddlužení v letech 2008-2011**

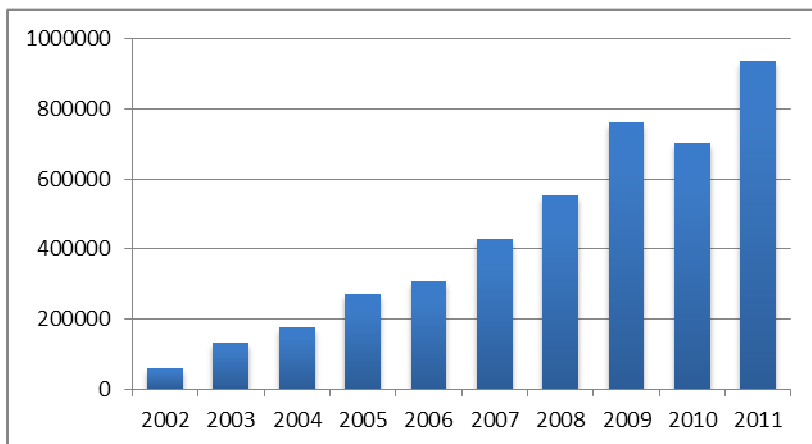


Zdroj: Insolvenční zákon, 2012, vlastní zpracování

V oblasti exekucí můžeme sledovat dva údaje, které ukazují, i když v omezené míře, na předluženost domácností. Prvním ukazatelem jsou *soudy vydané platební rozkazy*. Podle statistik bylo v roce 2010 vydáno kolem 540 tis. platebních rozkazů, v roce to bylo ještě o 80 tis. více. Statistika však nerozděluje vydaná rozhodnutí dále podle fyzických a právnických osob či typu pohledávky. Druhým ukazatelem jsou *počty exekucí*. Celkový počet exekucí nařízených exekučními soudy byl v roce 2011 936 tis. exekucí, což oproti předchozím rokům znamenalo poměrně velký nárůst (viz graf 3). Podle vyjádření Exekutorské komory to však není jen důsledek rostoucí předluženosti obyvatel; statistický nárůst počtu nařízených exekucí exekučními úřady souvisí s poklesem počtu soudních výkonů rozhodnutí. Věřitelé se stále častěji totiž obrazejí s vymáháním dluhů na exekutory než na soudy, protože činnost exekutorů je efektivnější. (Exekutorská komora, 2012) Dle sdělení Exekutorské komory ale v jejích statistikách nejsou sledovány exekuce vedené zvláště vůči fyzickým osobám, tudíž přesný počet exekucí vůči

domácnostem není znám a lze vyvodit, že je nižší. Navíc asi třetina exekucí se týká drobných dluhů v řádu několika set korun – jedná se např. o pokuty dopravním podnikům, policii, poplatky obcím za svoz komunálního odpadu, penále zdravotním pojišťovnám apod. (Komora specialistů ..., 2011).

**Graf 3: Vývoj nařízených exekucí exekučními soudy v letech 2002 - 2011**



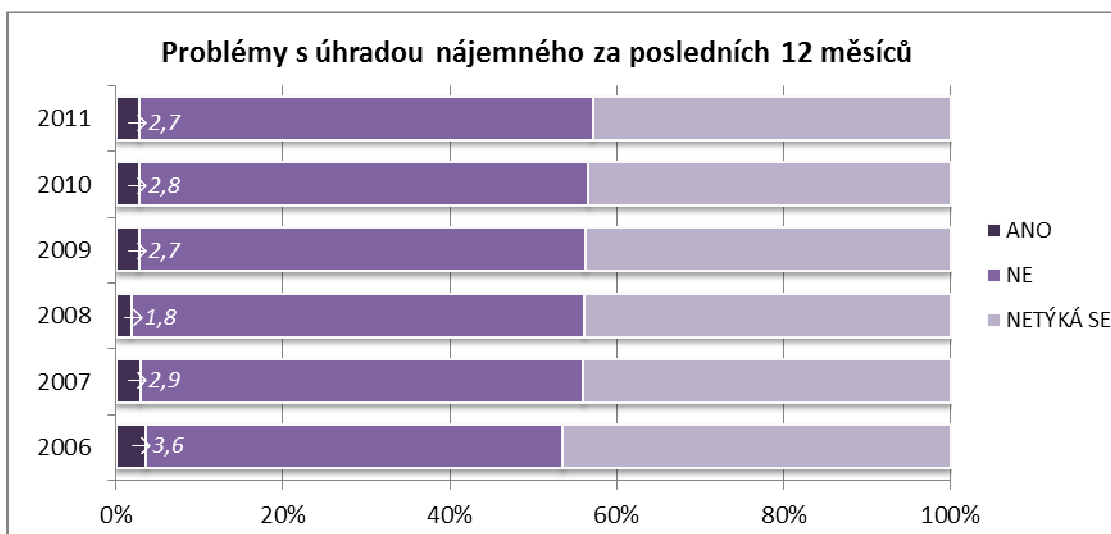
Zdroj: Exekutorská komora – statistiky, vlastní zpracování

### **6.1.3 FINANČNÍ ZATÍŽENÍ RODIN PODLE JEJICH SUBJEKTIVNÍHO VYJÁDŘENÍ**

Existuje řada výzkumů, které mapují finanční situaci rodin – např. životní úroveň apod. Předluženost rodin je však spojena přímo s neschopností splácet finanční závazky jako jsou nájemné, poplatky za energie, telefonní účty, úvěry apod. (viz kap. 5). Český statistický úřad (ČSÚ) ve spolupráci s EU pravidelně realizuje šetření „Příjmy a životní podmínky domácností“, v němž respondenti hodnotí i finanční zatížení své domácnosti v různých oblastech. Co se týče úhrady nájemného, z šetření vyplývá, že v posledních třech zkoumaných letech 2009, 2010, 2011 se tento problém týkal přibližně 2,7 % všech domácností. Problém s úhradou plateb za teplo, elektřinu, plyn a vodu se pak týkal přibližně 3,7 % domácností. (ČSÚ, 2010, 2011, 2012a) Následující grafy podrobněji ukazují, kolik % domácností se potýkalo s problémem úhrad nájemného a energií mezi lety 2006-2011.

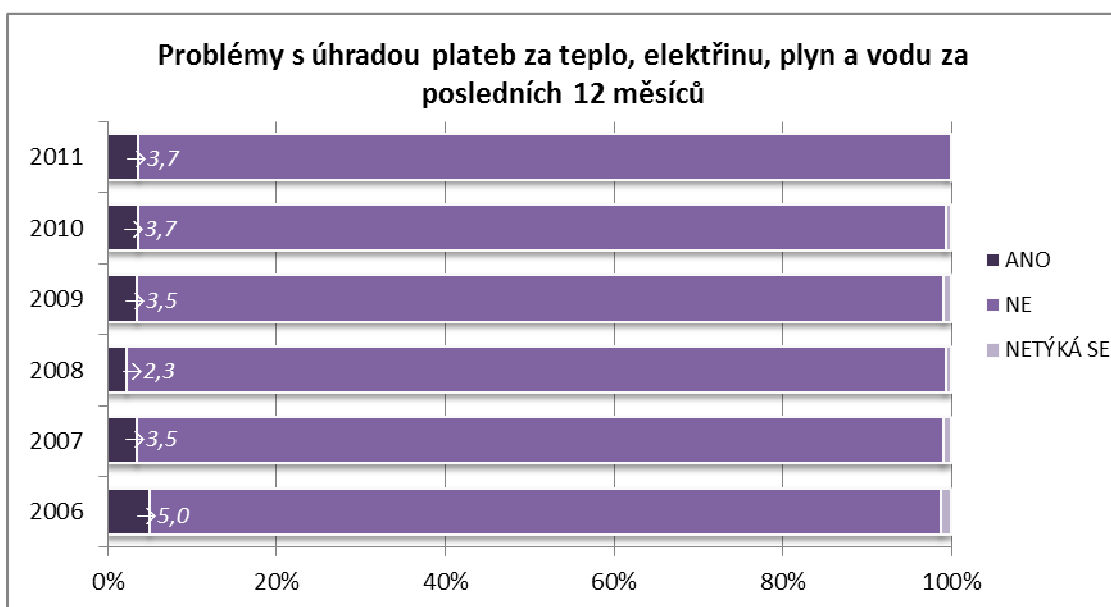


**Graf 4: Problémy s úhradou nájemného českých domácností v letech 2006-2011**



Zdroj: Český statistický úřad, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012a, vlastní zpracování

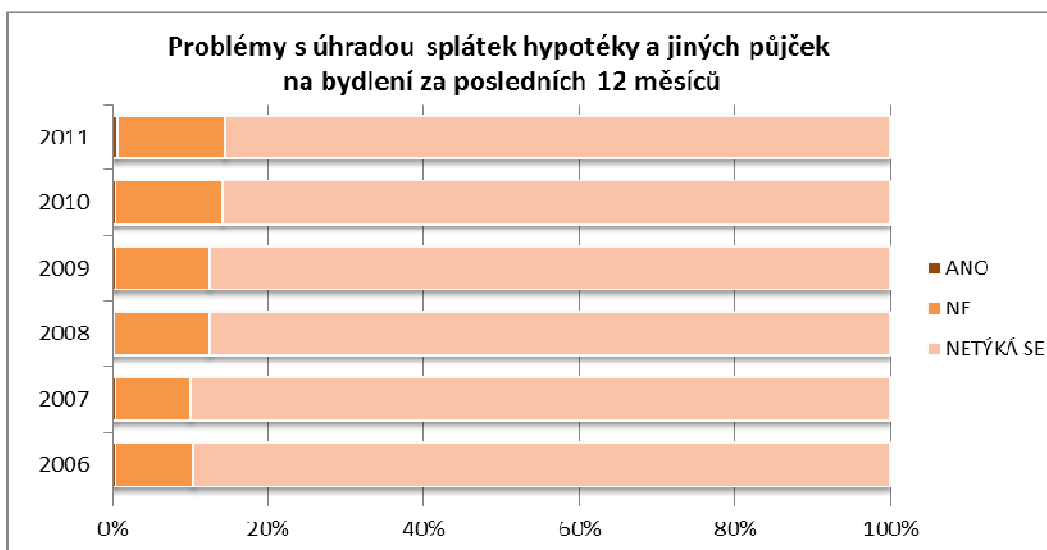
**Graf 5: Problémy s úhradou plateb za energii českých domácností v letech 2006-2011**



Zdroj: Český statistický úřad, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012a, vlastní zpracování

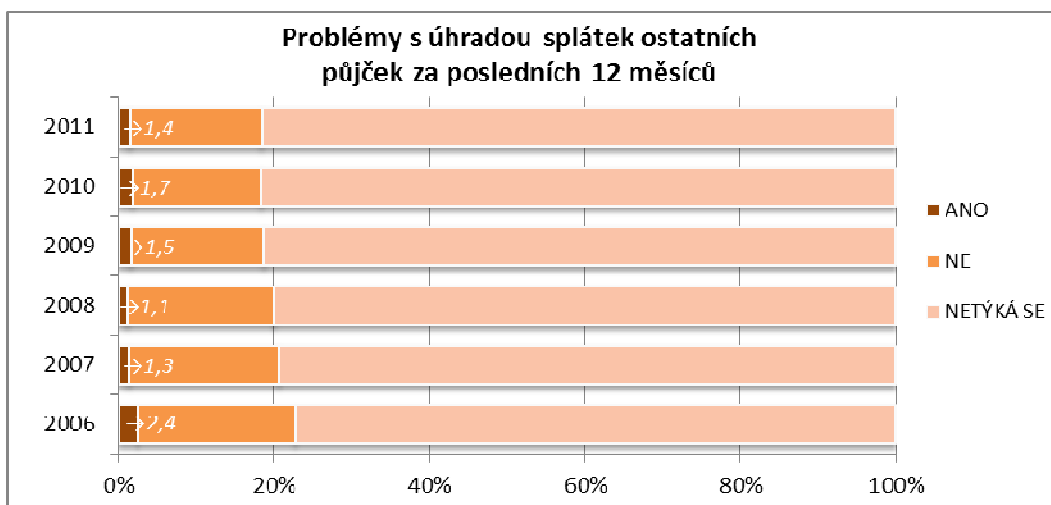
K finančním závazkům domácností patří samozřejmě i úhrady splátek na hypoteční a jiné úvěry na bydlení a dále na ostatní typy úvěrů. V obou případech lze vysledovat, že za poslední zkoumané roky udává problémy se splácením úvěrů a půjček podobný počet domácností. Problémy s úhradou splátek úvěrů na bydlení uvádí 0,4 % - 0,7 % všech domácností, problémy s úhradou splátek ostatních typů úvěrů přiznává přibližně 1,5 % všech domácností. Odpovědi respondentů na to, jak jejich domácnosti čelily problémům s úhradou splátek úvěrů v posledních dvanácti měsících, ukazují za roky 2006-2011 následující grafy.

**Graf 6: Problémy s úhradou splátek úvěrů na bydlení českých domácností v letech 2006-2011**



Zdroj: Český statistický úřad, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012a, vlastní zpracování

**Graf 7: Problémy s úhradou splátek ostatních typů úvěrů českých domácností v letech 2006-2011**

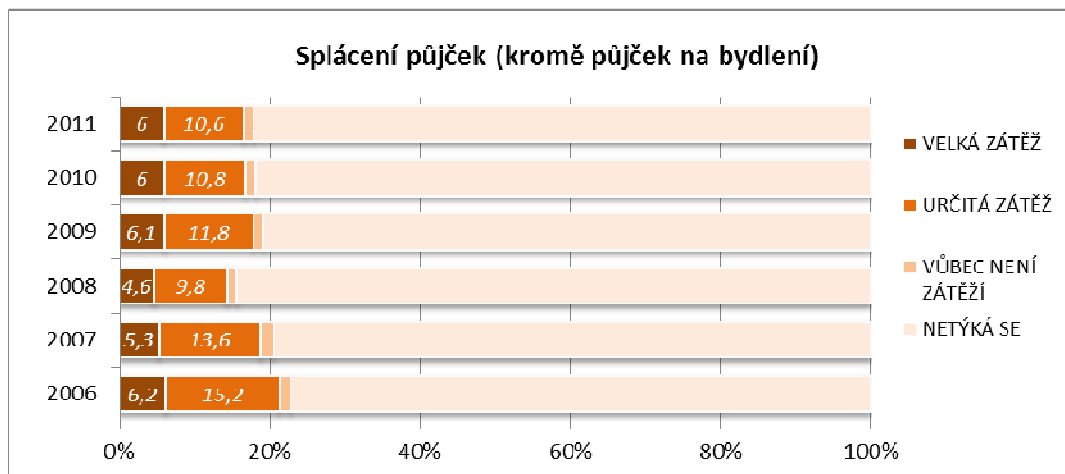


Zdroj: Český statistický úřad, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012a, vlastní zpracování

Zmiňovaná studie Velké Británie využívá k určení toho, zda je domácnost předlužená, kromě jiných také subjektivní ukazatel - zda dotyčný považuje splácení úvěru v rámci jeho domácnosti za velkou zátěž. ČSÚ u nás tento údaj v rámci zmíněného šetření sleduje. Z něj vyplývá, že pro přibližně 6 % domácností, tj. přibližně 250 tis. domácností je splácení půjček (mimo půjček na bydlení) velkou zátěží (Český statistický úřad, 2012a), a lze je tedy dle této definice považovat za předlužené (graf 8). Tento údaj však není pro měření předluženosti domácností nejvhodnější, neboť vyjádření domácností nebere v potaz úvěry na bydlení. Navíc je také třeba brát v úvahu výsledky zmíněné britské studie, a to, že pouze malá část těch, kteří deklarovali velké zatížení splátkami úvěrů, byli také definováni jako předlužení dle úvěrových ukazatelů. A naopak velká část těch,

kteří splňovali definici předlužení dle úvěrových ukazatelů, jejich dluhové zatížení za problematické nepovažovali. (Department of Trade and Industry, 2005, s. 7-8)

**Graf 8: Podíly domácností podle toho, jak deklarovaly problémy s úhradou splátek na úvěry (vyjma úvěrů na bydlení) v letech 2006-2011**

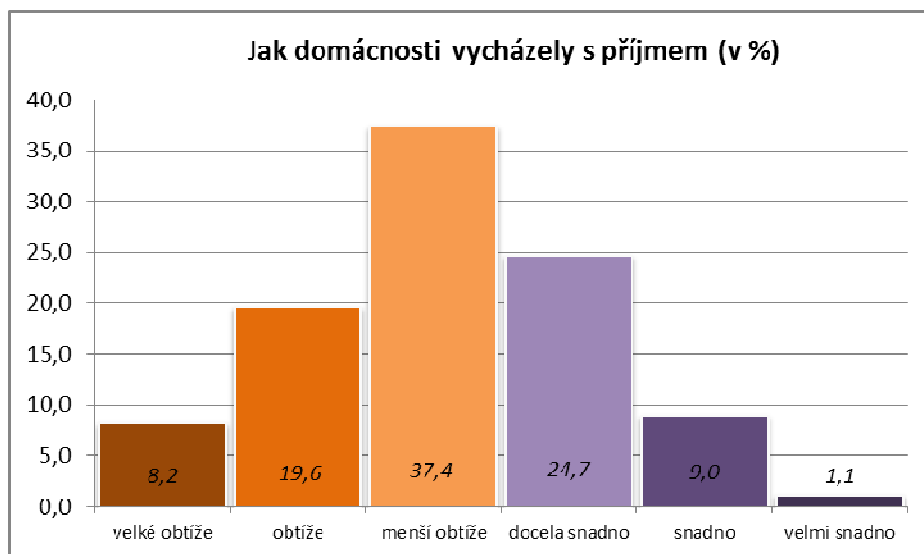


Zdroj: Český statistický úřad, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012a, vlastní zpracování

Platební morálkou a finanční zátěží obyvatel se také zabýval výzkum finanční gramotnosti z roku 2010 provedený pro Ministerstvo financí a ČNB, v němž 15 % respondentů přiznalo, že se v posledních 12 měsících dostali do situace, kdy včas nezaplatili nějakou splátku či pravidelnou platbu (Stemmark, 2010, s. 67). Pilotní výzkum finanční gramotnosti provedený OECD pak ukázal, že pouze 65 % obyvatel ČR platí vždy svoje finanční závazky včas. Výsledky ze zmíněných šetření však nelze zcela srovnávat z důvodů stanovení rozdílných cílových populací (domácnosti, jednotlivci) i použití jiné metodiky (Atkinson a Messy, 2012, s. 12).

I když domácnosti deklarují, že nebyly konfrontovány s problémem splácet své finanční závazky, nemusí to znamenat, že jsou tyto závazky bez rizika. Mnoho rodin může být v ohrožení předlužením. Téměř 28 % domácností uvádí, že vychází se svými příjmy s obtížemi nebo s velkými obtížemi (graf 9). 17 % všech domácností připouští určité nebo velké obtíže se splácením půjček (vyjma půjček na byt). (Český statistický úřad, 2012a). Podobně vyznívají i závěry výzkumu společnosti Stem, která se respondentů ptala, zda se jejich domácnost ocitla v posledním roce ve velmi obtížné finanční situaci. 11 % odpovědělo určitě ano, 22 % spíše ano. Z rodin, u kterých převažovaly půjčky, uváděla však problémy většina z nich. (Stem, 2012) Taková situace samozřejmě řadí tyto rodiny z hlediska předluženosti mezi rizikové, mají-li nějaké finanční závazky, zvláště pak úvěry.

**Graf 9: Skupiny domácností podle toho, jak vycházejí se svým příjmem (průměr za roky 2009-2011)**



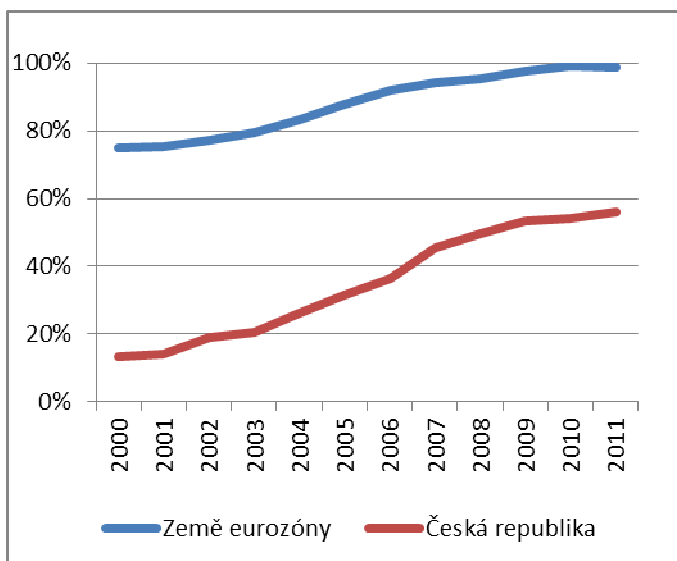
Zdroj: Český statistický úřad 2010, 2011, 2012a, vlastní zpracování

Subjektivní ukazatele předlužení domácností jsou bezesporu hodnotným způsobem, jak předluženost domácností měřit, nicméně na druhou stranu se spoléhají na pravdivost výpovědí respondentů, což snižuje jejich objektivitu.

#### **6.1.4 OSTATNÍ UKAZATELE ZADLUŽENOSTI ČI PŘEDLUŽENOSTI**

*Hrubý poměr dluhů k disponibilním příjmům domácností* (relativní zadluženost) je jedním ze základních ukazatelů zadluženosti domácností země. Ve srovnání s absolutním ukazatelem předlužení umožňuje zohlednit výši příjmů, a tak hodnotit situaci domácností reálněji. I přesto však není vhodným ukazatelem předlužení jako takového (European Commission, 2008a, s. 45). V České republice se relativní zadluženost domácností mezi lety 2000 a 2010 zvětšila čtyřikrát. V roce 2011 dosahovala 56 %. (Eurostat, 2012). Ačkoliv je míra zadluženosti českých domácností v porovnání s domácnostmi eurozóny stále nízká, v minulých letech panovaly poměrně obavy právě z prudkého růstu zadluženosti. Z dostupných dat však vyplývá, že se růst zadlužení domácností zpomalil (viz následující graf), což je pravděpodobně výsledkem větší opatrnosti jak na straně bank, tak i na straně domácností v souvislosti s ekonomickou krizí. ČNB (2012, s. 34) upozorňuje, že v budoucnu by schopnost domácností plnit finanční závazky mohla být ovlivněna spíše než úrovní zadluženosti nepříznivým vývojem jejich příjmů.

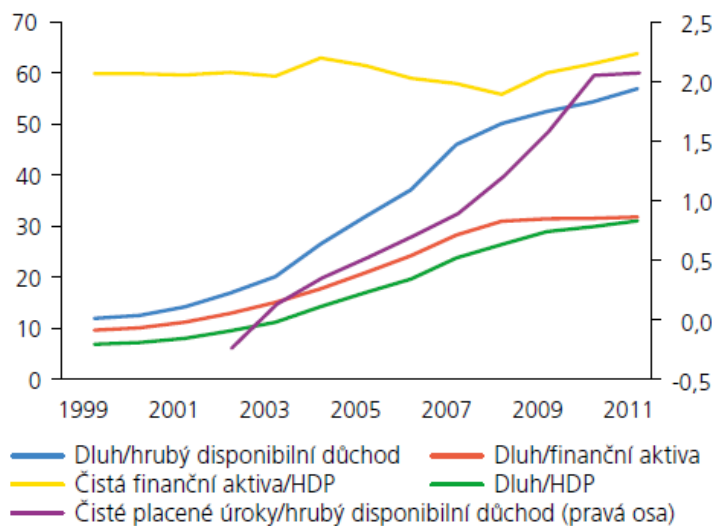
**Graf 10: Zadlužení domácností vůči disponibilním příjmům**



Zdroj: Eurostat, 2012, vlastní zpracování

O zadlužení domácností dále vypovídá poměr jejich dluhů k hrubému domácímu produktu, který ke konci roku 2011 činil 31 %. Často se také uvádí poměr dluhu domácností k jejich úsporám. Ten v roce 2011 dosahoval 31,7 %. (Česká národní banka, 2012, s. 151) Vývoj zadluženosti domácností dle vybraných ukazatelů je uveden v grafu 11.

**Graf 11: Ukazatele zadluženosti domácností (v %)**



Pramen: ČNB, ČSÚ

Pozn.: Údaje o čistých úrokových platbách nezohledňují nebankovní instituce.

Zdroj: Česká národní banka, 2012, s. 34

*Počet lidí, kteří vyhledají dluhové poradenství, může být také určitým ukazatelem předluženosti obyvatel, nicméně nemá o předluženosti vysokou vypovídající hodnotu. Je třeba brát v potaz, že čím vyšší je počet dluhových poraden, tím je i vyšší počet pracovníků, a tudíž i počet lidí, jež jsou evidováni jako předlužení (European Commission, 2008a, s. 44). Navíc je potřeba mít na vědomí, že ne každý, kdo kontaktuje dluhovou poradnu, se musí nutně potýkat s dluhovými problémy. A naopak, ne každý, kdo se s dluhovými problémy potýká, poradnu navštíví. Podle dluhových poradců je u některých skupin obyvatel menší pravděpodobnost, že vyhledají pomoc. Jsou to etnické menšiny, sociálně vyloučení či spotřebitelé s nedostatečnou gramotností. (Disney et al., 2008, s. 26).*

Přesto uvádím údaje o vývoji počtu klientů, kteří navštívili dluhové poradny<sup>35</sup> mezi lety 2008 a 2011, jež je však nutné brát vzhledem k výše uvedenému kriticky. Zatímco v roce 2008 navštívilo dluhové poradny 1510 klientů, v roce 2009 4098 klientů, v roce 2010 6042 klientů a v roce 2011 dokonce 7063 klientů (Asociace občanských poraden, 2011, 2012, vlastní dopočty). Na poradny se samozřejmě obrací klienti nejen osobně, ale i telefonicky či elektronicky. Asociace občanských poraden uvádí, že v roce 2011 občanské poradny zaznamenaly téměř 24 tis. dotazů a za první pololetí roku 2012 pak více jak 13 tis. dotazů týkajících se problémů s dluhy (Hyblerová, 2012).

Ukazatel, který má naopak vysokou vypovídající schopnost, je *dluhová zátěž domácnosti* (poměr dluhů k příjmům) neboli prostředků, které domácnost vynaloží na splácení úvěrů (či všech finančních závazků)<sup>36</sup> vzhledem k jejím čistým měsíčním příjmům. Pro stanovení předlužení domácnosti se používají různé hranice. Zmíněný výzkum z Velké Británie používá následující kritéria. Za předluženého je považován ten, kdo (Department of Trade and Industry, 2005, s. 3-4):

- více jak 25 % hrubého měsíčního příjmu vynakládá na splácení nezajištěných úvěrů,
- nebo více jak 50 % hrubého měsíčního příjmu vynakládá na splácení všech typů úvěrů,
- nebo je finančně zavázán splácet 4 a více úvěrů.

Co se týče předluženosti českých domácností, podle ukazatele dluhové zátěže domácností bylo v roce 2010 v průměru předlužených 10,3 % domácností. Pro rok 2012 se odhaduje dle zátěžového scénáře ČNB „Evropa v depresi“ předlužení u 14,9 % domácností. Pro měření předluženosti byla však použita hranice 50 % pro podíl výdajů na splácení úvěrů z příjmů domácnosti po odčtení nezbytných výdajů jako jsou výdaje na potraviny, bydlení a energie, zdraví a dopravu. (Česká národní banka, 2012, s. 37-38)

---

<sup>35</sup> Resp. občanské poradny poskytujících dluhové poradenství, které jsou součástí projektu Finanční gramotností proti dluhové pastí. V roce 2008 bylo do projektu zahrnuto 15 poraden, v roce 2009 17 poraden, v roce 2010 a 2011 19 poraden a v roce 2012 20 poraden.

<sup>36</sup> záleží na metodice

I tento ukazatel má však jisté nedostatky, a to, že poskytuje pouze obecnou informaci o celkové zadluženosti domácnosti, aniž by zohledňovala situaci domácností individuálně dle „věku“. To je podstatou tzv. modelu zadluženosti životního cyklu (Life Cycle/Permanent Income approach), který zohledňuje při měření zadluženosti „věk“ domácnosti a budoucí příjem. Vychází totiž z toho, že různé věkové kohorty mají odlišnou míru optimální spotřeby, majetku či dluhu, a tedy že různé fáze životního cyklu „vyžadují“ různou míru zadlužení (mladí si půjčují peníze vůči jejich očekávaným vyšším budoucím příjmům, zatímco lidé ve středním věku finance akumulují na zajištění ve stáří). (ORC Macro, 2001, s. 61, 63)

### **6.1.5 MOŽNOSTI A VÝSLEDKY MĚŘENÍ PŘEDLUŽENOSTI DOMÁCNOSTÍ V ČESKÉ REPUBLICE**

Výše uvedené ukazatele poskytují souhrnné údaje, na základě nichž si lze udělat jistou představu o předluženosti českých domácností. Oficiální měření však v České republice není prováděno a ani neexistuje jednotná definice předlužení, která by stanovila, za jakých podmínek je člověk předlužen. V tomto ohledu se můžeme max. řídit ukazatelem dluhové zátěže domácností používaného ČNB. Případně se objevují pouze vágní vymezení<sup>37</sup>. Dosud nebyla vydána žádná oficiální studie ze strany vlády, která by pracovala s nějakou metodikou jako např. v jiných zemích EU a navíc neexistuje ani žádná kompletní statistika o předlužení. To ostatně dokládá i studie Člověka v tísní - oznamovací povinnost o vývoji zadlužování mají pouze banky a informace od nebankovních společností tak nemusejí být úplné. V evidenci pak vůbec nejsou půjčky od fyzických osob, lichvářů apod. (Syrovátková, 2008, s. 12)

Jak bylo již řečeno výše, ani Evropská unie dosud nemá zatím společnou definici ani metodiku měření, i když určité snahy lze identifikovat. Neexistence shody na vhodném konceptu měření předluženosti a taktéž ani na stanovení hranice mezi normální zadlužeností a předlužeností vyplývá jak z obtížnosti jejího měření, tak i částečně i z toho, že existují různé pohledy na to, co je považováno za vhodný přístup k dluhu a potencionálním problémům. Dále k tomu přispívá různá míra dostupnosti dat v jednotlivých zemích či nedostatek podrobných informací o dluzích a finančních aktivech domácností. (ORC Macro, 2001, s. 59)

Přesto byl na základě dostupných dat pro ČR a metodiky použité v citovaných výzkumech učiněn pokus předluženost českých domácností zmapovat co nejrepresentativněji. Zde jsou vybrány ukazatele, které se ukázaly jako vhodné k popisu předluženosti, a souhrn klíčových údajů:

---

<sup>37</sup> Např. Aliance proti dluhům (2011) uvádí: „Předlužeností rozumíme stav neschopnosti dlouhodobě a řádně dostát svým závazkům.“

### *Nesplácení finančních závazků*

- Problémy se splácením různých finančních závazků se týká přibližně 8 % obyvatel nad 18 let (Solus, 2012).

### *Oddlužení*

- Soudy v roce 2011 rozhodly o oddlužení u 11,5 tis. žádostí z 18 tis. Žádostí dále přibývá. (Insolvenční zákon, 2012)

### *Finanční zatížení domácností*

- Pro 6 % českých domácností je splácení půjček (vyjma půjček na bydlení) velkou zátěží (Český statistický úřad, 2012a)
- Asi 30 % domácností se nějakým způsobem dotýká problém obtížné finanční situace či vycházení s příjmy (Český statistický úřad, 2012a)
- Minimálně 10 % domácností je tzv. předlužených, to znamená, že více jak 50 % svých příjmů po odečtení nezbytných výdajů vynakládají na splácení půjček. (Česká národní banka, 2012)

## **6.2 Struktura předlužených domácností a rizikové faktory předluženosti**

Statistické údaje, které podávají přibližnou představu o tom, jak velký je podíl domácností, jež jsou předlužené, samy o sobě neřeknou mnoho. Zajímavé jsou také podrobnější informace o tom, které skupiny obyvatel a domácností jsou častěji předlužené. Daniel Hůle, expert na problematiku předlužení však připouští, že údajů o struktuře dlužníků není k dispozici mnoho<sup>38</sup>.

Různé zdroje uvádí (Evropský rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, n.d., Vltavská, 2011, Komora specialistů..., 2011, Oujezská, 2009 in Bajer, 2009, s. 8, autorka), že do předlužení se dostávají zejména:

- ✓ sociálně slabší rodiny (s příjmem nižším než 15.000,-)
- ✓ rodiny ze střední třídy (s čistým měsíčním příjmem kolem 18.000,-)
- ✓ lidé s nízkým vzděláním
- ✓ lidé s nízkou finanční gramotností
- ✓ mladí lidé – lidé od 20 do 35 let
- ✓ matky na mateřské dovolené
- ✓ nezaměstnaní
- ✓ senioři

---

<sup>38</sup> Domnívá se, že některými údaji však disponuje Exekutorská komora. Podobně tak věřitelé, kteří je však odmítají poskytnout.



- ✓ patologičtí hráči, lidé závislí na alkoholu a drogách
- ✓ lidé s poruchou osobnosti nebo s duševním onemocněním
- ✓ lidé žijící konzumním životem
- ✓ obecně sociálně, ekonomicky a vzdělanostně slabší
- ✓ neúplné rodiny – matky samoživitelky, otcové samoživitelé
- ✓ rodiny s větším počtem dětí

Pro zmapování struktury předlužených lidí, jsem přistoupila k výběru několika charakteristik. Jedná se o základní sociodemografické charakteristiky jako vzdělání, věk, příjem, ekonomický status, rodinný status a typ rodiny, kterými se zabývám v následujícím textu. Kombinuji zde česká i zahraniční data.

### **6.2.1 PŘEDLUŽENÍ DLE VZDĚLÁNÍ**

Gumy (1996) zkoumala předluženost domácností na základě dat panelu domácností Evropského společenství<sup>39</sup> z roku 1996 a došla zde k závěru, že předlužené byly všeobecně domácnosti se středním nebo nízkým vzděláním. U domácností s nízkým vzděláním byla pravděpodobnost předlužení mnohonásobně vyšší než u domácností s vysokým vzděláním. Co se týče situace předlužených osob v ČR, podle Poradny při finanční tísni se nejčastěji dostávají do problémů se splácením lidé se základním vzděláním a vyučením, i když velká část klientů poradny má i středoškolské vzdělání (Poradna při finanční tísni, 2012, s. 11). Jak již bylo řečeno výše, některé skupiny v obtížné finanční situaci poradny vůbec navštívit nemusí, mezi nimi i lidé s nízkou gramotností.

Strukturu předlužených osob však můžeme vyčístit pravděpodobně nejlépe z pravidelného šetření ČSÚ „Příjmy a životní podmínky domácností“. Za předlužené považuji v tomto výzkumu ty domácnosti, které deklarovaly splácení půjček (vyjma půjček na bydlení) v posledních 12 měsících jako velkou zátěž. I zde se ukazuje, předlužení do jisté míry souvisí se vzděláním. Pokud se blíže podíváme na situaci úplných rodin, téměř 12 % z těch domácností, kde manžel i manželka mají pouze základní vzdělání, hodnotili splácení půjček jako velkou zátěž, zatímco stejně hodnotilo splácení půjček pouze 2,7 % domácností z těch, kde manžel i manželka mají vysokoškolské vzdělání. U ostatních typů domácností se vliv vzdělání jeví podobně. Splácení půjček jako velkou zátěž hodnotí 9 % domácností v čele s pracující osobou se základním vzděláním, 4,5 % domácností v čele s pracující osobou se středním vzděláním a pouze 2,9 % domácností v čele s pracující osobou s vysokoškolským vzděláním. Zároveň je však potřeba dodat, že domácnosti s vyšším vzděláním si půjčují méně často než domácnosti s nižším vzděláním. (Český statistický úřad,

---

<sup>39</sup> European Community Household Panel

2012b) Faktor vzdělání při rozložení zadluženosti potvrzují např. také výsledky simulace provedené ČNB pomocí zátěžového scénáře Evropa v depresi pro rok 2012, který prověřoval schopnost domácností splácet finanční závazky v ekonomicky nepříznivé situaci. Podle něj by se u lidí se středoškolským vzděláním bez maturity předluženost<sup>40</sup> zvýšila na 15,8 % (z 9,1 % v roce 2010) (Česká národní banka, 2012, s. 38). I když výzkumy ukazují větší pravděpodobnost předlužení s klesajícím vzděláním, je třeba mít na paměti, že významným faktorem při předluženosti je i příjem rodiny, který se vzděláním koreluje.

Při zkoumání vztahu mezi předlužeností a vzděláním vstupuje do hry jako důležitý faktor také finanční gramotnost. Výzkumy ukázaly, že nedostatek finanční gramotnosti je spojený s nízkým vzděláním, což způsobuje špatné hospodaření s penězi, které zvyšuje pravděpodobnost zadlužení (Gumy, 1996, s. 9). Ve výzkumu finanční gramotnosti provedeném pro ČSOB byli za „zranitelné skupiny“ z hlediska finanční gramotnosti považováni lidé se základním vzděláním a za „lehkovážné“ pak vyučení bez maturity (Stemmark, 2010a, s. 24-25). Podle výzkumu finanční gramotnosti zadané MF ČR se vzděláním roste zvyk odkládat si stranou peníze jako rezervu. Také čím vyšší vzdělání, tím více jsou si lidé okamžitě schopni pořídit nový spotřebič v případě potřeby. (Stemmark, 2010b) Můžeme tedy předpokládat, že s rostoucím vzděláním roste i finanční gramotnost obyvatel, a tím se i snižuje pravděpodobnost předlužení.

## **6.2.2 PŘEDLUŽENÍ DLE EKONOMICKÉ AKTIVITY**

Za předlužené skupiny domácností z hlediska ekonomické aktivity jsou obecně považováni důchodci a nezaměstnaní, což ostatně vyplývá i z údajů ČSÚ. Pokud bychom opět využili šetření „Příjmy a životní podmínky domácností“<sup>41</sup> a za předlužené bychom považovali ty domácnosti, jež uvedly, že splácení půjček (vyjma bytových) je pro ně velkou zátěží, zdaleka nejčastěji jsou předlužené domácnosti v čele s nezaměstnanou osobou; pro 16 % těchto rodin je splácení půjček velkou zátěží. Naopak překvapivě se takto vyjádřilo pouze 2,2% domácností, v jejichž čele stojí důchodce. Na druhou stranu je třeba dodat, že pouze 5 % domácností v čele s důchodcem se týká splácení půjček, zatímco domácností v čele s nezaměstnanou osobou je to 25 %. Jestliže bychom ale uvažovali pouze domácnosti, kterých se splácení půjček (vyjma bytových) týká, pak je splácení velkou zátěží pro 30 % domácností v čele se zaměstnancem, pro 29 % domácností v čele s osobou samostatně činnou, pro 41 % domácností v čele s důchodcem a pro dokonce 65 % domácností v čele s nezaměstnanou osobou. (Český statistický úřad, 2012a, případně vlastní výpočty) I Asociace občanských poraden upozorňuje, že se problém s dluhy významně týká důchodců. To

---

<sup>40</sup> Domácnost je zde klasifikována jako předlužená, jestliže více jak 50 % čistých příjmů po odečtení nezbytných výdajů vynaloží na splátky (ČNB, 2012, s. 37).

<sup>41</sup> Rozdělení domácností dle ekonomické aktivity osoby v čele je následující: zaměstnanci, samostatně činní, důchodci, nezaměstnaní, ostatní.

dokazují např. rostoucím počtem exekucí na starobní důchod, kterých bylo pouze za třetí čtvrtletí roku 2012 60 tisíc, což je stejně jako za celý rok 2011. Vysvětlení vidí především v ochotě a důvěřivosti důchodců půjčovat si za své příbuzné nebo za ně ručit. (Hrušová, 2012) Z těchto údajů tak vyplývá, že riziko předlužení je nejvyšší právě u domácností v čele s důchodcem nebo nezaměstnaným. Podle ČNB pokud by se naplnil zátěžový scénář pro rok 2012, který ČNB prováděla ke zjištění schopnosti domácností splácet finanční závazky v ekonomicky nepříznivé situaci, k předluženým by se také zařadily skupiny osoby samostatně výdělečně činných, převážně méně kvalifikovaní pracovníci. (Česká národní banka, 2012, s. 38)

### **6.2.3 PŘEDLUŽENÍ DLE PŘÍJMŮ**

Při zkoumání struktury předlužených osob se příjmu jako hlavního faktoru předluženosti využívá nejčastěji. Výzkumy ukazují, že u osob s nejnižšími příjmy existuje největší pravděpodobnost předlužení, i když se předlužení objevuje napříč příjmovými skupinami (Kempson a et al. in European Commission, 2008a, s. 16) Z analýzy dat Výběrového šetření příjmů a životních podmínek domácností EU z roku 2005 vyplynulo, že z pětiny domácností s nejnižšími čistými příjmy se 18 % z nich potýkalo s nedoplatky, naopak u nejbohatší pětiny domácností byla pravděpodobnost nedoplatků 4 %. (ibid.)

Podíl předlužených domácností na celkovém počtu zadlužených domácností v ČR lze vyčíslit z dat ČSÚ, a to na základě subjektivních vyjádření domácností o jejich finančním zatížení (tabulka 3).

Jestliže opět přijmeme definici, že předlužené jsou ty domácnosti, které považují splácení půjček (kromě bytových) jako velkou zátěž, pak 59 % z desetiny nejchudších domácností, které splácejí půjčky (vyjma bytových), jsou předlužené. Z druhých 10 % nejchudších se tento problém týká 43 %. Naopak z 9. a 10. decilu nejbohatších skupin domácností splácení půjček za velkou zátěž považuje 17% a 18 % těchto domácností. Zkusme pro srovnání použít jiný subjektivní ukazatel, a to, zda domácnost měla v posledních 12 měsících problémy s úhradou půjček (bez hypotéky a jiných půjček na byt). Největší podíl domácností indikujících problémy s úhradou splátek ostatních úvěrů je mezi domácnostmi, které mají nejnižší příjmy, resp. spadají do 1. a 2. decilu dle čistých příjmů. V prvním decilu nejchudších domácností se jedná o 23 %, v druhém decilu pak o 12 %. U ostatních příjmových skupin domácností se problémy týkají méně než 10 % z daných typů domácností. (Český statistický úřad, 2012c, vlastní výpočty) Údaje o finančním zatížení u všech typech domácností dle příjmových skupin shrnuje tabulka 3. Jak bylo již upozorněno výše, subjektivní hodnocení domácnosti pro měření nemusí však vždy být vždy dobrým ukazatelem předluženosti.

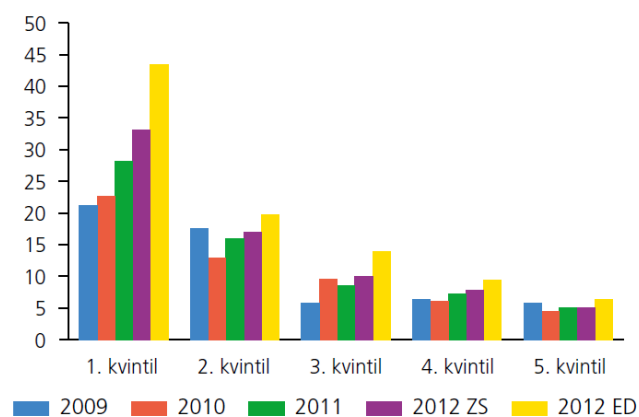
**Tabulka 3: Podíly domácností s půjčkami, dle čistých peněžních příjmů a subjektivního finančního zatížení (v %)**

	Čisté peněžní příjmy									
	nejnižších 10%	druhých 10%	třetích 10%	čtvrtých 10%	pátých 10%	šestých 10%	sedmých 10%	osmých 10%	devátých 10%	nejvyšších 10%
<b>Splácení půjček (kromě bytových) je (v %):</b>										
<b>velkou zátěží</b>	<b>58,7</b>	<b>43,3</b>	30,8	30,4	30,5	<b>35,0</b>	30,2	28,5	16,9	18,4
<b>určitou zátěží</b>	40,9	51,1	61,6	65,9	67,2	60,0	62,4	64,8	71,8	60,9
<b>vůbec není zátěží</b>	0,4	5,6	7,5	3,6	2,3	5,0	7,4	6,7	11,3	20,7
<b>Problémy s úhradou splátek ostatních půjček a úvěrů za posledních 12 měsíců (v %) :</b>										
<b>ano</b>	<b>23,1</b>	<b>11,6</b>	6,8	2,1	2,3	4,9	5,3	5,0	1,4	5,4
<b>ne</b>	76,9	88,4	93,2	97,9	97,7	95,1	94,7	95,0	98,6	94,6

Zdroj: Český statistický úřad, 2012c, vlastní výpočty

ČNB nicméně poskytuje výpočty o předluženosti českých domácností s využitím objektivního ukazatele. K definici předluženosti používá hranici, kdy více jak 50 % příjmů po odečtení nezbytných výdajů připadne na splácení půjček. Skupiny domácností dle příjmu rozděluje do příjmových kvintilů. Data v grafu 12 ukazují, že zdaleka nejvyšší riziko předlužení je u nejhudšího kvintilu domácností, což se ostatně potvrdilo i ve výpočtech na základě subjektivního hodnocení domácností (viz výše). Při naplnění Základního scénáře či scénáře Evropa v depresi bude v roce podíl předlužených domácností v jednotlivých příjmových kvintilech mít rostoucí tendenci. Největší nárůst bude podle propočtů ČNB u nejhudších domácností. (Česká národní banka, 2012, s. 36)

**Graf 12: Podíl předlužených domácností na celkovém počtu zadlužených domácností, rozdělení podle příjmových skupin, výsledky simulace (v %)**



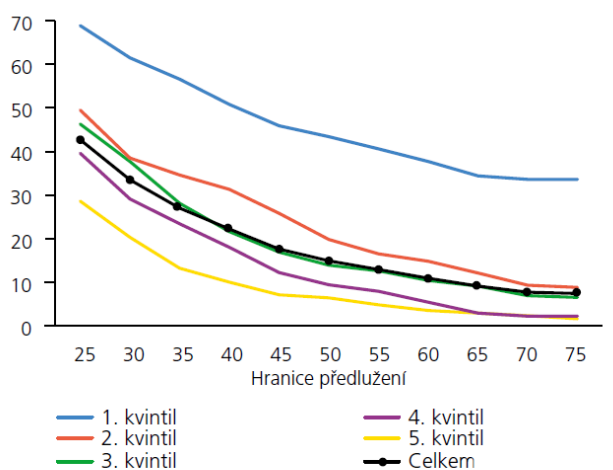
Pramen: Statistika rodinných účtů ČSÚ, výpočty ČNB

Pozn.: Údaje za roky 2011 a 2012 vycházejí ze simulace. ZS znamená Základní scénář, ED scénář Evropa v depresi.

Zdroj: Česká národní banka, 2012, s. 36

Zajímavé je sledovat podíl předlužených domácností v závislosti na hranici předlužení. ČNB (2012, s. 39) měřila, jak by se měnil podíl předlužených podle toho, jaké procento výdajů na splácení půjček z čistých příjmů domácností po odečtení nezbytných výdajů by bylo považováno za hranici předluženosti (graf 13). Z uvedených výpočtů plyne, že v rámci scénáře Evropa v depresi pro rok 2012 při posunutí hranice z 50 % na 60 % by se odhadovaná předluženost u nejchudší skupiny domácností snížila o 5,7 p.b. Smrčka (2008, s. 160) upozorňuje, že nízkopříjmové rodiny prvního decilu většinou nedosáhnou na úvěry poskytované finančními institucemi a snadno se stávají oběťmi nesolidních poskytovatelů půjček a lichvářů. U rodin druhého a třetího decilu platí, že celkové zadlužení vůči disponibilním příjmům je velmi vysoké. Na druhou stranu ale tyto rodiny nejsou pouze odkázány na nesolidní poskytovatele a jsou bonitními klienty i pro běžné poskytovatele. (ibid.)

**Graf 13: Podíl předlužených domácností v závislosti na hranici předlužení (v % na obou osách)**



Pramen: ČSÚ – Rodinné účty, výpočty ČNB

Pozn.: Údaje platí pro scénář *Evropa v depresi*.

Zdroj: Česká národní banka, 2012, s. 39

Strukturu předlužených dle výše jejich příjmů můžeme také odhadovat na základě dat dluhových poraden, které sledují výše příjmů svých klientů. Nejčastějšími klienti jsou lidé s měsíčními příjmy do 13.200,-. Zajímavé jsou ale výsledky týkající se skupiny osob s měsíčními příjmy mezi 13.000,- a 18.400,-. Zatímco v roce 2008 a 2009 do této skupiny spadalo 17 % klientů dluhových poraden, v roce 2010 navštívilo poradny s těmito příjmy už 22 % a v roce 2011 pak dokonce 24 % (Asociace občanských poraden, 2011, s. 34-35, 2012, s. 17). Můžeme tedy sledovat rostoucí zájem o dluhové poradenství u lidí ze středních tříd, z čehož lze následně usuzovat i na rozšiřování problémů se splácením finančních závazků do této třídy.

Z uvedených statistik obecně plyne, že největší riziko předlužení je u domácností nejchudších, které jsou zároveň i nejvíce ohroženi nabídkami úvěrů od nesolidních věřitelů. Ačkoliv však

v minulosti byly mezi předlužené zařazovány pouze tyto nízkopříjmové domácnosti, v současné době jsou tam řazeny i domácnosti středních vrstev, a to především v souvislosti s finanční krizí, kdy mnoho v minulosti bezproblémových rodin se dostalo do potíží se splácením především díky ztrátě zaměstnání nebo snížení příjmu od zaměstnavatele, s kterým nepočítaly.

#### **6.2.4 PŘEDLUŽENÍ DLE VĚKU**

Věk se ukazuje také jako důležitý faktor při hodnocení rizika předlužení. Dle statistik však záleží na typu úvěru co do jeho délky, resp. typu. Czech Credit Bureau pravidelně publikuje Úvěrový barometr, v němž sleduje i platební morálku klientů podle věku a délky úvěru – rozlišuje úvěry na krátkodobé a dlouhodobé. Protože však nejsou známy metodologické údaje k tomuto instrumentu<sup>42</sup>, předpokládáme, že za krátkodobé úvěry jsou považovány úvěry se splatností do 1 roku, za úvěry dlouhodobé pak úvěry se splatností delší než 1 rok, jak se obvykle udává. S určitou nepřesností pak můžeme dále předpokládat, že mezi úvěry krátkodobé patří zejména spotřebitelské úvěry<sup>43</sup> (spolu s osobními úvěry tvořily 72 % z celkového objemu krátkodobých úvěrů), mezi úvěry dlouhodobé pak hypotéky, úvěry ze stavebního spoření či leasing. Podle statistik Czech Credit Bureau jsou u dlouhodobých úvěrů z hlediska platební morálky nejproblematictější osoby nejstarší (nad 55 let) a nejmladší (15-24 let), u nichž činil podíl úvěrů ohrožených nesplácením na celkovém objemu dluhu v dané věkové skupině v polovině r. 2012 3,2% a 3% (za všechny věkové kategorie to bylo 1,6 %). Nicméně největší podíl – 38% objemu těchto dlouhodobých úvěrů ohrožených nesplácením se týkalo skupiny osob ve věku 35-44 let, což je však pochopitelné, protože zaujímá největší podíl objemu dlouhodobých úvěrů jako takových. (Czech Credit Bureau, 2012, s. 9)

U krátkodobých úvěrů (především spotřebitelských) se ukazuje, že problémy s nesplácením s rostoucím věkem víceméně klesají, což vyplývá z tabulky 4. Jako nejrizikovější se ukazuje skupina 25-29 let, i když obecně lze říci, že jednotlivé věkové kategorie jsou co do nesplácení sobě podobné a rozdíly jsou daleko menší než u dlouhodobých úvěrů. Osoby starší 55 let patří naopak k těm nejméně rizikovým (ibid., s. 11) Osoby mladší patří k rizikovějším jak u dlouhodobých, tak i u krátkodobých úvěrů. Jejich zranitelnost rovněž potvrzuje i zátěžový scénář ČNB, podle něhož by předluženost mladých rodin mohla vzrůst až na 16,3 % v roce 2012 (oproti 11,3 % v roce 2010) (Česká národní banka, 2012, s. 38).

---

<sup>42</sup> ani po zažádání

<sup>43</sup> Spolu s osobními úvěry tvořily 72 % z celkového objemu krátkodobých úvěrů (Czech Credit Bureau, 2012, s. 13).

**Tabulka 4: Podíl ohroženého krátkodobého dluhu na jeho objemu podle věkových kategorií**

věk klientů (%)	30.6.2011	30.9.2011	31.12.2011	31.3.2012	30.6.2012
15 – 24 let	10,8	10,5	8,8	8,6	8,2
25 – 29 let	10,3	10,5	9,3	9,3	9,4
30 – 34 let	8,8	9,1	8,2	8,4	8,6
35 – 44 let	8,3	8,8	7,9	8,1	8,2
45 – 54 let	7,8	8,3	7,5	7,8	8,0
55+ let	7,9	8,4	7,6	7,9	7,7
průměr	8,4	8,9	7,9	8,1	8,2

Pramen: Bankovní a Nebankovní registr klientských informací

Zdroj: Czech Credit Bureau, 2012

### 6.2.5 PŘEDLUŽENOST DLE REGIONU

Pokud bychom opět vycházeli z údajů ČSÚ z roku 2011 (způsobem jako výše), z hlediska regionálního rozložení pociťovali nejčastěji splácení půjček jako velkou zátěž nejvíce domácnosti z kraje Moravskoslezského (zde 9,1 %) a Ústeckého (zde 8,9 %). Naopak pouze 3,7 % pražských a 3,8 % středočeských domácností uvedlo, že splácení půjček je pro ně velkou zátěží. (Český statistický úřad, 2012d) I podle dat společnosti Solus se problémy se splácením dlouhodobě týkají Moravskoslezského a Ústeckého kraje, kde mělo problémy se splácením různých finančních závazků více než 9,5 % a téměř 14,5 % obyvatel (k 3. čtvrtletí 2012). Ve velké míře mají problémy se splácením i obyvatelé Libereckého kraje (téměř 11 % obyvatel) a Karlovarského kraje (přes 13 % obyvatel). Pro srovnání průměrně za celou republiku je v prodlení se splatnými závazky 7,93 % obyvatel. (Solus, 2012) Podíl obyvatel v prodlení dle krajů je zobrazen na obrázku 3.

**Obrázek 3: Podíl počtu osob se závazkem po splatnosti v registru SOLUS na celkovém počtu obyvatel ve věku 18 let a více v jednotlivých krajích**



Zdroj: Solus, 2012

### **6.2.6 PŘEDLUŽENÍ DLE RODINNÉHO STAVU DLUŽNÍKA A TYPU RODINY**

Data ČSÚ ukazují, že čím více dětí, tím je vyšší pravděpodobnost, že rodina bude splácení půjček (vyjma bytových půjček) považovat za problém. Např. pouze 4 % bezdětných domácností uvádí, že je splácení půjček velká zátěž, ale stejně tak uvádí naopak 12 % domácností, které mají 3a více dětí. Tyto domácnosti si ale i častěji pořizují půjčky. Jako nejrizikovější se také ukazují domácnosti, v nichž žije 1 dospělý s dětmi – téměř 15 % považuje splácení za velkou zátěž. V domácnostech s 2 dospělými a 2 dětmi odpovědělo stejně 9,5 %. (Český statistický úřad, 2012e, 2012f).

## **6.3 Předluženost v ČR jako společenský problém**

Výše uvedená data ukazují, že předlužení obyvatel České republiky není marginálním problémem. Nezvládnutí dluhů přináší mnoho negativních důsledků pro jedince i jejich rodiny – sociálních, ekonomických, zdravotních. Konkrétně lze uvést vysoká sociální rizika, ztráta rodiny, domova, psychická zátěž, u některých pak překročení zákona a spáchání trestného činu (Aliance proti dluhům, 2011), což s sebou v důsledku nese i vysoké náklady sociálního státu. Důsledky předlužení jsou často navíc dlouhodobé.

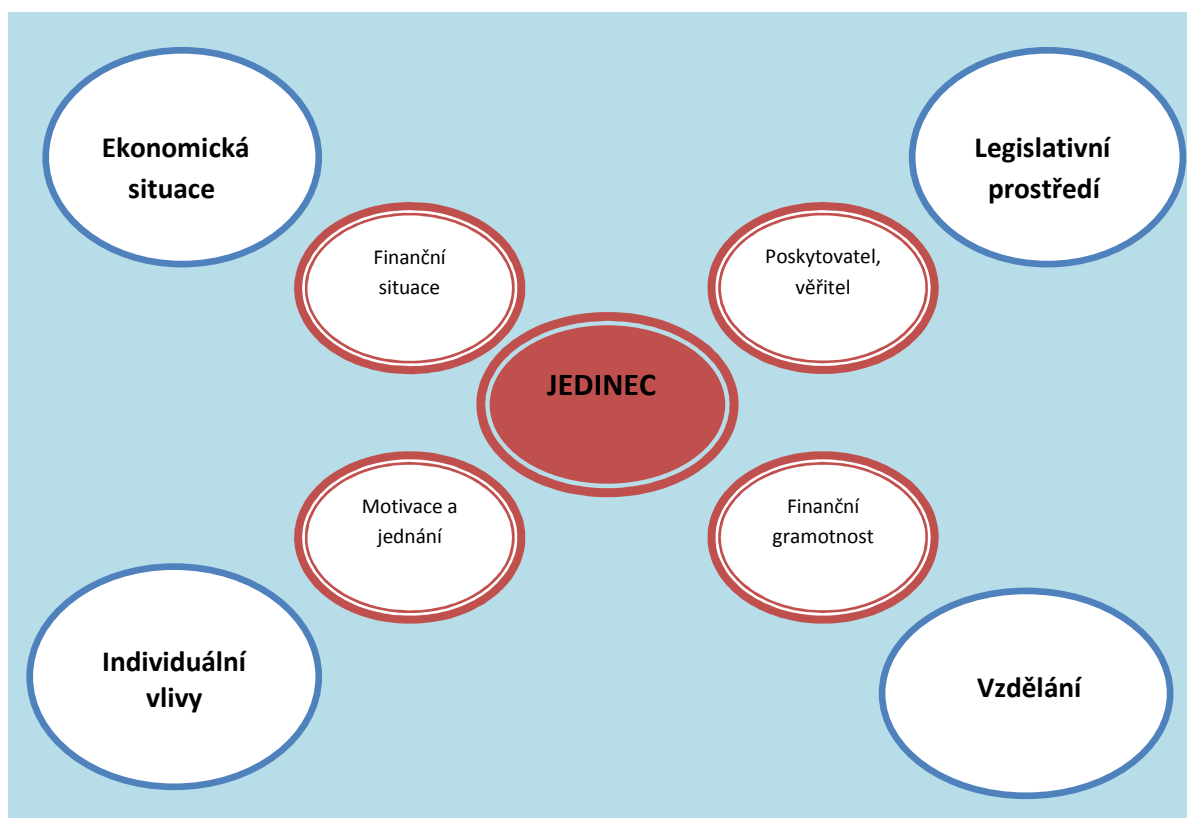
Problematika předlužení domácností je veřejnou politikou v ČR reflektována. Odpovědí na problémy dlužníků byl např. insolvenční zákon (2008) či zákon o spotřebitelském úvěru (2011, novelizace 2013), jenž posílil ochranu spotřebitele. V současné době dochází či došlo ke změně dalších legislativních norem, které se týkají dlužníků (občanský soudní řád, exekuční řád, úprava nákladů vymáhání). Problém předlužení jako takový se stal jedním z témat Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení 2010. Uznání problému předluženosti a snahu o posilování finanční gramotnosti obyvatel lze identifikovat v Národní strategii finančního vzdělávání (Ministerstvo financí, 2010, s. 14-15). V květnu minulého roku vznikla také Aliance proti dluhům, která je odbornou platformou státních institucí i neziskových organizací. Cílem Aliance je prevence a minimalizace rizik předlužování osob v obtížné sociální a ekonomické situaci, což se týká mimo jiné pachatelů trestných činů. V současnosti se Aliance ve svých pracovních skupinách věnuje tématům spotřebitelských úvěrů, vymáhání pohledávek, finančního vzdělávání a alternativních programů oddlužení. To je jen však částečný výčet aktivit a kroků, která veřejná politika na tomto poli činí. Z tohoto vývoje je patrné, že problematika předluženosti je veřejně uznávaným problémem a existují snahy problém řešit. Uveďme ale, že téma předluženosti je obvykle spíše nahlíženo z hlediska jejích dílčích aspektů. V souvislosti s předlužeností proto často slyšíme o ochraně spotřebitele, neférových praktikách poskytovatelů, problému exekucí, dlužích ve společném jmění manželů atd. To vše vlastně dohromady tvoří komplexní obraz tohoto problému.



## 6.4 Vymezení problému pro další účely analýzy

Předluženost je komplexním sociálním problémem, které není snadné uchopit; podobně jako mnoho jiných sociálních problémů. Zkoumaná problematika byla již na začátku práce zúžena na předlužení související se spotřebitelskými úvěry. Protože od počátku bylo mé zkoumání spojeno s hledáním příčin tohoto problému (včetně samotného zadlužování), přistoupila jsem k tvorbě jednoduchého schématu, který ukazuje základní vlivy na jedince na trhu se spotřebitelskými úvěry (obrázek 4).

*Obrázek 4: Jedinec na trhu se spotřebitelskými úvěry*



Zdroj: autorka

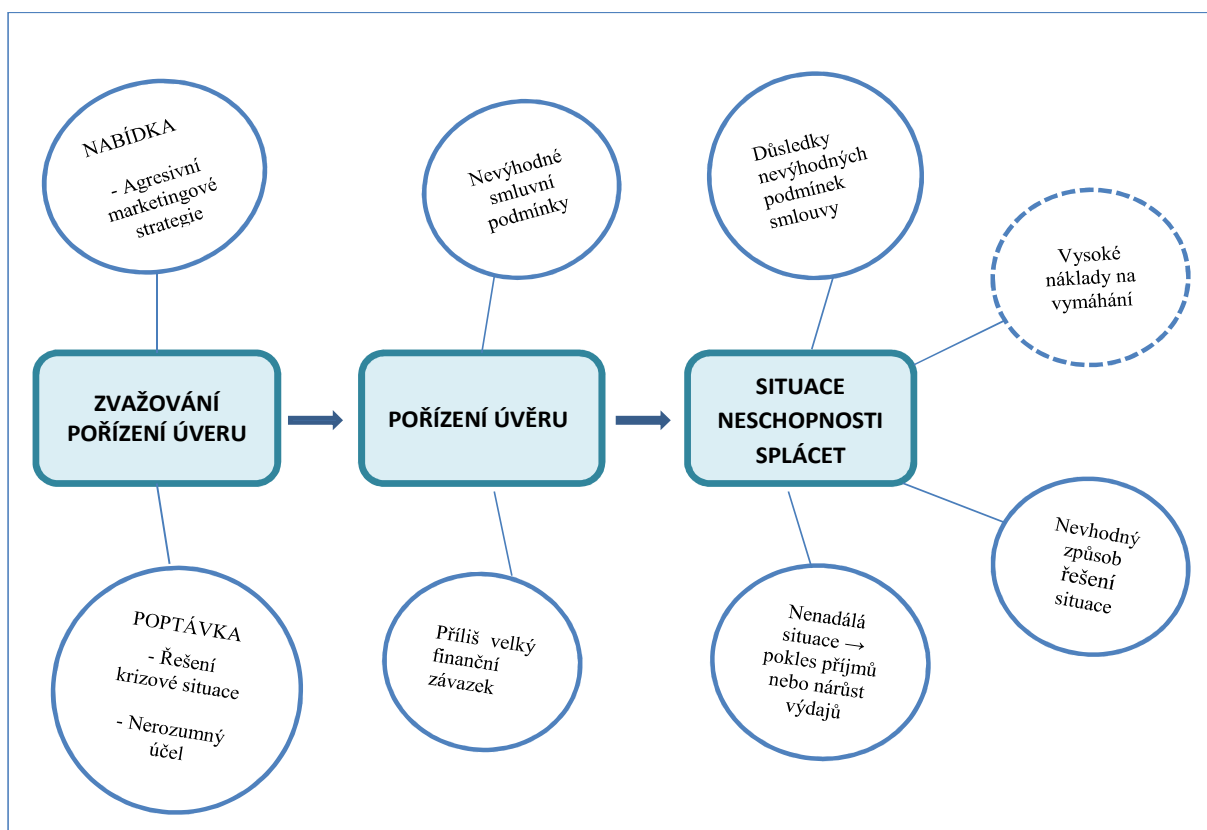
Při vymezení hranic problému jsem pak věnovala značnou pozornost tomu, jaké konkrétní vlivy na zadlužování a předlužování působí – a to vytvořením rozsáhlého modelu, který je uveden v příloze 5. Tento krok v pojmosloví veřejné politiky lze chápat jako tzv. strukturování problému. Uvedený způsob zmapování problému lze však považovat pouze za jeden z možných při strukturování problému<sup>44</sup>, neboť to je vždy do značné míry subjektivní (Veselý, 2007, s. 207). Možné vlivy rozdělují do sedmi hlavních oblastí, které jsou vzájemně propojené a ovlivňují se: celospolečenské vlivy, makroekonomické vlivy, ekonomická situace domácnosti, individuální charakteristiky,

<sup>44</sup> v pojmosloví veřejné politiky

finanční gramotnost, oblast působení různých společností na trhu se spotřebitelskými úvěry, oblast působení státu – veřejná politika

Model vlivů zahrnuje značné množství aspektů problému a čtenáři tak ukazuje problematiku zadlužení a předlužení v souvislosti se spotřebitelskými úvěry v celém jejím rozsahu. Nyní se zaměřím již na samotný proces, jakým se dlužník dostává do situace předlužení, neschopnosti splácet. Tento proces je vhodné pojmut obecně jako vícefaktorový (vzniká kombinací několika faktorů)<sup>45</sup>, neboť obecně jako u většiny komplexních sociálních problémů ani u předluženosti není pravděpodobné, že by vliv měla pouze jediná příčina. Naopak je spíše pravděpodobné, že rizikové faktory se vzájemně kombinují a spolu s hlavním spouštěčem problému vedou k předlužení, což potvrdily různé studie. Proto je nutné, aby se předluženost řešila v různých oblastech zároveň. (European Commission, 2008a, s. 27) Model situace předlužení (obrázek 5) ukazuje, že riziko předlužení existuje již v okamžiku, kdy se o pořízení úvěrů jedinec rozhoduje. To potvrzují poradci dluhových poraden. Zde hraje hlavní roli jak motivace klienta, tak i nabídka poskytovatelů úvěrů. Důležité je zvážit taktéž účel úvěru.

**Obrázek 5: Jak se jedinec ocitá v problému předlužení ze spotřebitelských úvěrů (co přispívá k situaci neschopnosti splácet)**



Zdroj: autorka

<sup>45</sup> Např. nemohu splácet nejen proto, že jsem přišel o zaměstnání, ale možná nebylo pořízení úvěru vůbec nezbytné nebo jsem příliš neuvažoval o možných budoucích změnách příjmů nebo si neukládám finance stranou pro případ nouze.

V poradenské praxi se rozlišují dluhy dle míry jejich zdraví. Zpravidla mluvíme o zdravém zadlužení, zadlužení nezdravém a zadlužení ohrožujícím (ohrožující zadlužení se týká především dluhů na nájemném nebo neplacení splátek u hypotéky) (Skuhrová a Krušínská, 2012, Syrovátková et al., 2008, s. 65-66): *Zdravé zadlužení* je spojeno s tzv. uváženými dluhy, kdy má člověk své závazky pod kontrolou a dluhy řádně splácí. Zpravidla se do této skupiny řadí úvěry na bydlení, úvěry pro řešení krizové životní situace nebo pro krytí neočekávaných výdajů spojených s existenčními podmínkami rodiny. Důležitou podmínkou je plánovanost a uváženost dluhu a rozumné zhodnocení finančních možností rodiny – tj. zda a za jakých podmínek si úvěr mohou dovolit. Přesto nelze zdravé zadlužení podceňovat, a to vzhledem k možným neočekávaným situacím spojených se schopností splácet. *Nezdravé zadlužení* vzniká často neuváženě a z hlediska schopnosti splácet je často neudržitelné. Neuváženost úvěru v řadě případů souvisí s tlakem reklamy a společenským tlakem, které mohou podnítit v jedincích snahu vyrovnat svůj životní standard s ostatními. Patří sem tudíž např. úvěry na zbytečně vybavení domácnosti nebo úvěry na uspokojení neakutních potřeb jako je ku příkladu dovolená. Nezdravé zadlužení se vztahuje i na situace, kdy si člověk nezodpovědně pořizuje úvěr na splácení jiného úvěru, čímž se dostává do tzv. dluhové spirály. Z výsledků poradenské praxe vyplývá, že se často jedná o dlužníky, kteří jednají emocionálně, bez toho aniž by si pořízení úvěru důkladně promysleli a řádně pročetli smluvní podmínky.

Při samotném pořizování úvěru hraje pak zcela zásadní roli to, zda je člověk vzhledem ke svým stávajícím i budoucím příjmům a výdajům *schopen úvěr dlouhodobě splácet*. V řadě případů v tomto kroku spotřebitelé selhávají, neboť s dostatečnou rozvážností svoji finanční situaci nezhodnotí či jsou zkrátka nuceni si úvěr pořídit k pokrytí nečekaných nutných výdajů. Výjimkou nejsou ani případy starších lidí, kteří si pořizují úvěry pro své dospělé děti, kteří z různých důvodů na úvěr nedosáhnou. V tomto směru odpovědnost leží i na straně věřitele, jež má ze zákona povinnost posoudit schopnost spotřebitele úvěr splácet. Příkladem neplnění této povinnosti jsou především tzv. predátorské společnosti, které jsou zaměřené na nízkopříjmové skupiny obyvatel a které jsou si již dopředu vědomy neschopnosti člověka úvěr splácet. Následné vymáhání pohledávky, která končí exekucí majetku či příjmů, ve většině těchto případů exekucí sociálních dávek, vede k malému, avšak trvalému zdroji příjmů pro tyto společnosti. Při pořizování úvěru je stejně důležité nastavení úvěrových podmínek smlouvy. Právě *nevýhodnost smluvních podmínek*, tj. zejména příliš vysoký úrok, vysoké sankce, použití rozhodčí doložky nebo bianko směnky, může později vést k dalšímu zhoršování předluženosti např. tím, že dlužná částka mnohonásobně naroste.

Do předlužení se ve většině případů dlužníci dostávají buď již v počátku, kdy si neuvědomují, že jejich úvěr není z hlediska splácení udržitelný, nebo později náhlým poklesem příjmů (např. ztrátou zaměstnání) či růstem výdajů (např. zvýšení nájemného). Ačkoliv se této situaci nedá zcela

zabránit, riziko nesplácení lze nicméně snížit pravidelným odkládáním peněz pro případ nouze, pojištěním neschopnosti splácet, výběrem solidního věřitele, jež je např. ochoten přistoupit na splátkový kalendář, a v neposlední roli hraje to, zda klient o svých problémech věřitele informuje. *Nevhodný způsob řešení situace* (např. klient problém odkládá) k vyřešení problému rozhodně nepřispívá. Ignorance problémů jako je nepřebírání pošty může v řadě případů vést např. k tomu, že člověk propásne zákonnou lhůtu pro odvolání.

Situaci předlužení dále prohlubují i vysoké *náklady na vymáhání pohledávek*. Tento problém vzniká především u tzv. *bagatelních pohledávek* – tj. pohledávek do 10 tis. Kč, kde náklady (zpravidla, ale nejen u pokut od dopravních podniků) konečnou vymáhanou částku zvýší několikrát. Problém se sice primárně spotřebitelských úvěrů netýká, i když u spotřebitelských úvěrů s malou jistinou se jako důležitý faktor také může jevit. O tom, zda je vymáhání pohledávek drahé či nikoliv, se však vedou spory<sup>46</sup>.

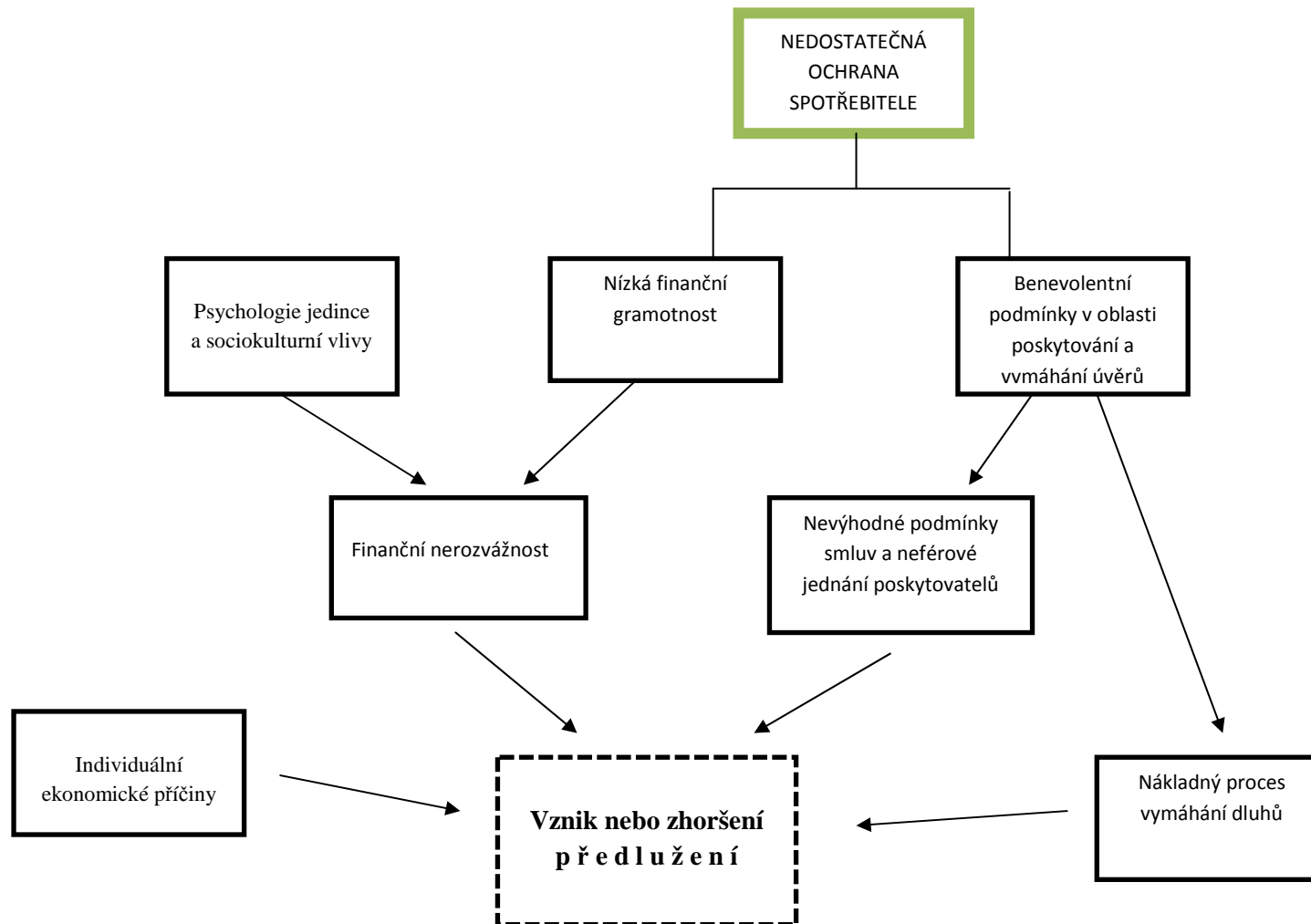
Na základě těchto momentů klíčových pro předlužení se pokouším o identifikaci konkrétních příčin, které k předlužení nebo jeho zhoršení vedou a které do velké míry odráží nastíněný proces. Tyto faktory ve zjednodušeném podání zachycuje model na obrázku 6, který je výchozím bodem pro další analýzu. Tento model je však pouze subjektivním zobrazením reality a je proto jej takto třeba chápat. Částečně vychází z empirických poznatků, které shrnuje Disney et al. (2008) a European Commission (2008a). Jeho jednotlivé prvky (příčiny předluženosti) jsou analyzovány dále v textu s využitím odborné literatury i na základě informací získaných z expertních rozhovorů.

Předlužení domácností plynoucích ze spotřebitelských úvěrů je zde znázorněno jako výsledek faktorů na straně jedince a zároveň na straně státu. Na straně jedince se ukazuje vliv individuálních ekonomických příčin, ale zároveň i finanční nerozvážnosti. Finanční nerozvážnost je odrazem psychologických charakteristik jedince, ale i důsledkem nízké finanční gramotnosti. K předlužení však přispívají i neférové praktiky poskytovatelů úvěrů a způsob a náklady vymáhání dluhů. S ohledem na veřejně-politické pojetí zkoumané problematiky proto identifikuji jejich hlubší příčinu jako benevolentní podmínky poskytování úvěrů a vymáhání dluhů. Problém nízké finanční gramotnosti a benevolentních podmínek lze pak obecně označit jako problém nedostatečné ochrany spotřebitele. Podobně jako příčinu předlužení uvádí nedostatečnou právní ochranu spotřebitele i Vltavská (2011, s. 36).

---

<sup>46</sup> a to mezi na jedné straně věřiteli, Českou advokátní komorou a inkasními společnostmi a na straně druhé některými politiky a především organizací Člověk v tísni, která je velkým propagátorem zrušení náhrad nákladů advokátům v řízení u bagatelních pohledávek

Obrázek 6: Příčiny předlužení



## 7 PŘÍČINY PŘEDLUŽENOSTI

V následující kapitole se věnuji popisu jednotlivých příčin problému předluženosti na základě výše uvedeného schématu.

### 7.1 Individuální ekonomické příčiny

Mezi individuální ekonomické příčiny předluženosti domácností jsou většinou řazeny náhlý pokles příjmů, náhlý růst výdajů či trvale nízké příjmy. Důvodem předluženosti může být také finanční exkluze.

#### 7.1.1 POKLES PŘÍJMŮ

Obecně vůbec nejvíce uváděnou příčinou předlužení je *ztráta zaměstnání* (případně *snížení příjmů*). Disney et al. (2008, s. 31) uvádějí, že nezaměstnanost způsobuje předlužení ve dvou ohledech, přičemž první z nich je teoreticky snadno zvládnutelný. Jedná se o situaci, kdy nezaměstnaný člověk využívá úvěrů k udržení své dosavadní spotřeby i v období nezaměstnanosti, jež pak nezvládá splácet. Stačilo by přitom pouze změnit své spotřební vzorce a vyvarovat se tak situace předlužení. V druhém případě je ztráta příjmů v důsledku nezaměstnanosti spojena s neschopností splácet finanční závazky vzniklé ještě v době, kdy měl člověk zaměstnání. Dávky v nezaměstnanosti pak většinou nejsou schopny tyto splátky pokrýt. Rizikovou situací pro problémy s dluhy je dále *rozvod nebo rozchod partnerů*. Důvodem může být i úmrtí partnera. Smutnou skutečností je, že na rozdíl od hypoték jsou spotřebitelské úvěry běžněji spojeny s nevydělavající nebo méně vydělavající osobou z páru, a tudíž později i problémy s neplacením padají na hlavu toho „chudšího“. Zajímavostí je, že podle vyjádření dluhových poradců lidé po rozchodu s partnerem přichází řešit dluhové problémy dříve než lidé, kteří přišli o zaměstnání. (ibid., s. 32) Třetím obvyklým důvodem, proč se lidé dostávají do problému s dluhy, je *onemocnění nebo úraz*. Onemocnění zejména ve smyslu různých psychických poruch pak může být i zároveň i důsledkem problémů s dluhy. Lovriš (2008, s. 24) uvádí např. apatii, frustraci, ale také hraní hazardních her a různé závislosti. Pokles příjmů bývá spojen také s neočekávanými výdaji, narozením potomka a odchodem na mateřskou dovolenou nebo odchodem do důchodu. Nikoliv neobvyklé příčiny předluženosti jsou dále závazky z podnikání, finanční závazky blízkých osob, úvěr pro někoho jiného či závazky plynoucí z ručitelství či dluhy ze společného jmění manželů<sup>47</sup>. Do problémů s dluhy se ovšem také dostávají lidé po výkonu trestu nebo hráči hazardních her. (Poradna při finanční tísní, 2011). Nejčastější důvody platební neschopnosti shrnuje graf 14. Kristýna Krušinská z občanské poradny Remedium upozorňuje, že ačkoliv před několika lety byl

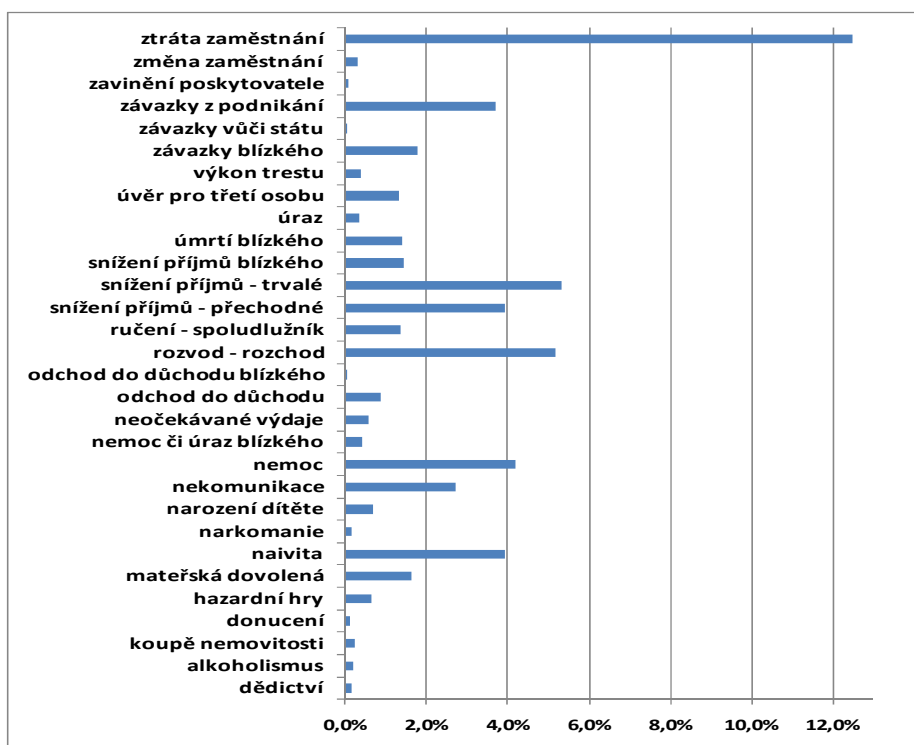
---

<sup>47</sup> Ačkoliv dluhy v souvislosti společného jmění manželů je závažným a častým problémem, tato práce se tímto problémem zvláště nezabývá.

spíše problém s výdaji, kdy si lidé pořídili příliš mnoho úvěru, nyní jsou častěji problémem právě příjmy, resp. jejich pokles, což se týká např. těch, kteří si před několika lety pořídili půjčku a teď odcházejí do důchodu.

I když se může zdát, že pokles příjmů či spíše ztráta příjmu je prediktorem předluženosti především u nízkopříjmových skupin obyvatelstva, není tomu tak. Výzkumy ukázaly, že předluženost je spojována se ztrátou příjmu obecně bez ohledu na výši příjmu; důležitým faktorem je finanční šok sám o sobě. Na druhou stranu se jako důležitý faktor jeví i míra dluhu vůči příjmům. (European Commission, 2008a, s. 24) Jistou roli pak hraje i to, do jaké míry bylo možné ztrátu příjmů předvídat a do jaké nikoliv. Disney at al. (2008, s. 30-31) podotýkají, že u některých osob jako např. OSVČ, u nichž hrozí variabilita příjmů, je předluženost více přičítána nedostatečnému pojištění, resp. finanční nerozváženosti (viz dále) spíš než náhodné změně.

**Graf 14: Důvody platební neschopnosti u klientů Poradny při finanční tísní**



Zdroj: Poradna při finanční tísní, 2011

### 7.1.2 NÁRŮST VÝDAJŮ

Poradci dluhových poraden upozorňují, že problémy s dluhy nesouvisí pouze s poklesem příjmů např. v důsledku ztráty zaměstnání, ale často také s nárůstem nutných výdajů. Typickým příkladem může být deregulace nájemného, který může zasáhnout rodinný rozpočet vcelku zásadně. Podobný efekt, i když ne tak zásadní, může mít i růst cen potravin a energií. Z údajů ČSÚ plyne, že výdaje na bydlení a potraviny tvoří u nejchudších domácností téměř polovinu jejich výdajů, zatímco u

nejbohatších domácností je to třetina (Český statistický úřad, 2012g). Při nárůstu nutných výdajů je proto manévrovací prostor u chudších domácností daleko menší než u domácností bohatších. Narůst výdajů však nemusí znamenat pouze trvalé navýšení nákladů domácnosti a v důsledku toho problém s placením úvěrů uzavřených předtím, ale může být spojen i s neočekávanými výdaji jako porucha automobilu či nějakého nezbytného zařízení v domácnosti – např. pračky. Rodiny s nízkým příjmem a bez naspořených finančních prostředků si pak jen těžko mohou dovolit opravit nebo koupit novou věc z běžných příjmů jejich domácnosti. Výzkum Stemmark ukázal, že téměř čtvrtina lidí by si nebyla schopna okamžitě koupit nový dražší spotřebič, pokud by došlo k jeho poruše (2010b, s. 25).

### **7.1.3 TRVALE NÍZKÝ PŘÍJEM**

Nízký příjem je další příčinou toho, proč se rodiny dostávají do dluhových problémů. Problémy s dluhy jsou u nízkopříjmových skupin obyvatelstva znatelně větší než u zbytku populace. Nesplácení dluhů a nedoplatky ve výši větší než jeden násobek čistého měsíčního příjmu domácnosti se týkají podle výzkumu EU-SILC z roku 2010 více jak 6 % českých domácností pod hranicí chudoby, zatímco pouze 1,5 % domácností nad touto hranicí (tj. kdy příjem přesahuje 60 % mediánového příjmu) (Social Situation Observatory, 2010, s. 32). Podle zahraničních studií však příčina nízkého příjmu převládá zejména u těch, kteří se potýkají s neplacením účtů za bydlení (European Commission, 2008a, s. 25).

### **7.1.4 FINANČNÍ EXKLUZE**

Finanční exkluze je uváděna také jako jedna z příčin předlužování obyvatelstva. Obecně je spojována s problematickým přístupem na trh s finančními službami; podstatným prvkem je však i užívání těchto služeb. Finanční exkluze může být definována jako *„proces kdy mají lidé potíže s přístupem a/nebo užíváním finančních služeb a produktů na běžném trhu, jež jsou přiměřené jejich potřebám a umožňují jim vést normální sociální život ve společnosti, do které náleží“* (European Commission, 2008b, s. 9/136). U samotných spotřebitelských úvěrů jako pouze jednoho z finančních produktů lze obecně za běžné poskytovatele na trhu považovat bankovní i některé nebankovní společnosti. Jedinci, jež nedosáhnou na úvěry od solidních poskytovatelů, se však často v důsledku této situace obrací na pochybné poskytovatele úvěrů s vysokými úroky, sankcemi a nevýhodnými smluvními podmínkami, čímž se následně mohou dostat do vážných dluhových problémů. V České republice se můžeme setkat s poskytovateli, kteří se zaměřují výlučně na nízkopříjmové skupiny, jejichž vykořisťování ze strany těchto poskytovatelů vede až k jejich sociálnímu vyloučení. Jak bylo řečeno výše a ukázáno nyní, k finanční exkluzi u úvěrů se váže tedy i nejen problém v samotném přístupu, ale i použití úvěru – problém nevhodnosti úvěru pro spotřebitele, a to např. v důsledku nedostatečného informování, nesrozumitelných podmínek či přehnaných poplatků za úvěr (Gloukoviezof in European Commission, 2008b, s. 14/136).



Problém finančního vyloučení je zásadní v tom, že např. právě spotřebitelské úvěry jsou běžnou součástí života moderní společnosti, i když k nim řada lidí nemá přístup. V tomto ohledu zaznívají úvahy o sociální odpovědnosti bank a úvěru jako produktu dostupného všem. „*Zaměstnání, malý podnik, dům k bydlení, jeho vybavení, doprava, informace, dokonce i jídlo, oblečení a volný čas, vše vyžaduje přístup k úvěrům a bankám, ty proto přebírají zvláštní společenskou odpovědnost za poskytování něčeho, co se téměř podobá veřejné službě.*“ (Evropský hospodářský a sociální výbor, 2007, s. 8) Také Gloukoviezoff se zabýval finanční exkluzí u úvěrů a systémem úvěrování spotřebitelů a shrnul, že finanční sektor poskytuje „pomoc“ spíše než ve zlých časech v době, kdy se člověku finančně daří, zjednodušeně tedy lidem bohatým, ne chudým. Protože úvěr je v této době vlastně nezbytným pro běžný sociální život, tvrdí, že je potřeba povahu současně nabízených služeb pouze pro „bohatší“ přehodnotit a táže se, zda by sektor tedy neměl být regulován tak, aby to nejen odpovídalo zásadě konkurence, ale i sociální nezbytnosti. (Gloukoviezoff, 2006)

## **7.2 Osobní přístup jedince a finanční nerozvážnost jako důsledek psychologických /sociokulturních vlivů a finančního vzdělání**

Osobní přístup jedince patří vedle ekonomických příčin k nejzásadnějším příčinám předluženosti. Úzce propojen se sebekontrolou jedince vychází osobní přístup k finančním závazkům z *psychologie jedince a sociokulturních vlivů*, ale je i odrazem *finanční gramotnosti*. Osobní přístup se kombinuje s ekonomickými faktory, jejichž působení může zlepšit či naopak zhoršit jako např. včasnost řešení začínajících problémů. Osobní přístup, resp. finanční nerozvážnost konkrétně znamená špatné nakládání s penězi, špatný osobní přístup k závazkům, příliš mnoho závazků, přílišné utrácení.

### **7.2.1 PSYCHOLOGIE SPOTŘEBITELE**

Psychologové připouštějí, že existují lidé, kteří jsou k dluhům více náchylní. Podle psychologů Machů se problémy s dluhy týkají především lidí duševně nevyrovnaných, kteří řeší problémy impulzivně např. nakupováním a utrácením (Centrum politických analýz, 2007, s. 4). S tím úzce souvisí sebekontrola jedince, která je podstatným faktorem předluženosti. Britský výzkum ukázal, že role nedostatečné sebekontroly je ve vysvětlování předluženosti dokonce větší než samotná předluženost, a přispěl tak k řadě empirických poznatků o tom, že charakteristiky chování mají nezanedbatelný vliv na používání úvěrových produktů, ale také korelují s příjmovými nebo výdajovými šoky (Gathergood, 2012, s. 1) Psychologie spotřebitele je však ovlivňována i sociálními vlivy jako tlak sociálního okolí a společenského statusu nebo působením reklamy, jak bylo poukázáno v teoretických východiscích.

## **7.2.2 FINANČNÍ GRAMOTNOST A FINANČNÍ VZDĚLÁVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ**

Finanční gramotnost je vedle psychologických charakteristik jedince dalším faktorem, který ovlivňuje chování jedince na finančním trhu, přičemž nízká finanční gramotnost pak může přispívat k předlužování. Vzhledem k předlužování obyvatelstva je nutné klást na finanční vzdělávání občanů větší důraz, a to včetně jeho kvality (Ministerstvo financí, 2010, s. 6). Dle definice Ministerstva financí (MF) je finanční gramotnost vedle informovanosti spotřebitelů a zájmů a práv spotřebitelů jedním z pilířů ochrany spotřebitele na finančním trhu. Finanční gramotnost je vyjádřena jako „*soubor znalostí, dovedností a hodnotových postojů občana nezbytných k tomu, aby finančně zabezpečil sebe a svou rodinu v současné společnosti a aktivně vystupoval na trhu finančních produktů a služeb. Finančně gramotný občan se orientuje v problematice peněz a cen a je schopen odpovědně spravovat osobní/rodinný rozpočet, včetně správy finančních aktiv a finančních závazků s ohledem na měnící se životní situace*“ (Ministerstvo financí, 2007a, s. 5). Finanční gramotnost je součástí širší ekonomické gramotnosti, ale navíc „*zahrnuje např. schopnost zajistit si příjem, zvažovat důsledky osobních rozhodnutí na současný a budoucí příjem, orientaci na trhu pracovních příležitostí, schopnost rozhodovat o výdajích apod.*“ (ibid.). Finanční gramotnost je významně spojena také s gramotností numerickou, informační a právní. MF dále definuje finanční gramotnost rozdělením na tři základní složky, a to peněžní gramotnost, cenovou gramotnost a rozpočtovou gramotnost. (ibid., s. 6) Právě nízká úroveň rozpočtové, ale i právní gramotnosti může výrazně přispívat k předlužení. Rozpočtová gramotnost je pak zvlášť definována jako „*kompetence nezbytné pro správu osobního/rodinného rozpočtu (např. schopnost vést rozpočet, stanovovat finanční cíle a rozhodovat o alokaci finančních zdrojů) a zahrnuje i schopnost zvládat různé životní situace z finančního hlediska. Rozpočtová gramotnost zahrnuje vedle výše popsané obecné složky také dvě složky specializované: správu finančních aktiv (např. vkladů, investic a pojištění) a správu finančních závazků (např. úvěrů nebo leasingu)*“ (ibid.).

Finanční vzdělávání jako nástroj finanční gramotnosti by měl být zacílen jak na děti, tak dospělé, tedy účastníky počátečního i dalšího vzdělávání. Struktura finančního vzdělávání v České republice je ostatně takto i nastavena. Co se týče finančního vzdělávání v počátečním vzdělávání, je v gesci MŠMT, které v této oblasti spolupracuje dále s MF, ČNB, Ministerstvem průmyslu a obchodu (MPO) a dalšími subjekty. Pro počáteční vzdělávání byl vytvořen Systém budování finanční gramotnosti na základních a středních školách včetně Standardů finančního vzdělávání. V současné době je finanční vzdělávání povinné na středních školách; na základních školách je zatím dobrovolné, nicméně od roku 2014 bude také povinné zařadit ho do školních vzdělávacích plánů. Zajištění finančního vzdělávání pro dospělou populaci je potom podle Národní strategie finančního vzdělávání především v rukou soukromého sektoru (profesní sdružení finančních institucí, sdružení

spotřebitelů), ačkoliv připouští i účast veřejné správy (např. činnost Pracovní skupiny pro finanční vzdělávání zajišťovaná MF, finanční podpora ze strany MPO, vzdělávací aktivity ČNB, vzdělávání pracovníků úřadu práce ze strany MPSV, zapojení obcí). Za významnou je považována i role odborů a zaměstnavatelů, nestátních neziskových organizací, vzdělávacích institucí, médií a dalších subjektů. (Ministerstvo financí, 2010)

Co se týče úrovně finanční gramotnosti české populace, odborná veřejnost se jednohlasně shoduje na tom, že je nízká. Vltavská zmiňuje jako hlavní problémy finanční negramotnosti obyvatelstva neznalost práv, nízkou úroveň vzdělání a nedostatek preventivních programů (Vltavská, 2011, s. 8). Často se uvádí, že předluženosti způsobuje to, že mnoho spotřebitelů nezná či nerozumí skutečným nákladům úvěru v době, kdy si ho pořizují, částečně díky nejasnosti a mlhavosti smluvních podmínek (Disney, 2008, s. 27). Tento problém by však neměl být teoretický tak zásadní, neboť spotřebitel musí být seznámen s celkovými náklady na zaplacení úvěru při jeho podpisu. Na druhou stranu nejsou výjimečné situace, kdy klient je pod jistým psychickým nátlakem věřitele při podpisu a kdy nemusí tak být ani dostatečně poučen či nepřikládá této informaci dostatečnou pozornost nebo celkové náklady úvěru jsou nakonec daleko větší, a to díky sankcím při porušení smluvních podmínek. Ve výzkumu pro ČNB a MF byla RPSN až průměrně pátým kritériem, podle kterých by se spotřebitelé rozhodovali, pokud by si měli vzít půjčku; důležitější byly výše měsíční splátky, roční úroková sazba, důvěryhodnost poskytovatele a poplatek za sjednání úvěru (Stemmark, 2010b, s. 55) Výzkum klientů společnosti Provident Financial však naopak ukázal, že v tomto ohledu se finanční gramotnost lepší. Zatímco v roce 2009 byla výše přeplatku nejdůležitějším kritériem při půjčování pro 8 % klientů, v roce 2011 výši přeplatku, resp. konečnou cenou úvěru považovalo za nejdůležitější kritérium již 28 % klientů. Takové chování klientů může být důsledkem právě nového zákona o spotřebitelském úvěru<sup>48</sup>, který zavádí povinnost informaci o celkové splatné částce poskytovat. (Provident Financial, 2012a) Tento výzkum však neposkytuje data zobecnitelná na celou populaci.

Obecně lze však říci, že mnoho spotřebitelů nerozumí podmínkám smluv jako takových a smluvní podmínky nečte, ať už proto, že jsou nesrozumitelné, dlouhé nebo v jistém ohledu věřiteli věří a pokládají jejich pročetí za zbytečné. Přes 40 % respondentů v citovaném výzkumu uvedlo, že jim byla předložena tak komplikovaná smlouva, že některým pasážím nerozuměli, a polovina z těchto lidí jí pak stejně nakonec podepsala (Stemmark, 2010b, s. 85). Na tomto místě je třeba hledat vinu na straně poskytujících subjektů i na straně žadatelů o úvěr. Ačkoliv existuje informační povinnost uvádět některé údaje, málokterý spotřebitel jim ve výsledku rozumí. U RPSN, která je povinně uváděna v reklamách i spotřebitelských smlouvách, pouze necelá třetina obyvatel ví, co tato

---

<sup>48</sup> v účinnosti od 1. 1. 2011.

zkratka znamená, a pouhých 17 % ví, co RPSN obsahově znamená. Co se týče rozhodčí doložky, s pojmem se už někdy setkalo pouhých 12 % obyvatel (Stemmark, 2010b, s. 74, 85, 88).

Nízká úroveň finanční gramotnosti se odráží i v tom, na základě jakých informací se spotřebitelé rozhodují ohledně finančních produktů. U spotřebitelských úvěrů se nejčastěji rozhodují o jejich pořízení na základě informací od zaměstnanců pobočky, informací z internetu nebo materiálů z pobočky. Až na průměrně čtvrtém místě se lidé rozhodují na základě doporučení od nezávislého finančního poradce. (Stemmark, 2010b, s. 39). Obecně však méně nezávislé zdroje patří k těm méně využívaným při rozhodování. Navíc stále nízký zůstává i zájem spotřebitelů o pověst věřitele. To potvrzuje společnost Provident Financial (2012a) na základě výzkumu jejich klientů, kdy pouze 12 % z nich zajímá, od koho si úvěr půjčují. Ačkoliv tento údaj není reprezentativní za celou populaci ČR, lze přesto usuzovat, že v tomto ohledu finanční gramotnost spotřebitelů je na nízké úrovni. Spotřebitelé sice věnují pozornost některým charakteristikám úvěrů, na druhou stranu často i podstatnější údaje jako podmínky porušení smluv jim unikají. Dagmar Klárová toto potvrzuje: „*Lidé si všimnou třeba jednoho ukazatele (úrok od 3 %), ale už nevidí další poplatky, čímž se to prodrazí.*“ To samozřejmě nahrává některým společnostem, aby např. za relativně nízký úrok schovaly ostatní neférové parametry úvěru.

### **7.2.3 VYBRANÉ PROBLÉMY FINANČNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ**

Vzhledem k tomu, že finančnímu vzdělávání i finanční gramotnosti je věnována poměrně značná pozornost (taktéž v diplomových pracích), na tomto místě bych se dále již omezila pouze na výčet některých problémů finančního vzdělávání, které budou částečně zohledněny v návrzích řešení v kap. 9. MF ve své Rámcové politice ochrany spotřebitele na finančním trhu analyzuje současný stav v této oblasti. Zvláště v oblasti finanční gramotnosti, jež má zajistit schopnost pracovat s informacemi, byly definovány následující problémy (Ministerstvo financí, 2007b, s. 12). Ačkoliv se jedná o dokument z roku 2007, domnívám se především na základě konzultací s odborníky, že nedošlo k radikální změně situace tak, že tyto poznatky byly již neplatné.

- nedostatečný okruh nezávislých poskytovatelů informací o finančních produktech
- nedostatečně rozvinutý systém komerčního finančního poradenství
- roztržitěné aktivity v oblasti finančního vzdělávání
- nedostatečná znalost spotřebitele týkající se podstaty složitějších a komplexnějších produktů souvisejících práv a povinností a relevantní produktové terminologie.

Problém nedostatečně rozvinutého systému komerčního poradenství je spojen i s jeho kvalitou, která nemusí být ve všech případech vždy dostatečná, jak upozorňují poradci z dluhových poraden. Kristýna Krušinská říká, že pokud se kurzy finanční gramotnosti soustředí především na pouhý popis finančních produktů nebo se účastníci sice učí sestavovat rozpočet, ale už nevědí, k čemu to

v reálu slouží, takové kurzy nemají výrazný efekt. Právě ale pochopení finančních záležitostí zvyšuje podle ní motivaci se pak těmito radami řídit. Navíc mnohé společnosti nabízejí pod hlavičkou finančního vzdělávání spíše kurzy zaměřené více na jejich vlastní produktovou nabídku. Právě na toto se Ministerstvo financí, resp. Pracovní skupina pro finanční vzdělávání ale rozhodlo reagovat. V současné chvíli tato skupina diskutuje principy nezávislého finančního vzdělávání. MF poté bude zajišťovat podporu jen těm kurzům, které principy nezávislosti splní.

Samotná nabídka kurzů finanční gramotnosti / vzdělávání je poměrně velká, zvláště ve větších městech, a finanční vzdělávání jako pojem se objevuje možná až příliš často, což může vést ke ztrátě zájmu ze strany cílové skupiny spotřebitelů. Podle Krušinské je trh nabídkou těchto kurzů přesycen a lidé o ně nemají zájem. Naopak pokud se jedná přímo o kurzy, u kterých není specificky uvedeno finanční vzdělávání nebo dluhová problematika, o kurzy zájem je. Že by to však bylo proto, že lidé tyto problémy nemají, není pravda. Cca 70 % klientů poradny Remedium přichází nyní kvůli problémům s dluhy, přitom před několika lety to bylo cca 10 %. Hlavní důvodem tak zůstává přesycení spotřebitelů touto problematikou a nakonec i negativní konotace názvu kurzu.

Nízká finanční gramotnost spolu s psychologickými a sociokulturními vlivy se pak odráží ve špatném přístupu spotřebitelů k financím a finančním závazkům, včetně spotřebitelských úvěrů. Disney et al. (2008) v souvislosti s tím zmiňuje např. přeúvěrování, nedostatečné pojištění, relativní cenové šoky, European Commission (2008a) pak uvádí money management<sup>49</sup> a příliš mnoho závazků a příliš utrácení. Jednotlivé problémy v přístupu k finančním závazkům jsou reflektovány dále v textu.

#### **7.2.4 ŠPATNÝ MONEY MANAGEMENT A PŘÍSTUP K ZÁVAZKŮM**

Sami dlužníci nepřisuzují špatnému způsobu nakládání s finančními prostředky a závazky takový význam a mají tendenci tento faktor zlehčovat, což je samozřejmě přirozené, ačkoliv ve skutečnosti hraje money management jako příčina předluženosti pravděpodobně větší roli. Podle dosavadních výzkumů je money management jak primární příčinou předlužení, tak také faktorem který zhoršujícím ostatní faktory – např. pokles v příjmech. Špatný money management je spojován s neorganizovaností a nesystematičností a příliš uvolněným způsobem nakládáním s financemi (European Commission, 2008a, s. 25-26). Rowlingson a Kempson (in ibid.) rozlišili tři typy selhání v money managementu (u kreditních karet) následovně: být nesystematický a neorganizovaný, dávat nízkou prioritu platbám za účet, neporozumění pravidlům platby. Za špatným money managementem však můžeme hledat i přístup k rodinnému rozpočtu. Téměř polovina českých domácností si nedělá rodinný rozpočet a více než polovina z nich si pak myslí, že je to zbytečné

---

<sup>49</sup> Pojem money management v práci nepředkládám a takto jej používám i dále v textu. Je zde chápán jako „způsob a přístup v nakládání s finančními prostředky a závazky“.

(Stemmark, 2010b, s. 13, 15) To potvrzuje i David Šmejkal daty z Poradny při finanční tísni, kde cca polovina klientů není schopna přesně vysvětlit příčinu svých dluhů, což právě ukazuje na mezery ve sledování rodinného rozpočtu. Právě schopnost umět si sestavit rozumný rodinný rozpočet a dodržovat jej je důležitým faktorem finanční stability domácnosti. Význam rozpočtové disciplíny nabývá na důležitosti v současné době, kterou charakterizuje vysoké zadlužení, vysoká míra integrity ekonomik rodin do celkových ekonomik států a dále i rozvolněné myšlení v otázce spotřeby a půjčování (Smrčka, 2008, s. 87).

V každém případě sem můžeme zařadit také příliš uvolněný přístup některých dlužníků k řešení vzniklých nebo blížících se finančních problémů, ať už mluvíme o pozdním informování věřitele o problémech či naprosté ignoraci ze strany dlužníka např. tím, že si nepřebírá poštu, nereaguje na upomínky atp. Přitom komunikovat s věřitelem je uváděno jako vůbec nejdůležitější doporučení ze strany dluhových poradců i věřitelů samotných. Blažena Valkošáková ze společnosti Cetelem potvrzuje, že skupina lidí, která nereaguje na upomínky, je poměrně velká. V uváděném výzkumu finanční gramotnosti uvedlo pouze 64 % respondentů, že by informovala věřitele, kdyby zjistila, že z finančních důvodů nemůže zaplatit splátku (Stemmark, 2010b, s. 66). Zajímavým zjištěním také je, že podle Asociace inkasních agentur dohodnuté splátkové kalendáře stejně pak jen dodržuje 44 % klientů (Finanční noviny.cz, 2012c). Důvodem, proč problémy některých lidí zašly příliš daleko, je to, že neobdrželi buď upomínku, nebo ani případné rozhodnutí soudu. Vina bývá často na obou stranách. Stává se, že věřitel má adresu, na které už se dlužník nezdržuje, případně si poštu nepřebírá. Naopak na straně věřitelů docházelo k tomu, zejména u bagatelních pohledávek, že věřitel o pohledávce dlužníka vůbec neinformoval, a to často záměrně (blíže kap. 8). Ludmila Žánová z Občanské poradny Liberec pak dodává: „*Hodně lidí mají pocit, že když se zpozdí se splátkou, že druhá strana to přece musí pochopit. (...) Hodně lidí s nižším vzděláním tomu ale vůbec nerozumí, má pocit, že to věřitelé dělají pro jejich dobro, a tudíž musí chápat, že mají zpoždění.*“ Právě nepochopení lidí, neochota vzít zodpovědnost na sebe včetně důsledků, k jakým se zavážou, a svalování viny na ostatní vidí poradkyně jako jeden z klíčových problémů na straně dlužníků a přiznává, že „*lidi neřeší, dokad' jim někdo nesáhne na peněženku*“. Uvádí také, že velká část klientů přichází do poradny s postojem „*tak s tím něco dělejte*“. Takový postoj lidí však nahrává nesolidním firmám jako jsou často i oddlužovací společnosti (viz dále).

S tím souvisí naivita spotřebitelů a velká důvěra, která se často týká těch, kteří svěří své dluhové problémy právě do rukou oddlužovacích společností s vidinou, že tím problém končí. Postupy oddlužovacích společností jsou ale velmi kritizovány a důvěra lidí v ně se nemusí vyplatit. I u spotřebitelů, kteří si pořizují spotřebitelský úvěr a nečtou úvěrové podmínky, se objevuje argument v tom smyslu, že věřitel by přeci nejednal v klientův neprospěch. Důvěra, která se nevyplatí, může

potkat ale i každého z nás, rozhodneme-li se půjčit peníze někomu z rodiny či přátel jen tak „na slovní dohodu“, který nám pak z různých důvodů půjčený obnos nevrátí.

Na straně spotřebitelů se také lze setkat s nezákonným chováním, a to v tom smyslu, kdy klient udává věřiteli nesprávné informace, na jejichž základě tak může dojít ke špatnému posouzení jeho schopnosti splácet. Co se týče jednání označených za trestný čin, Lovriš (2011a) uvádí např. úvěrový podvod (použití cizího jména, adresy, cizích dokladů totožnosti, uvedené falešného zaměstnavatele), poškození věřitele (např. zmenšováním hodnoty vlastního majetku, zbavováním se majetku v době exekuce), způsobení vlastního úpadku či zvýhodnění některého věřitele v průběhu insolvenčního řízení.

### **7.2.5 PŘÍLIŠ MNOHO FINANČNÍCH ZÁVAZKŮ A PŘÍLIŠNÉ UTRÁCENÍ**

Zahraniční výzkumy ukazují, že i příliš mnoho finančních závazků, případně přílišné utrácení je také významnou příčinou toho, proč se lidé dostávají do předlužení. Nicméně opět se ukázalo, že lidé tuto příčinu často podceňují. (European Commission, 2008a, s. 26-27) Tento faktor může být příčinou předlužení v zásadě ve třech rovinách. V první rovině se jedná o ty případy, kdy jedinci utrácí neuváženě, půjčují si, aniž by dopředu uvažovali, zda budou schopni všechny úvěry splácet. Přecenění vlastních finančních možností a v důsledku toho nahromadění všech možných závazků, například ještě doprovázené případně byť třeba jen krátkodobým výpadkem příjmu, může vést k situaci, kdy člověk přestává své závazky zvládat. Takové selhání může pramenit z impulzivního chování. Již zmiňovaný britský výzkum ukázal, že jedinci, kteří mají problém se sebekontrolou, nepřiměřeně používají rychle dostupné úvěrové produkty (např. kreditní karty obchodních řetězců), které jim usnadňují jejich impulzivní nakupování (Gathergood, 2012, s. 2). To vede k závěru, že impulzivní chování je některými typy úvěrových produktů usnadňováno. Korelace mezi impulzivností chování a dluhovými problémy může být vysvětlena tak, že tito jedinci používají formy úvěrů, které je činí zranitelnějšími. Druhé vysvětlení může být to, že jedinci impulzivní ve svém spotřebitelském chování mohou být také impulzivní v jiných dimenzích jejich chování tak, že jsou více vystaveni vnějším šokům či nepředvídatelným výdajům. (Gathergood, 2012, s. 8-10) Dalším problémem v souvislosti s neuváženým půjčováním jsou cílené nabídky úvěrů ze strany poskytovatelů. Je běžným jevem, jak upozorňuje Dagmar Klárová z občanské poradny Proxima Sociale, že poskytovatelé nabízejí spotřebitelům půjčku, aniž by si o ni klient zažádal a aniž by ji ve skutečnosti v danou chvíli potřeboval. Spotřebitelé pak často uvažují v tom duchu, proč by si vlastně úvěr nepořídili a s nabídkou souhlasí. Problémem při pořizování úvěru nezřídka také bývá, že rodina si pořizuje úvěr vyšší, než skutečně potřebuje, a s tímto rozdílem nakládá nezodpovědně, tj. zbylé peníze utratí za „zbytečnosti“ a nepoužije je např. na snížení dluhu či jako finanční rezervu (Smrčka, 2008, s. 152). Peníze, které jsou jednoduše a rychle nabyty díky úvěru, je velmi snadné utratit. „*Taková rodina je ve vysloveně vážném nebezpečí, že si*

*velmi rychle zvykne na ten okamžik vyššího standardu (...). Pak ale následuje další dluh, protože je nutné podat sám sobě a o sobě „reprezentativní“ zprávu. Avšak potřeba takto stále znovu dokazovat vlastní schopnost získat prostředky, potřebné k vyšší životní úrovni, vede k dluhové spirále“.* (Smrčka, 2008, s. 153) Co se týče chování české populace při rozhodování o pořízení úvěru, pouze cca polovina vždy předtím, než si něco koupí/půjčí, pečlivě zvažuje, zda si to může dovolit (Stemmark, 2010b, s. 58) Dagmar Klárová připouští, že neví, zda se setkává častěji s klienty, kteří si půjčili neuváženě nebo v jejich situaci úvěr opravdu potřebovali; v každém případě obě skupiny dlužníků jsou v poradně zastoupeny.

Druhou rovinou přecenění finančních možností jsou situace, kdy nejsou lidé schopni splácet závazky prvotně z jiného důvodu (např. ztráty zaměstnání), nicméně ve snaze udržet si svůj dosavadní životní styl využívají např. kreditních karet k udržení komfortu, na který byli zvyklí. Rowlingson a Kempson (in European Commission, 2008a, s. 27) ve své studii o britských domácnostech a používání kreditních karet zjistili, že mnoho lidí přisuzovali předluženost poklesu v příjmu, ovšem ve skutečnosti problém s dluhy pramenil z používání kreditních karet za účelem udržení životního standardu po výpadku příjmu. S tím souvisí třetí typická situace při „přeúvěrování“, to jest tzv. splácení dluhu dluhem, čímž se člověk dostává do dluhové spirály a situace se stává neudržitelnou. Ve výzkumu finanční gramotnosti uvedlo 7 % těch, kteří si pořídili spotřebitelský úvěr, že tak učinili s cílem splatit jiný úvěr (Stemmark, 2010b, s. 54). Všechny tři uvedené typy situací se mohou kombinovat.

Zavázání se k příliš mnoha finančním závazkům a přílišné utrácení vzhledem k rozpočtu je primárně výsledkem nerozváženosti, krátkozrakosti a impulzivnosti. Dagmar Klárová z občanské poradny Proxima Sociale upozorňuje, že problém předlužení se týká poměrně dost i mladých lidí, kde často hraje roli nápodoba vrstevníků a v tu chvíli jde i finanční gramotnost stranou. Lehkovážnost mladých lidí potvrzuje i Blažena Valkošáková. Obecně krátkozrací spotřebitelé, kteří špatně vedou své finanční zdroje, jsou ovlivnitelnější vnějšími šoky (jako ztráta zaměstnání), a tudíž padají za oběti předlužení snadněji než ti spotřebitelé, kteří své finance řídí a plánují optimálně (ORC Macro, 2001, s. 65). Podle Kristýny Krušinské někteří lidé činí nerozumná rozhodnutí, protože jsou v krátkodobé krizi a zjednodušeně „nevidí a neslyší“. Z výše uvedeného plyne, že v některých případech lze předlužení předejít, a to buď pečlivým rozvažováním, zda úvěr člověk skutečně potřebuje a zda ho bude schopen dlouhodobě splácet, nebo přizpůsobením spotřebitelského chování po změně v příjmech (příp. výdajích). Samozřejmě ale ne ve všech případech lze situaci pouze odpovědností při úvěrování zachránit.



### **7.2.6 NEZAJIŠTĚNÍ PROTI SITUACI NESCHOPNOSTI SPLÁCET**

V souvislosti s tvorbou rodinného rozpočtu je vzhledem k možným neočekávaným finančním situacím v budoucnu nutné vyzdvihnout význam finančních rezerv. Otázku finančních rezerv považují při prevenci zadluženosti vůbec za jednu z nejzásadnějších. Právě žádné finanční rezervy mohou totiž také přispívat k předlužení, a to především v kombinaci s výpadkem příjmu (zejména krátkodobým) nebo neočekávanými výdaji. V rámci výzkumu Ostravské univerzity<sup>50</sup> se při podrobnějším zkoumání středních vrstev zjistilo, že téměř třetina z nich nemá žádné úspory, dalších přibližně 30 % těchto domácností má úspory do 50 000 Kč. Naopak úsporami přesahujícími 200 000 Kč disponuje pouze 10 % domácností středních vrstev. Žádné nebo minimální úspory samozřejmě vedou k tomu, že se domácnosti snaží vylepšit svoji situaci pořizováním úvěrů. Z výzkumu Ostravské univerzity vyplynulo, že se to týká třetiny až poloviny domácností (in Keller, 2011, s. 134, 149). S podobnými výsledky reprezentativní za populaci ČR přichází i výzkum Stemmark. Pro případ ztráty příjmu si finanční rezervy vytváří asi třetina domácností. Hlavním důvodem těch, kteří tak nečiní, je, že nemají z čeho rezervy vytvářet (Stemmark, 2010b, s. 27). To ale opět souvisí s tvorbou rodinného rozpočtu a otázkou, zda opravdu není možné nějakou restrukturalizací rozpočtu část peněz takzvaně dávat stranou.

Ačkoliv se u nás o tomto problému zvláště nemluví, je nutné připustit, že i podcenění pojištění může hrát jistou, avšak pravděpodobně omezenou roli při předlužení, a to jak v případě pojištění schopnosti splácet, tak pojištění majetku. V britské studii pro bývalé Ministerstvo pro obchod, podnikání a regulační reformy se uvádí, že klienti se běžně nepojišťují proti rizikům výpadku příjmu. Tento fakt však tkví v několika příčinách – pojištění může být předražené, existují pochybnosti o transparentnosti pojišťovacích podmínek, nabídka pojištění u nehypotečních úvěrů je omezená, pojištění vůči nepříznivým podmínkám je drahé a navíc podle občanských poraden není toto pojištění pro spotřebitele efektivní, protože prodlení jsou typicky způsobená vinou klienta. (Disney, 2008, s. 29) Pojišťovny, které pojištění pro případ ztráty zaměstnání nabízejí v ČR, potvrzují, že ze strany spotřebitelů je o něj poměrně nízký zájem např. ve srovnání s pojištěním invalidity, majetku apod. (Finanční noviny.cz, 2012b) Ačkoliv pojištění pro situace neschopnosti úvěr splácet je v zásadě smysluplným nástrojem, jak se bránit možným rizikům, v realitě nebývá takové pojištění jednak doceněno a jednak nemusí být ani spásonosné, i když u některých nabízených úvěrů bývá povinné. U nás se obvykle pojištění při ztrátě zaměstnání vztahuje pouze na ztrátu zaměstnání z důvodů reorganizace a navíc se týká obvykle jen zaměstnanců. U některých skupin, které ovšem spotřebitelské úvěry využívají také, bohužel tak vlastně žádné pojištění nelze prakticky využít. Pojištění neschopnosti splácet proto může pomoci v realu jen omezenému okruhu spotřebitelů.

---

<sup>50</sup> Výzkum Industriální město v postindustriální společnosti, Ostrava 2010.

Předlužení může nahrát i fakt, že lidé podcení pojištění majetku (Disney et al., 2008, s. 29). To se pak může především dotknout nízkopříjmových skupin, které si nemohou dovolit uhradit vzniklé náklady (např. oprava auta) a situaci řeší úvěrem, který pro ně nemusí být dlouhodobě udržitelný. I když výhodnost pojištění závisí na individuální situaci jedince, domnívám se, že u určitých věcí jako auto či zařízení bytu je nezodpovědné pojištěn nebyť.

## 8 NEDOSTATEČNÁ OCHRANA SPOTŘEBITELE JAKO DALŠÍ FAKTOR PŘEDLUŽENÍ

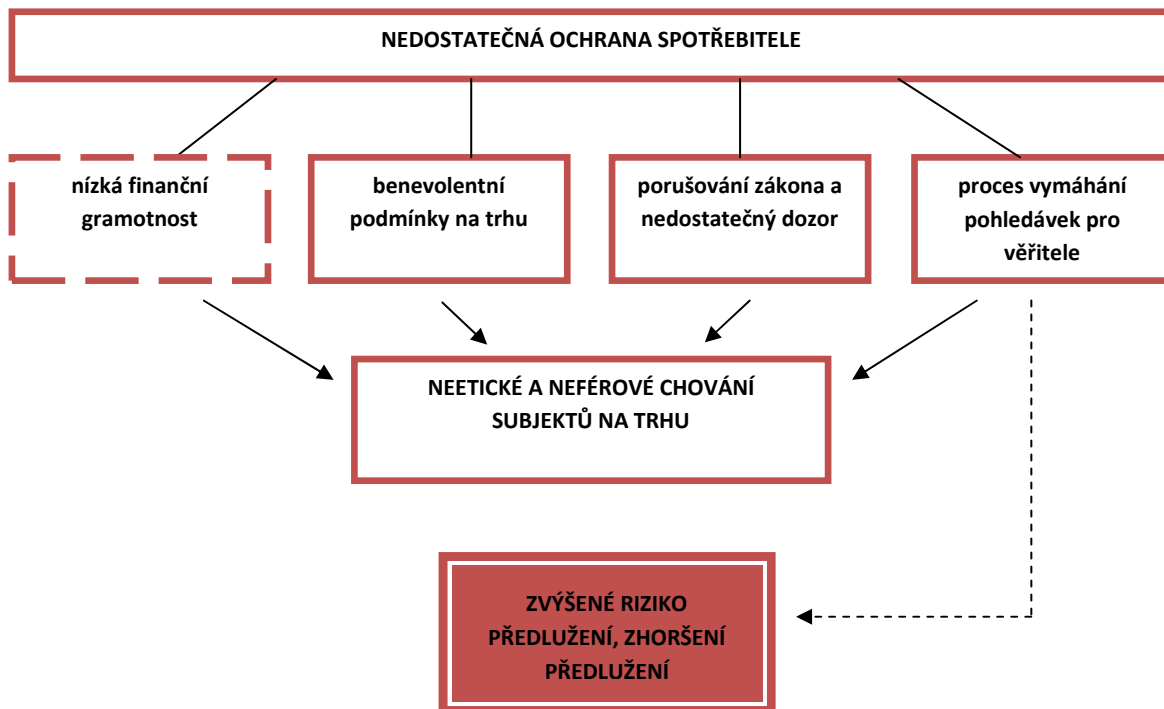
Jak bylo výše popsáno, předluženost ze spotřebitelských úvěrů je výsledkem působení různých faktorů, které se vzájemně kombinují. Kromě již zmíněných individuálních příčin (ekonomického charakteru a ve smyslu přístupu k finančním závazkům) hraje roli také nastavení podmínek v oblasti spotřebitelských úvěrů a ochrana spotřebitele, resp. chování subjektů na trhu se spotřebitelskými úvěry, které je tímto ovlivněno.

Na základě dosavadního poznání a expertních rozhovorů docházím k závěru, že vliv na předlužování obyvatelstva má také **nedostatečná ochrana spotřebitele**, kterou rozdělují do čtyř hlavních segmentů, které jsou zároveň znázorněny na obrázku 7.

- (1) **nízká finanční gramotnost**
- (2) **benevolentní podmínky pro poskytovatele úvěrů**
- (3) **porušování zákona a nedostatečná kontrola**
- (4) **proces vymáhání pohledávek**

Takové nastavení dál nahrává neetickému a neférovému chování těchto subjektů, což v důsledku vede ke zvyšování rizika předlužení u obyvatelstva, příp. zhoršování předlužení. Samotný proces vymáhání může být v některých ohledech pro některé věřitele výhodný, a proto přispívá k neetickému jednání těchto subjektů. Zároveň však zhoršuje předlužení dlužníků i přímo, a to u menších pohledávek díky vysokým nákladům vymáhání (i když vysoké náklady mohou být diskutabilní; viz dále), které jednak dluh navýší, ale také mohou zhoršit možnost dlužníka plnit další finanční závazky. V následujících kapitolách jsou analyzovány jednotlivé segmenty nedostatečné ochrany spotřebitele s výjimkou nízké finanční gramotnosti, již se práce věnovala již v kap. 7. Zabývám se zde trhem spotřebitelských úvěrů v ČR a dále pohovořím o obecných problémech i nejpalčivějších a nejčastěji diskutovaných konkrétních problémech v této oblasti. Považuji však za nutné podotknout, že ochrana spotřebitele a regulace trhu se spotřebitelskými úvěry jsou velmi široké oblasti, a proto není v možnostech této práci podat zcela detailní a vyčerpávající analýzu.

Obrázek 7: Nedostatečná ochrana spotřebitele



## 8.1 Poskytovatelé spotřebitelských úvěrů na českém trhu

At' již mluvíme o jakémkoli poskytovateli úvěru, není poskytovatel jako poskytovatel. Poskytovatelů, kteří na trhu se spotřebitelskými úvěry existují, je nepřehledné množství a rizikovost produktů a etické chování subjektů se liší společností od společnosti. Ne každý subjekt na trhu (poskytovatel, zprostředkovatel, oddlužovací společnost apod.) musí využívat volnějšího nastavení podmínek trhu a jednat neeticky či neférově vůči spotřebiteli.

Jak podotýká David Šmejkal, poskytovatelé SÚ, tj. bankovní i nebankovní společnosti jsou srovnatelné v tom, že oba typy subjektů usilují o to samé – to jest zisk, přičemž k tomu využívají právní prostředí, které mají k dispozici. Základní rozlišovací charakteristikou je však míra jejich regulace a etika (ne ve všech případech). Ačkoliv donedávna banky byly považovány za „hodné“ a nebankovní společnosti za „špatné“, odborníci se shodují, že v současné době tuto dělicí čáru najdeme v samotném nebankovním sektoru, který není zdaleka tak homogenní jako sektor bankovní. To znamená, že existují jak solidní nebankovní společnosti, které se v lecčems vyrovnávají bankám, tak i dlouhá řada nebankovních společností, jejichž působení by se dalo přinejmenším označit jako pochybné. U některých poskytovatelů pak v této souvislosti hovoříme o predátorských půjčkách.

Daniel Hůle z Člověka v tísní rozděluje poskytovatele úvěrů podle bonity klientů, přičemž v tomto dělení se zároveň odráží míra rizika nesplácení, výše úroku a jednoduchost či složitost smluvních podmínek. Jednotlivé skupiny se liší i mírou jejich regulace a také etikou jednání. (1) První skupinu subjektů tvoří banky, které se zaměřují na nejbonitnější klienty. Protože nabízejí služby minimálně rizikové populaci, mohou nabízet produkty relativně levné – tj. s relativně nízkými úroky a malými sankcemi. To se samozřejmě odráží i v relativní jednoduchosti smluvních podmínek. (2) Druhá skupina poskytovatelů se specializuje zejména pouze na klienty rizikové a nevzdělané. Podle Člověka v tísní je jedinou takovou a férovou společností Provident Financial. Vzhledem k vysoké rizikovosti klientů firma nabízí velmi drahé produkty, tj. s velmi vysokým úrokem. Nesplácení úvěru zde však nevede k žádným sankcím, a proto jsou jejich smluvní podmínky jednoduché, a tedy i velmi krátké. (3) Do třetího segmentu poskytovatelů patří společnosti, které se zaměřují na oba typy klientů. Poskytováním úvěrů méně rizikovým klientům si společnosti zajišťují stabilní základnu bonitních klientů. Aby však v tomto mohly konkurovat bankám, musí nabízet produkty relativně levné. Zároveň se však zaměřují i na rizikové klienty, a z toho důvodu tak musí vysoké riziko vyvážit vysokými sankcemi. Zároveň aby společnosti tyto sankce skryly, jejich smluvní podmínky jsou složité a dlouhé, a to i přesto, že jejich produkty nejsou složitější než produkty poskytované bankami. Z pozice člověka, který se nepotýká s problémem splácení, se jedná o poměrně levný produkt, zatímco u člověka, který z jakéhokoliv důvodu splácet schopen nebude, je z hlediska procesu vymáhání a jeho důsledků tento úvěr značně rizikový. (4) Čtvrtou skupinou jsou pak lichváři a lichvářské společnosti, jež půjčují peníze takřka komukoliv, za velmi vysoký úrok a s velkými sankcemi a zároveň využívají nepříznivé situace svých klientů. Podobným způsobem jsou úvěrové společnosti na trhu klasifikovány v rámci Navigátoru bezpečného úvěru, a to podle stupně kontroly ze strany dozorového orgánu. Jsou to (1) subjekty se silným stupněm kontroly - pod kontrolou ČNB a auditované TOP auditorskou společností, (2) subjekty se středním stupněm kontroly - mimo kontrolu ČNB, ale organizované v ČLFA a auditované TOP auditorskou společností, (3) subjekty se slabým stupněm kontroly - mimo kontrolu ČNB i mimo ČLFA, ale stále relativně transparentní věřitelé a (4) subjekty s minimálním stupněm kontroly – netransparentní věřitelé. Právě u subjektů, které nejsou pod regulací nebo dohledem ČNB či ČLFA je vyšší riziko netransparentnosti těchto subjektů a nekalosti jejich praktik. (Navigátor bezpečného úvěru, 2011, s. 15, 23) Nesolidní poskytovatelé jsou rizikem zejména pro méně bonitní klienty, kterým solidní poskytovatelé odmítají úvěr dát, což souvisí s problémem finanční exkluze. Nevýhodné podmínky pro klienty jsou ve většině případů dány nejen vysokým rizikem pro věřitele, ale i vidinou neetického zisku. Mnoho takových společností využívá nepříznivé situace lidí a jejich nízké finanční gramotnosti. Nevýhodnost podmínek nemusí být spojena vždy s vysokým úrokem, ale především s vysokými sankcemi, dalšími poplatky a nepřiměřenou výší zástavy. Neetické jednání můžeme však objevit nejen u poskytovatelů úvěrů, ale i zprostředkovatelů, firem nabízející oddlužení nebo vyjednání splátkových kalendářů s věřiteli, příp. vymahačských agentur.

Zajímavým a přínosným nástrojem pro zpřehlednění trhu se spotřebitelskými úvěry (SÚ) je *index predátorského úvěrování*, který je sestaven na základě hodnocení smluvních podmínek nebankovních společností, za kterých půjčují spotřebitelům úvěry. Autorem indexu je společnost Člověk v tísní, která tento index uveřejnila poprvé v roce 2009 a několikrát jej aktualizovala. Jeho zveřejnění mělo za následek zlepšení praxe některých subjektů<sup>51</sup>. Později byl tento index doplněn o *index etického úvěrování*<sup>52</sup>. Index etického úvěrování hodnotí tři fáze předlužení - riziko vzniku předlužení, následný nárůst dluhu díky pokutám a proces vymáhání dluhu ze strany věřitele (Člověk v tísní, 2011). Podobným počinem bylo vytvoření *Navigátoru bezpečného úvěru*, který porovnává míru možného rizika úvěrů u poskytovatelů – a to nejen nebankovních, ale i bankovních společností.<sup>53</sup>

Zajímavou, avšak ne jednoduše zodpověditelnou otázkou je, kolik existuje vůbec poskytovatelů SÚ na trhu. V současné době platí povinnost pro poskytovatele a zprostředkovatele SÚ se na základě živnostenského oprávnění registrovat u finančního arbitra. Finanční arbitryně Monika Nedelková se na základě vzneseného dotazu ohledně počtu těchto subjektů vyjádřila následovně: „*K datu 3. 12. 2012 bylo v evidenci finančního arbitra zaregistrováno celkem 33 358 poskytovatelů nebo zprostředkovatelů spotřebitelského úvěru, přičemž každým dnem se počet institucí mírně zvyšuje. Současně nelze předpokládat, že všichni poskytovatelé nebo zprostředkovatelé, kterým povinnost vznikla, svoji informační povinnost již splnili.*“ Takových společností tak může proto existovat daleko více.

Již samotný počet z evidence finančního arbitra ukazuje, že na trhu je subjektů velmi mnoho. Co je ale příčinou přebujelého trhu? Jako odpověď se nabízí právě výhodnost tohoto podnikání. Výhodnost podnikání samozřejmě není samo o sobě problém, vždyť profit je cílem podnikání. Problematické se ale stává toto podnikání ve chvíli, kdy dochází k obohacování na úkor dlužníka, tj. kdy v důsledku nevýhodných smluv dochází ke zvyšování rizika předluženosti a zhoršení míry předlužení. Vzato z druhé strany, pokud by na trhu se SÚ byly všechny tyto subjekty solidními věřiteli, samotný počet by nebyl problém. Vysoký počet podnikajících subjektů, nad nimiž proto

---

<sup>51</sup> Základními parametry při hodnocení jsou srozumitelnost vyjádřená délkou smluvních podmínek a četností výskytu různých zkratk, přítomnost úroků z prodlení nad rámec zákonné úpravy, náklady na zpoždění se splácením o 30 dní v podobě sankcí, cena produktu v případě řádného splácení a využívání institutu rozhodčí doložky (Rozhodně ne.cz, 2009).

<sup>52</sup> Tento index původních pět parametrů hodnocení zachoval a přidal další čtyři parametry: využívání zajišťovacích titulů jako je směnka, exekutorský zápis, dohoda o srážkách ze mzdy, úprava započítávání příchozích plateb, náklady soudního, resp. rozhodčího řízení, slučování žalob. Výsledky indexu jsou dostupné zde: <http://www.clovekvtisni.cz/index2.php?id=113&idArt=1890>

<sup>53</sup> Oproti indexu etického úvěrování Navigátor bezpečného úvěrování navíc zařazuje do své analýzy více poskytovatelů a využívá i více kritérií (celkem 13). Základní aspekty, které navigátor kritérii hodnotí, jsou (1) hodnocení věřitele, (2) parametry úvěru a (3) důsledky při nesplácení úvěru a míra expozice věřitele u problémových dlužníků. Výsledky jsou ke stažení zde <http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/get/id/22115>.

nelze vykonávat efektivní dohled<sup>54</sup>, ovšem souvisí i s takřka neomezeným poskytováním spotřebitelských úvěrů, jež je podmíněno pouze vázanou živností<sup>55</sup>. Navíc jak předpokládá i finanční arbitryně Nedelková, existují i subjekty, které spotřebitelské úvěry poskytují či zprostředkovávají bez potřebného živnostenského oprávnění. To potvrzují i výsledky kontroly České obchodní inspekce (2012a).

Nabízí se otázka, kolik subjektů lze označit za solidní a kolik nesolidní. Konkrétní odhady však záleží na zvolených kritériích i vstupních datech. Podle Navigátoru bezpečného úvěru ze 43 bankovních i nebankovních subjektů bylo za bezpečné věřitele označeno 20 z nich (banky i někteří nebankovní poskytovatelé) a za predátory 23 zbývajících (Mejstřík a Teplý, 2012). Jedná se však pouze o výběr. Na základě provedené internetové rešerše se lze domnívat, že počet subjektů, které systematicky poskytují spotřebitelské úvěry a které jsou zároveň pod dohledem ČNB nebo ČLFA, je přibližně 40. Pokud připustíme, že tyto poskytovatele můžeme považovat za víceméně solidní a u ostatních riziko nesolidnosti významně roste, pak takových společností může být 40, případně o něco málo více či méně. Podle vyjádření Daniela Hůle Člověk v tísni eviduje ve své databázi přibližně 15 tisíc klientů a při zkoumání férovosti poskytovatelů zatím organizace neobjevila více jak 9 společností, u kterých je relativně vůbec možné si vzít úvěr, aniž by to bylo enormně rizikové. Nejsou však zde zahrnuté banky, jejichž jednání se má za solidní. S využitím dat Člověka v tísni pak můžeme usuzovat na celkem cca 30 poskytovatelů, kteří nejsou zvlášť riziková. Z těchto informací jednoduše plyne, že trh se spotřebitelskými úvěry je v naprosté většině tvořen subjekty, u kterých lze předpokládat neetické jednání, příp. se pohybují na hraně či za hranou zákona. Podle Navigátoru bezpečného úvěru může na trhu existovat až 35 tisíc rizikových společností (Navigátor bezpečného úvěru, 2012). Hůle ale správně podotýká, že objem úvěrů u jednotlivých společností je důležitější než jejich počet. Největšími nebankovními společnostmi je Homecredit a Cetelem, které lze označit za férové. Přesto však v žádném případě nelze neférové jednání většiny ostatních subjektů přehlížet, a to především v souvislosti se sociálními důsledky u rizikových skupin obyvatelstva.

## **8.2 Konkrétní problémy v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů**

Ačkoliv v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů došlo a nadále dochází k postupným změnám, stále zde existují specifické problémy či problémové oblasti, které souvisejí s neférovými praktikami různých společností na trhu. Cílem zde je ukázat pouze nejzásadnější a nejčastější

---

<sup>54</sup> jak podotýká i Jan Matoušek z České bankovní asociace

<sup>55</sup> Vázaná živnost je provozována na základě ohlášení při splnění stanovených podmínek daných zákonem.

problémy a neetické praktiky a zároveň tím poukázat na stále nedostačující ochranu spotřebitele na trhu se SÚ.

V souvislosti s nevýhodnými smluvními podmínkami a neetickým jednáním subjektů se často hovoří o nekalých praktikách. Na tomto místě je však nutné upozornit, že ne každá praktika, kterou z morálního hlediska považujeme za nekalou, je nekalá dle zákona. Zákon (č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, § 5) označuje za nekalou praktiku to, „(...) *je-li jednání podnikatele vůči spotřebiteli v rozporu s požadavky odborné péče a je způsobilé podstatně ovlivnit jeho rozhodování tak, že může učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil (...)* Nekalé jsou zejména klamavé a agresivní obchodní praktiky“, které dále specifikuje zákon. V této práci označuji za nekalé pouze takové praktiky, které tak definuje zákon; v ostatních případech nebo pro obecné vyjádření používám pojem „neetické“ nebo „neférové praktiky“.

Co se týče problémů v oblasti poskytování SÚ, i vládní zmocněnkyně pro lidská práva Monika Šimůnková připouští, že „*řada firem zneužívá neznalosti a důvěřivosti lidí k vlastnímu prospěchu. Metody těchto společností často hraničí se zákonem a je třeba hledat cesty, jak jejich činnost regulovat*“ (Vláda ČR, 2012a). Problémy se zákonem eviduje také Česká obchodní inspekce (ČOI). Z 290 kontrol v roce 2011s cílem prověřit dodržování zákona o spotřebitelském úvěru (v oblasti reklamy, poskytování správných informací, zprostředkování, u uzavřených smluv) došlo ve 141 případech ke nějakému zjištění, tj. téměř u poloviny z nich (Česká obchodní inspekce, 2012b). Relativní počet subjektů jednajících v nesouladu se zákonem se nezměnil ani v prvním pololetí 2012. V 6 případech se prokázalo porušení zákona o klamavých obchodních praktikách, stejně tak zákona o ochraně spotřebitele. (Česká obchodní inspekce, 2012a) Zásadní zjištění o neférových praktikách nebankovních společností přinesl také ojedinělý průzkum společnosti Provident Financial z roku 2012, jehož výsledky jsou reflektovány níže. O problémech v oblasti spotřebitelských úvěrů taktéž svědčí i množství přijatých podnětů týkajících se spotřebitelských úvěrů (291) finančním arbitrem v roce 2011, kterých bylo ze všech podnětů vůbec nejvíce (Kancelář finančního arbitra, 2012, s. 8). Celkové složení a počet je uveden v příloze 6.

### **8.2.1 PROBLÉMY V OBLASTI SMLUVNÍCH PODMÍNEK SPOTŘEBITELSKÝCH ÚVĚRŮ**

Mnoho konkrétních problémů a praktik v oblasti SÚ je vzájemně provázáno. Nejde je proto zcela jednoduše klasifikovat, a to ani z toho důvodu, že se mění - některé problémy ustupují a zároveň se objevují nové. Navíc cílem není podat vyčerpávající přehled těchto problémů, ale spíše zmínit, příp. stručně popsat některé, nejčastěji diskutované, a poukázat tak na to, že oblast ochrany spotřebitele vyžaduje další změny směrem ke kultivaci trhu se SÚ.



### **Porušování informační povinnosti ze strany věřitele**

Přestože zákon o spotřebitelském úvěru stanovuje informační povinnosti ze strany věřitele v reklamě o úvěru i při poskytování, v obou případech se lze setkat s jeho porušováním. Podle ČOI se největší prohřešky týkají reklam, zejména pak neuvedení RPSN (Česká obchodní inspekce, 2012b). Kontroly ale odhalují i absenci zákonem požadovaných informací v samotné smlouvě nebo pochybení při poskytování informací spotřebiteli ještě před uzavřením smlouvy (Česká obchodní inspekce, 2012a).

### **Složitost smluvních podmínek**

Michal Hlaváček z ČNB i Jan Matoušek z ČBA konstatují, že úvěrové smlouvy jsou obecně složité, a to i u bank. Důvodem je podle Matouška trend stálého utužování regulace (především v oblasti ochrany spotřebitele), v jehož důsledku je úvěrová dokumentace stále tlustší a komplexnější. U nebankovních společností ale dlouhé a složité smluvní podmínky často souvisí se snahou skrýt jisté skutečnosti před spotřebitelem. Daniel Hůle toto potvrzuje: *„Aby se ty sankce skryly, tak mají delší podmínky, i když nenabízejí složitější produkt než banky, přesto podmínky jsou 2-4x delší.“* Hlaváček ale dodává však, že pokud spotřebitel podmínkám nerozumí, měl by požadovat vysvětlení od věřitele, jinak by neměl smlouvu podepisovat.

### **Nepřiměřené zajištění úvěru**

O nepřiměřenosti zajištění úvěru věřitelem se hovoří zejména v souvislosti s používáním bianko směnek nebo zástavou nemovitosti. Co se týče směnky, používá se často k zajištění úvěru, pokud dojde k porušení smluvní povinnosti ze strany dlužníka a věřitel chce následně získat své peníze zpět. Jde o tzv. **bianko směnku**, kde není vyplněná částka a datum; tyto údaje se doplňují, až když dojde k nesplácení ze strany dlužníka. I když jde o účinný nástroj vymáhání peněz věřitelů, někdy dochází ke *„zneužívání především směnek, které jsou někdy vyplňovány v rozporu se smlouvou nebo postupovány na třetí osoby, aniž by pak zůstávala dlužníkům zachována ochrana a práva vyplývající z úvěrového vztahu“* (Pihera, 2012). Může docházet k tomu, že ve směnce je uvedená chybná dlužná částka nebo dlužník již dluh zaplatil, a protože dlužník má pouze 3 dny na podání odporu, tento nástroj je pro běžné spotřebitele poměrně rizikovým. **Zajištění nemovitostí** u spotřebitelských úvěrů, které nejsou přiměřené hodnotě nemovitosti, patří k dalším problémům, které potvrzuje ekonomická novinářka Světlana Rysková v rozhovoru pro Český rozhlas 2: *„půjčte si pár desítek tisíc na nějaké nezbytnosti a ten poskytovatel na vás žádá zástavu nemovitosti nebo nějaké cenné movité věci, převod automobilu a podobně, to bylo také poměrně běžné, některé společnosti toho zneužívaly, protože už předem počítaly s tím, že ta zástava jim propadne a vlastně vydělávaly spíš na těch zástavách, než na tom vlastním úvěrování“* (Český rozhlas 2, 2012). Ve

výzkumu společnosti Provident Financial (2012) požadovalo po fiktivním žadateli o úvěr ručení nemovitostí 10 % společností, přitom výše požadované půjčky byla v hrubém nepoměru s cenou nemovitosti. Nově Zákon o spotřebitelském úvěru zakazuje zajištění úvěru v zcela zjevném nepoměru k hodnotě zajišťované pohledávky, nicméně co je zcela zjevný nepoměr, již zákon neuvádí.

### **Vysoké sankce za nesplácení**

Vysoké sankce za nesplácení jsou závažným problémem u spotřebitelských úvěrů, souvisí i s nepřiměřeností zajištění úvěru. Daniel Hůle podotýká, že „*požadovat na sankcích více než jeden násobek jistiny je velmi pochybné*“. Vysoké sankce představují pro některé poskytovatele výhodný způsob podnikání. Důvodem je i to, že výše sankcí zatím není nijak omezena; snahy o omezení výše sankcí byly součástí pozměňovacích návrhů k novele zákona o spotřebitelském úvěru, jež se však nakonec nepodařilo prosadit. Riziko předlužení spojené s vysokými sankcemi zvyšuje i fakt, že pro spotřebitele podle výzkumů informace o případných sankcích nepatří k běžným kritériím, podle nichž se o pořízení úvěru rozhodují (Stemmark, 2010b, Provident Financial, 2012b). Některé společnosti toho samozřejmě využívají – nabízejí nízký úrok či RPSN, ale vysokou sankci. RPSN poskytuje informaci o nákladnosti úvěru jen pro případ, kdy je úvěr řádně splácen a sankce v ní proto nejsou zohledněny. Michal Mejstřík k tomu říká: „*Opticky to vypadá dobře - úvěr je nízký, člověk si spočítá, o kolik by vypůjčené peníze 'přeplatil' a podle toho se rozhoduje. S tím ale současná šedá zóna spotřebitelských úvěrů počítá a nebezpečí jsou skryta v různých detailech, například v poplatcích za vyřízení půjčky, ve splátkách uváděných nikoliv měsíčně, ale například týdně, aniž by na to zájemce o půjčku výslovně upozornili, nebo v přemrštěných sankcích za pozdní splátku.*“ (Buřínková, 2012)

### **Vysoké poplatky související se spotřebitelským úvěrem (za doplňkové služby)**

V souvislosti s poplatky média informují o vysokých poplatcích za sjednání smlouvy či její předčasné ukončení. Nebezpečí se skrývá i v povinném pojištění, které představuje také další poplatky. Podle vedoucího ČOI Michala Maxy v případech, kdy bez nějaké doplňkové služby nelze úvěr získat, by tyto poplatky se službou související až na určité výjimky měly být do RPSN započítány (Švihel, 2011). Ve výzkumu společnosti Provident Financial bylo poskytnutí půjčky vázáno na uzavření další smlouvy např. o životním pojištění ve 25 % případů, smlouva navíc musela být uzavřena bez ohledu na to, zda by spotřebitel nakonec půjčku získal či nikoli. Nutno poznamenat, že pokuty za vypovězení pojištění se pohybují v řádu několika desítek tisíc korun. (Provident financial, 2012b)

## **Vysoké úroky a RPSN, lichva**

Tématem u spotřebitelských úvěrů je také vysoký úrok, případně vysoká RPSN. Zákon výši úroků nijak neomezuje. Někteří tvrdí, že úroky nad 30 % jsou lichvou, odborníci se ale častěji shodují na tom, že ne každý vysoký úrok musí být v zásadě špatný. Daniel Hůle k tomu poznamenává: „*Je vyzkoušeno, že některé modely pro rizikovou populaci, i když jsou drahé, jsou v pohodě. Provident v podmínkách nemá jednu jedinou sankci. Důležité rozlišovat, co je nekalá praxe.*“ Podobně se vyjadřuje i Veronika Lovriš, právnička z organizace IQ Roma: „*(...)není vhodné stanovit horní hranici pro lichevnost úroků, resp. RPSN, protože v každém individuálním případě bude tato hranice jinak vysoko. Je namístě souhlasit s oficiálním stanoviskem profesních komor finančních organizací, podle kterého nevyplývá problém lichvy principiálně z ceny finanční služby. Jeho základem jsou spíše nekalé praktiky a nátlakové přístupy ke spotřebiteli.*“ (Lovriš, 2011b) Trestný čin lichvy je podle zákona definován následovně (Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, § 218): „*Kdo zneužívá něčí rozumové slabosti, tísně, nezkušenosti, lehkomyšlnosti nebo něčeho rozrušení, dá sobě nebo jinému poskytnout nebo slíbit plnění, jehož hodnota je k hodnotě vzájemného plnění v hrubém nepoměru, nebo kdo takovou pohledávku uplatní nebo v úmyslu uplatnit ji na sebe převede, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*“ Jak poznamenává Lovriš (2011b): „*Pokud by lichva v českém právním řádu nebyla podmíněna současnou existencí nezpůsobilosti dlužníka, kterou věřitel úmyslně zneužil, a zároveň hrubým nepoměrem plnění, z většiny poskytovatelů úvěrů by rázem byli regulérní lichváři.*“ Vysoký úrok tak z tohoto hlediska nemusí být lichvářský ani problémový; to z něj činí až nekalé praktiky s úvěrem spojené. I když budeme souhlasit s touto logikou, opravdu vysoké úroky dosahující stovky až tisíce procent ročně jsou minimálně neetické. Značně vysoké úroky, příp. také vysoké sankce apod. jsou považovány za tzv. lichevní praktiky. Podle Nejvyššího soudu úrok 70 % a více ročně zakládá hrubý nepoměr ve smyslu trestního zákona (viz výše), i když tím nenaplňuje skutkovou podstatu trestného činu lichvy (Nejvyšší soud, 2005). Skutečná lichva, která naplňuje skutkovou podstatu trestného činu, ale podle vyjádření poradců z dluhových poraden také není rozhodně ojedinělá.

## **Rozhodčí doložka a rozhodčí řízení**

Využívání rozhodčích doložek u smluv o spotřebitelském úvěru a následně využití rozhodčího řízení jako mimosoudního způsobu řešení sporů bylo velmi diskutovaným problémem posledních let. Často docházelo k tomu, že vzniklý spor plynoucí z nesplácení úvěru byl řešen rozhodcem, který nebyl nezávislý vůči věřiteli, navíc tuto funkci mohl zastávat prakticky kdokoli, i bez právnického vzdělání. Podle Hůle byl problém rozhodčího řízení „*u těch nebankovních lichvářských, které mají nekalé praktiky a jejich rozhodce neposuzuje nekalost praktik.*“ Ostatně většina odborníků se vyjádřila podobně ve smyslu, že rozhodčí řízení není v zásadě špatné, neboť s sebou nese výhody jako rychlost a menší nákladnost řízení, avšak právě zneužívání rozhodčího řízení v prospěch věřitelů bylo hlavní potíží. Kromě toho, že řada společností, zejména bank již od

používání rozhodčích doložek ustoupila, od 1.4.2012 platí novela zákona o rozhodčím řízení, která přináší několik změn. Jednak zvyšuje informovanost spotřebitele – rozhodčí doložka musí být podepsána samostatně a věřitel má povinnost spotřebitele o RD informovat a vysvětlit mu důsledky z ní plynoucí. Mění se také kvalifikační nároky na rozhodce, kterým může být osoba s VŠ vzděláním v oboru právo. Navíc rozhodci musí být zapsáni v seznamu rozhodců, z něhož mohou být vyškrtnuti. Rozhodci mají dále povinnost přihlížet k právním předpisům stanoveným na ochranu spotřebitele. Touto novelou také nově vznikla možnost zrušení rozhodčího nálezu ze strany soudu a možnost vyloučení rozhodce z řízení, je-li důvod pochybovat o jeho podjatosti. I přes pozitivní změny ve prospěch spotřebitelů se však ozývají hlasy, že rozhodčí doložka do spotřebitelských smluv nepatří. Tématu se dále věnuje kap. 9.

### **Nedodržování povinnosti posouzení schopnosti spotřebitele splácet úvěr**

Zákon o spotřebitelském úvěru (Zákon č. 145/2010 Sb.) výslovně uvádí povinnost věřitele posoudit s odbornou péčí schopnost spotřebitele spotřebitelský úvěr splácet, a to na základě informací poskytnutých spotřebitelem, případně nahlédnutím do úvěrového registru. Posouzení schopnosti splácet by mělo být základním krokem věřitele, chystá-li se spotřebiteli poskytnout úvěr. Je to ochranou jak věřitele, tak i samotného dlužníka. U některých společností, které se již primárně zaměřují na klienty, u nichž je vysoké riziko nesplácení, s cílem získat prostřednictvím exekuce část jejich pravidelných příjmů nebo majetek, je však plnění povinnosti posoudit schopnost spotřebitele splácet minimálně pochybné. Veronika Lovritš (2011c) sice o tzv. obchodu s chudobou píše, že *„doby, kdy se zprostředkovatelé plížili pavlačemi sociálně vyloučených lokalit a lákali do sítí poskytovatelů úvěrů dlužníky, kteří neměli jiné příjmy, než sociální dávky nebo senilní důchodce s doživotní státní rentou, jsou už snad pryč“*, ale problém zneužívání tíživé ekonomické situace domácností stále existuje. Jan Matoušek z ČBA toto potvrzuje: *„Mnozí malí nebankovní poskytovatelé vám úvěr poskytují se znalostí toho, že vy už někde dlužíte, a poskytují vám ho přesto, že vědí, že nebudete schopna ho splácet, ale právě proto (tzv. loansharking), že vám zastaví nemovitost, o kterou Vás později připraví, atd.“* Právě tyto neférové praktiky používají moderní lichváři. *„Dnešní lichváři už dávno nejsou ti, kteří vám půjčí na extrémně vysoký úrok. Jejich primárním cílem totiž není řádné splacení úvěru, ale naopak jeho nesplacení s následným bankrotem a exekucí na majetek dlužníka.“* (Buřinská, 2012) ČOI na základě kontrol eviduje však pouze několik málo případů, kdy tato povinnost byla vyloženě porušena<sup>56</sup>. Průzkum Provident Financial ale ukázal, že pouze 50 % z prověřovaných telefonních čísel s nabídkou spotřebitelského úvěru vyžadovalo po spotřebiteli doložení příjmu; přitom věřitel je povinen schopnost spotřebitele splácet úvěr prověřit s odbornou péčí a doložení příjmů je jedním ze základních předpokladů takového posouzení (Provident Financial, 2012b). Objevují se ale názory, že vymezení v zákoně je poměrně neurčité, což právě vede k zneužívání této povinnosti ze strany některých společností.

<sup>56</sup> V 1. pololetí 2012 ČOI zjistila porušení této povinnosti ve 2 případech (Česká obchodní inspekce, 2012a)

„(...) vymezení (je, pozn. aut.) natolik vágní, že skutečně relevantní posouzení bonity klienta zůstává na věřiteli více méně dobrovolně. Solidní instituce, jejichž cílem není připravit dlužníka o mnohonásobek půjčené částky, již takto dávno postupují bez ohledu na legislativní úpravy, mimo jiné ve svém vlastním zájmu.“ (Rajl, 2012) Proto se lze domnívat, že ČOI nemá mnoho možností, jak neetické praktiky některých společností potrestat. Novelizovaný Zákon o spotřebitelském úvěru (s pravděpodobnou účinností začátkem roku 2013) sice povinnost posoudit schopnost splácet částečně zpřísňuje, nicméně určitá vágnost ve formulaci stále přetrvává.

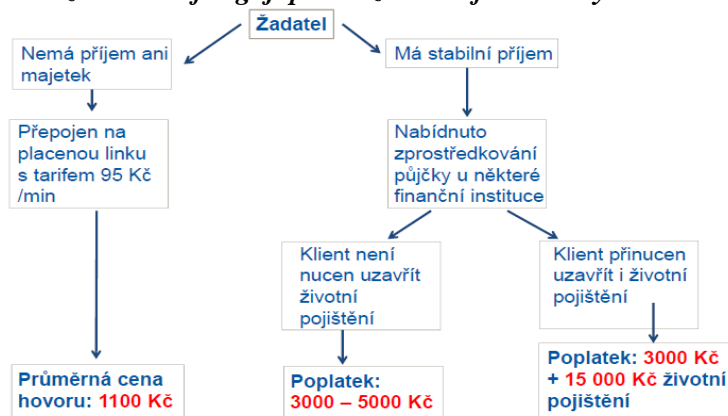
### **Zprostředkovatelé spotřebitelských úvěrů a neetické jednání**

Odborníci se shodují, že jedním z výrazných problémů na trhu se spotřebitelskými úvěry jsou zprostředkovatelské firmy. Lukáš Vacek z MF připouští, že se mnohdy jedná „o podvodníky, kteří člověka ještě více zadluží.“ Podle výzkumu Provident Financial 60 % telefonních čísel s nabídkou SÚ inzerovaných v médiích jsou právě čísla zprostředkovatelů (Provident Financial, 2012b). Běžně zprostředkovatelé za zprostředkování úvěru požadují po spotřebiteli poplatek v řádu několika tisíc, snaží se spotřebiteli podsunout i další smlouvy týkající se např. uzavření pojištění. Dalším problémem však je, že zprostředkovatel často využívá nikoliv zprostředkovatelskou smlouvu, ale smlouvu o zprostředkování, v níž se zavazují pouze, „že bude vyvíjet činnost směřující k tomu, aby zájemce měl příležitost uzavřít určitou smlouvu s třetí osobou“ (Zákon č. 513/1991 Sb., § 642), a proto uzavření skutečné smlouvy o úvěru není vůbec podmínkou provize pro zprostředkovatele (Lovriš, 2011c, Švihel, 2011). Naprosto nemorální praktikou, která bude brzy novelou zákona o spotřebitelském úvěru zakázána, je využívání předražených telefonních linek při vyřizování spotřebitelského úvěru. Za hovor spotřebitelé platí dokonce až několik desítek tisíc korun. Výsledky průzkumu Provident Financial (2012b) ukázaly, že 70 % prověřených telefonních čísel inzerovaných v médiích odkazuje na tyto placené linky s tarifem 95 Kč / minutu. Průměrná cena volání vedoucí ke sjednání schůzky s obchodním zástupcem byla v tomto výzkumu 1.100 Kč. Lukáš Vacek upozorňuje, že hovory na těchto linkách bývají často operátory zcela absurdně protahovány<sup>57</sup> a povinná informace o ceně hovoru zazní velice rychle a způsobem, že je pro spotřebitele obtížné ji zachytit. Výstižný popis toho, jak fungují zprostředkovatelské firmy, zachycuje následující schéma na obrázku 8.

---

<sup>57</sup> Ukázkou těchto hovorů je audio nahrávka <http://www.stream.cz/adost/778889-a-dost-odporne-okradani-po-telefonu>

**Obrázek 8: Jak fungují předražené telefonní linky**



Zdroj: Provident Financial, 2012b

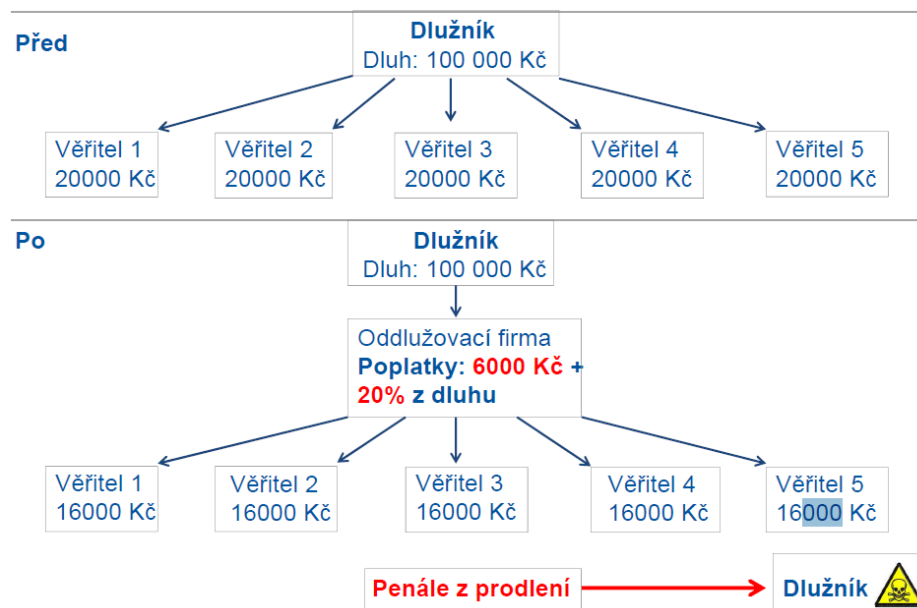
Novela zákona o spotřebitelském úvěru však zmíněné neférové praktiky zprostředkovatelů řeší. Kromě zákazu předražených telefonních linek nebude dále moci zprostředkovatel žádat spotřebitele o zaplacení odměny před tím, než mu předloží výsledky zprostředkovatelské činnosti. Spotřebitel bude moci také od smlouvy o zprostředkování úvěru dostoupit do 14 dnů (jestliže již nedošlo k uzavření smlouvy o úvěru), čímž se zároveň zruší i smlouvy o doplňkových službách (např. pojištění).

### **Praktiky oddlužovacích firem – falešné nabídky na oddlužení**

Jak bylo upřesněno v kap. 5, oddlužení je způsob řešení úpadku fyzických, příp. právnických osob nepodnikatelů, který dlužníkům přináší možnost odpustit část jejich dluhu. Zejména pracovníci občanských poraden se domnívají, že jde o krok dobrým směrem. Ačkoliv je návrh na oddlužení poměrně náročný proces, občanské poradny jsou v tomto dlužníkům velmi nápomocny. Existuje však řada soukromých společností, které na institutu oddlužení profitují. Krušinská z Občanské poradny Remedium potvrzuje, že některé společnosti nabízejí oddlužení přímo jako finanční produkt s příslibem, že dlužníka oddluží. Stává se však, že jejich pomoc není dostatečně pečlivá, žádost o oddlužení je sepsána nesprávně a lidé končí v konkurzu, což je vedle oddlužení horší varianta, která v zásadě situaci dlužníka zhorší. V tomto případě není dlužník osvobozen od placení ani u části dluhu. Tzv. oddlužovací společnosti patří proto vedle zprostředkovatelských společností k těm, jejichž chování je také velmi často neférové. Kromě samotného oddlužení nabízejí dlužníkům také vyjednávání s věřitelem, avšak podle Stanislava Skalického z Asociace občanských poraden věřitele osloví pouze z žádostí splátku odložit nebo upravit splátkový kalendář, za což požadují nemalý obnos (Hrušová, 2012). Z výzkumu Provident Financial vyplynulo, že u všech společností, které nabídly nějakou formu oddlužení, se jednalo o oddlužení mimosoudní, které vůbec nevedlo k oddlužení podle insolvenčního zákona (Provident Financial, 2012b). Nejen že je málo pravděpodobné, že tyto společnosti dlužníkovu situaci pomohou vyřešit, ale spotřebitel přijde o další finanční prostředky. Jestliže oddlužovací společnost posílá věřitelům nižší splátky, než

věřitel požaduje, dlužník se dále dostává do prodlení. Pro představu, jak funguje tzv. oddlužení, viz obrázek 9. Úspěch těchto firem je přitom výsledkem částečně důvěřivosti i nezodpovědnosti lidí, jejichž obtížnou finanční i psychickou situaci tyto společnosti zneužívají ke svému prospěchu. Ludmila Žánová z občanské poradny Liberec upozorňuje na to, že právě neschopnost některých lidí nést vlastní zodpovědnost při řešení finančních problémů „chytá lidi do různých pastí“, mimo jiné i do pastí oddlužovacích společností.

**Obrázek 9: Jak funguje oddlužení**



Zdroj: Provident Financial, 2012b

### Další neférové praktiky

Kromě zmíněných neférových praktik se lze setkat s mnoha dalšími. Uvádí se např. tyto (Poradna při finanční tísní, 2010, Česká televize.cz, 2008):

- věřitel s dlužníkem podepíše smlouvu o poskytnutí určité sumy peněz, avšak vyplacená částka je v mnohem nižší hodnotě, příp. další ústní dohody, které jsou v rozporu s textem smlouvy
- množství formalit
- podpis před právníkem či notářem
- nemožnost odkladu podpisu smlouvy, časový tlak a nepříjemné prostředí při podepisování smlouvy - zástupce společnosti spěchá na další schůzku, smlouvu předkládá žadateli před koncem schůzky
- nemožnost firmu zpětně kontaktovat
- prodlužování kontaktu s klientem za účelem úroků z prodlení a poplatků

## 8.2.2 DOZOR ZE STRANY ČESKÉ OBCHODNÍ INSPEKCE

Problém nedostatečné ochrany spotřebitele lze spatřovat také v nedostatečném dozoru nad dodržováním zákona o spotřebitelském úvěru. Ten vykonává ČOI (mimo subjektů, nad nimiž je dozorujícím orgánem Česká národní banka, tj. především u bank). Neférové nebo nezákonné praktiky v oblasti spotřebitelských úvěrů se týkají zejména nebankovních poskytovatelů a zprostředkovatelů, kde vykonává dozor právě ČOI. Ačkoliv ČOI vykonává kontroly subjektů pravidelně, vzhledem k obrovskému množství společností na trhu je počet kontrolovaných nepatrný, přestože každým rokem stoupá (tabulka 5). Lze navíc usoudit, že počet kontrol není vzhledem k dlouhé řadě případů neférového až nezákonného jednání poskytovatelů adekvátní.

**Tabulka 5: Kontroly spotřebitelského úvěru**

Kontroly spotřebitelského úvěru			
Rok	Počet kontrol	Počet kontrol se zjištěním (úvěr)	Počet kontrol se zjištěním v %
2009	174	65	37,4 %
2010	156	71	45,5 %
2011	290	141	48,6 %

Zdroj: Česká obchodní inspekce, 2012b, s. 38

David Šmejkal z Poradny při finanční tísni podotýká, že „intenzita a metodika kontrol ČOI a právní síla a skutečný dopad se zatím neděje. Možná je to tím, že případné sankce ČOI za porušení jsou příliš nízké.“ Právě výše sankcí, které ČOI uděluje společnostem, které pochybily, tak může také přispívat k tomu, že společnosti se stále nemají na pozoru. Porovnáme-li podíl kontrolovaných subjektů, u nichž ČOI zjistila pochybení, procento takových od roku 2011 dokonce stoupá. Zatímco v roce 2011 takových společností bylo 48,6 % (Česká obchodní inspekce, 2012b), za tři čtvrtletí roku 2012 dosáhl podíl společností se zjištěním 53,6 %, i když pouze k porušení zákona o spotřebitelském úvěru došlo v 38,1 % případů (Česká obchodní inspekce, 2012c). Při využití informací o udělených pokutách ČOI za 1.-3. čtvrtletí roku 2012, činila průměrná pokuta pouhých cca 12 tisíc Kč. Nejvyšší dosažená pokuta v 3. čtvrtletí 2012 činila 190 tisíc Kč (ibid.). David Šmejkal se ale domnívá, že pokuty by neměly být v desítkách či stovkách, ale spíše v miliónech Kč. Co se týče metodiky kontrol ČOI, podrobné informace ve výroční zprávě ani v tiskových zprávách uvedeny nejsou<sup>58</sup>. Jakým způsobem ČOI kontrolované subjekty vyhledává či jaký podíl v tom tvoří podněty od občanů, tak není možné říci, tudíž ani zhodnotit. Na základě výše zmíněného i výsledků dotazníkového šetření mezi experty, kdy 10 z 11 z nich souhlasilo se zlepšením činnosti ČOI<sup>59</sup>, z toho 4 navíc toto řešení považují mezi jinými za prioritní, lze usoudit,

<sup>58</sup> Bohužel nebylo možné tyto informace získat ani prostřednictvím opakovaných žádostí o rozhovor s pracovnící ČOI.

<sup>59</sup> Zlepšení dozorové činnosti ze strany ČOI bylo v dotazníku konkrétně definováno jako zlepšení intenzity a metodiky a zvýšení pokut: např. nejen obsahová kontrola smluv, ale i utajené namátkové kontroly, kontrola posouzení úvěruschopnosti spotřebitele, kontrola subjektů inzerujících nápadně podezřelé reklamy v tisku nebo prostřednictvím



že v dozorové činnosti ČOI nedostatky existují. Mluvčí společnosti Provident Financial Ondřej Holoubek se vyjadřuje k dozoru ČOI následovně: „*Novela zákona o spotřebitelském úvěru zvyšuje pokuty až na 20 milionů korun. Problémem ale zůstává malý počet kontrol a malé pokuty, které ČOI udělí.*“ Na druhou stranu Lukáš Vacek z MF podotýká, že už nyní ČOI „*vykonává dozorovou činnost intenzivně a dobře, přičemž např. oproti ČNB, která se více soustředí až na následnou kontrolu při vzniku problémů, vykonává ČOI i kontrolu ex ante*“.

### 8.3 Proces vymáhání dluhů

Vymáhání dluhů ze spotřebitelských úvěrů je jednou z fází předlužení, kdy věřitel usiluje o získání zapůjčených prostředků zpět od dlužníka. Věřitel má možnost domáhat se svých pohledávek buď soudní cestou, nebo mimosoudně. V mimosoudním vymáhání se většina věřitelů snaží informovat dlužníka o zaplacení dluhu upomínkou, příp. pak předžalobní výzvou. Při mimosoudním vymáhání věřitel k vymození dluhu nevyužívá soudního řízení, ale prostředky se snaží vymáhat sám nebo tak, že pověří vymáháním specializovanou společnost či dá pohledávku k odkupu. Mimosoudním řešením sporů v oblasti spotřebitelských úvěrů je pak zpravidla rozhodčí řízení nebo řešení sporů s pomocí finančního arbitra. K soudnímu řešení sporů a vymáhání dluhů věřitelé obvykle přistupují (většinou za pomoci specialisty, advokáta) ve chvíli, kdy je mimosoudní vymáhání dluhů neefektivní, kdy dlužníci nereagují apod. Věřitel podává k soudu obvykle návrh na vydání standardního nebo elektronického platebního rozkazu, a to v případě, je-li pohledávka prokazatelná a má-li věřitel dostatek písemných důkazů (Advokát-zlínsko.cz, 2011), případně směnečného platebního rozkazu. Možností je také podání standardní žaloby, nicméně takový postup věřitel volí v případě, kdy nemá dostatek důkazů. Vydání platebního rozkazu, směnečného platebního rozkazu, rozsudek soudu nebo rozhodčí nález pak vede k získání exekučního titulu, na jehož základě může dále věřitel podat návrh na exekuci. Exekučním titulem může ale být i notářský zápis se svolením k vykonatelnosti a další. Kromě exekucí prováděné soudními exekutory je možné využít také soudní výkon rozhodnutí, který je další možností vymození pohledávky, nicméně je dražší a v porovnání s činností exekutora je považován za méně efektivní.

Vymáhání dluhů je velmi širokou oblastí, která samozřejmě skýtá mnoho problematických míst. Na tomto místě přistoupím pouze k popisu několika vybraných problémů, které se v souvislosti s vymáháním pohledávek objevují (a patří k nejčastěji diskutovaným) a v důsledku mohou zhoršovat situaci předlužených. V žádném případě však tato kapitola neusiluje o kompletní analýzu problematiky vymáhání pohledávek. Je třeba upozornit, že od roku 2013 vstupuje v účinnost

---

černého výlepu, větší sankce pro subjekty porušující zákon – vyšší pokuty v řádech min. desetitisíců či statisíců či příp. trestní oznámení.

novela občanského soudního řádu a exekučního řádu, která některé zmíněné problémy řeší. Navíc již v roce 2012 byla přijata některá další opatření<sup>60</sup>, jež souvisí s vymáháním dluhů (viz dále).

### **8.3.1 „BYZNYS“ S VYMÁHÁNÍM DLUHŮ**

Vysoké náklady na soudní vymáhání zejména u tzv. bagatelních pohledávek<sup>61</sup> jsou v posledních pěti letech (Tůma, 2012a) velmi diskutovaným problémem. Zatímco v 90. letech bylo vymáhání dluhů pouze prostřednictvím výkonů soudního rozhodnutí neefektivní, od zavedení systému soukromých exekutorů v roce 2001 se z vymáhání dluhů stal byznys. Patrik Nacher to považuje „za důkaz toho, že neumíme přijímat zákony s rozumem a že mnoha lidem tu nejde o podstatu, ale o formalismus a bezbřehý byznys. Jde o typický úkaz, kdy přecházíme od extrému do extrému. Před rokem 2000 nebylo možné z dlužníka dostat korunu, dnes se z toho stal byznys pro všechny ty mezičlánky – advokáty, exekutory, inkasní společnosti a podobně. A věřitel, ten je v zásadě jen záminkou pro tuto kořistnickou činnost. Zejména u těch banálních částek...“ (ibid.) V posledních letech kritika vysokých nákladů velmi zesílila, a to právě v souvislosti s poukázáním na fakt, že se vymáhání pohledávek (zejména bagatelních) stalo velmi výhodným byznysem, a to v souvislosti s vysokými náhradami nákladů. Jan Matoušek z ČBA vysoké náklady u vymáhání dluhů připouští: „Pravdou je, že u bagatelních sporů náklady na vymáhání jsou příliš vysoké a zatěžují ty „oběti“ vymáhání (...) Pochopitelně, že když ty náklady, nebo lépe řečeno zisk těch co se vymáháním živí, jsou tak vysoké, vytváří z toho vymáhání byznys.“ Podle soudce Pavla Téry „je v zásadě již skutečností obecně známou, že existují subjekty, zejména právnické osoby, jež cíleně vyhledávají a ve velkém rozsahu ‘nakupují’ převážně tzv. bagatelní pohledávky, a to za účelem jejich uplatnění v soudních řízeních, ve kterých je od počátku zastupuje advokát, který je s takovou osobou fakticky propojen, a že hlavním nebo jediným důvodem takového postupu je předpoklad (několikanásobného) navýšení ‚hodnoty‘ pohledávek v podobě náhrady nákladů takto uměle vykonstruovaného ‚právního zastoupení‘ (Ústavní soud, 2777/11) Výnosnost „obchodování“ s dluhy pomohl i fakt, že velká část dlužníků o neuhrazeném dluhu se do rozhodnutí soudu o nezaplacené pohledávce vůbec nedozvěděla, přičemž se lze domnívat, že v dlouhé řadě případů šlo výslovně o záměr. Od roku 2013 řeší tento problém tzv. předžalobní upomínka<sup>62</sup>. I advokát Václav Láska připouští, že je „největší problém a okrádání proto, že většina těchto dlužníků se o tom nedozvěděla.“ Přesto však v mnoha případech jde i o vinu dlužníka, jenž si nepřebírá poštu, špatně věřitele informuje o doručovací adrese apod. Vysoké náklady na vymáhání přispívají k předlužení

<sup>60</sup> Novela vyhlášky č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení, Novela exekutorského tarifu, Nález ústavního soudu týkající se přiznávání náhrad nákladu u bagatelních pohledávek v případě tzv. formulářových žalob.

<sup>61</sup> tj. pohledávky do 10 tis. Kč, u nichž nelze podat odvolání.

<sup>62</sup> Podle novely občanského soudního řádu, která vstoupí v účinnost dne 1.1.2013 bude mít žalobce, který měl úspěch v dané věci mít právo na náhradu nákladů pouze v případě, informuje-li žalovaného minimálně 7 dní před podáním návrhu na zahájení řízení (zejména návrh na vydání platebního rozkazu či žaloba) o výzvě k plnění pohledávky, a to na doručovací adrese nebo poslední známé adrese. (§ 142a, novela Občanského soudního řádu)

zejména proto, že dluh dlužníka neúměrně navyšují, čímž se dochází ke zhoršení jeho situace. Kristýna Krušinská to vysvětluje: „*Ono se to pak veze. [Člověk, pozn. aut.] dostane 3 exekuce kvůli dopravnímu podniku a pak mu neodejdou platby na ostatní půjčky a celá spirála se rozjede.*“

Problém obchodování s dluhy se týkal především pohledávek u dopravních podniků, nicméně problematika vysokých nákladů se dotýká i vymáhání pohledávek ze spotřebitelských úvěrů s malou jistinou. Kritika vysokých nákladů za vymáhání měla za následek i právní úpravy výše příznávaných nákladů.

### **8.3.2 VYSOKÉ NÁKLADY NA PRÁVNÍ ZASTOUPENÍ U BAGATELNÍCH POHLEDÁVEK**

Náklady na soudní vymáhání tvoří soudní poplatek, náklady na právní zastoupení a náklady exekutora (viz kap. 5). Ačkoliv média kritizují nákladnost procesu vymáhání celkově, tj. odměn pro advokáty i exekutory, jako více problematické se ukazují náklady na právní zastoupení, tj. odměny pro advokáty. Daniel Hůle k tomu říká: „*V mediálním diskurzu se dělá, že problém jsou exekutoři, ale problém se týká advokátů.*“ Jak funguje odměňování advokátů, popisuje následující rámeček.

*„Právník – advokát se s klientem mohou dohodnout na libovolně vysoké smluvní ceně (palmární odměně) za právní zastoupení. Nedohodnou-li se, tak platí klient za poskytnuté služby podle advokátního tarifu (ceníku), tedy vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., v platném znění. V prvním případě jde o smluvní odměnu, ve druhém o tzv. mimosmluvní odměnu. Náhrada nákladů za právní zastoupení advokátem (příznávaná soudem, pozn. aut.) se však zásadně stanoví nikoliv ve výši skutečně vynaložených (právníkovi zaplacených) částek, nýbrž podle paušálních sazeb předepsaných vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., v platném znění, pro civilní soudní řízení v jednom stupni. Je-li poskytovatel právní služby – advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se uvedené sazby náhrad palmáre o DPH.“*

Zdroj: Fetter, 2012

K náhradě nákladů za právní zastoupení je však třeba dále přičíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300,- Kč za každý úkon právní služby (mimosmluvní odměna dle advokátního tarifu) + DPH, jenž je napočítán obvykle dvakrát: za převzetí věcí a za sepsání návrhu. Za důsledek obchodování s pohledávkami je označována právě výše náhrad nákladů advokátů (dle vyhlášky č. 484/2000 Sb.), která se navíc v praxi diametrálně liší od skutečně zaplacené odměny advokátovi věřitelem (smluvní odměna nebo mimosmluvní odměna dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb.). U jednoduchých případů tato paušální odměna převyšuje skutečnou odměnu, složitějších případů přiznaná odměna pak může být naopak nižší. (Fetter, 2012) Na

neprůměrné náklady u bagatelních pohledávek zareagovalo Ministerstvo spravedlnosti<sup>63</sup> změnou vyhlášky 484/2000Sb., která od 1. 3. 2012 stanoví nové paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení. Zatímco u pohledávek nad 10 tis. Kč se výše paušální odměny takřka nemění, výše odměn u pohledávek do 10.000 se mění výrazněji, zvláště v pásmu do 500 Kč (srovnání sazeb před a po 1. 3. 2013 je uvedeno v příloze 4).

Do rozhodování o náhradě nákladů řízení dále zasáhl náleze Ústavního soudu, podle něhož u řízení v tzv. bagatelní věci (pohledávky do 10 tis. Kč) zahájených formulářovou žalobou<sup>64, 65</sup> má být odměna za zastupování žalobce advokátem max. ve výši jednonásobku vymáhané jistiny (Ústavní soud, 2012). Daniel Hůle tento náleze považuje za nejvýznamnější pozitivní změnu v oblasti předlužování za poslední desetiletí, která povede nejen k samotnému snížení nákladů, ale i ke slučování exekucí (Vokurková, 2012). Na náleze Ústavního soudu samozřejmě zareagovali advokáti a vymáhací společnosti, kteří s pohledávkami výnosně obchodovali, s argumentem, že se jim díky snížení přiznané odměny nevyplatí tyto pohledávky vymáhat, tudíž pro věřitele budou nevyzpytatelnými. Advokát Václav Láska se sice domnívá, že po této změně se nevyplatí dluhy vymáhat ze strany samostatného advokáta, který se na vymáhání zvláště nespécializuje, ale připouští, že změna zastavila fungování specializovaných firem na vymáhání malých pohledávek, které sám považuje za nemravné. K tomu je nicméně třeba říci, že při přiznávání náhrad nákladů u řízení, kde bude prokázáno, že věřitel/advokát vykoná více než pouze zadání dat do připraveného formuláře, budou soudy spíše postupovat podle ministerských vyhlášek, nikoliv podle nálezu Ústavního soudu (Hovorka, 2012).

---

<sup>63</sup> Nabízí se však otázka, proč k této změně dochází až v tomto okamžiku. Přestože Ministerstvo spravedlnosti za působení J. Pospíšila problém muselo reflektovat již v předchozích letech, tento postoj byl pravděpodobně výsledkem mediálního tlaku. O radikálnosti snížení nákladů podle ministerské vyhlášky pravděpodobně i díky vlivu České advokátní komory (která se podílela na vyjednávání novely ministerské vyhlášky o odměnách za právní zastoupení) existují pochybnosti. Např. Daniel Hůle to považuje za virtualizovanou debatu, která nepřinesla nic pozitivního, navíc se komora netají tím, že se jí „při vyjednávání podařilo dosáhnout zvýšení odměn prakticky ve všech dalších civilních řízeních. (...) podoba, v jaké byla novela nakonec schválena, je naším úspěchem. Podařilo se nám minimalizovat původní poměrně široký zamýšlený zásah ministerstva na úpravu týkající se skutečně bagatelních sporů a na druhé straně vyjednat advokátům určitou kompenzaci v jiných sporech.“ (Vychopeň, 2012) Komora ale dlouhodobě prosazuje, aby se náhrada nákladů řízení posuzovala jinak - dle advokátního tarifu. S ohledem na výše uvedené byl přesto krok ministra Pospíšila v mediálním podání velmi pozitivní navzdory tomu, že šlo spíše o úlitbu veřejnosti a že stál v tomto ohledu jednal se značným zpožděním. Podobně lze hodnotit i opatření v oblasti rozhodčích doložek. Poslanec Viktor Paggio kritizuje nečinnost ministra a tvrdí, že problémy předlužení obyvatelstva se začaly řešit až ve chvíli, kdy se problémy s dluhy začaly dotýkat i středních vrstev.

<sup>64</sup> jednotlivé žaloby se v zásadě liší jen údaji o žalovaných a žalované částce (Ústavní soud, 2012)

<sup>65</sup> a zároveň v situaci kdy „nárok je uplatňován vůči spotřebiteli, přičemž ten vznikl ze smlouvy, anebo jiného právního důvodu, avšak spotřebitel je fakticky vyloučen z možnosti sjednat si podmínky plnění s jiným obsahem (typicky půjde zejména o smlouvu o přepravě, dodávce tepla nebo energií, spotřebitelském úvěru, běžném účtu, o poskytování služeb informační společnosti, o poskytování služeb elektronických komunikací, o pojistnou smlouvu, o regulační poplatky podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů)“ (Matoušek, 2012)

Podle advokáta Lásky byl hlavní problém nikoliv ani tak ve výši paušálních odměn, ale především v selhání České advokátní komory. „Komora trošku zaspala, a kdyby aktivně začala trestat v minulých letech svoje členy, advokáty v těchto okrádacích firmách, tak by možná nemuselo dojít k tomu paušálnímu snížení odměny advokátů. Advokátní komora měla být aktivnější a přes advokátní etiku a advokátní předpisy mohla snadno dojít k tomu, že takového masové okrádání lidí a účast na těchto obrovských firmách, které skupují pohledávky a pak je vymáhají i velmi neeticky třeba v tom smyslu, že nevyrozumí dlužníka a rovnou ho žalují (...) Zákon to umožňuje, ale z mého pohledu je dost neetické, když někdo dluží 2 stovky a mám na něj telefon bez toho, abych mu zavolal (...), ho rovnou žalovat, abych z toho měl těch 6 tisíc náhrad (...) Bez aktivní účasti advokátů ten byznys nemohl fungovat.“

Objevuje se také argument, že neplacení dluhů již nebude díky sníženým nákladům na vymáhání pro dlužníky hrozbou a počty neplatičů se zvýší. V této souvislosti je nutné podotknout dvě skutečnosti. Za prvé, náhrady nákladů by neměly představovat sankční opatření za to, že dlužník neplatí, ale měly by odrážet skutečně vynaložené náklady. I přesto, že v občanskoprávních sporech je využíván systém paušálních odměn, které vždy znamená určité zjednodušení a jistou nespravedlnost, přiznané náhrady by měly odpovídat skutečným nákladům v co nejvyšší možné míře. Nelze tedy argument považovat o malé hrozbě pro dlužníky za relevantní. V souvislosti s tím se zároveň argumentuje, že dluhy se zkrátka mají platit, s čímž nelze nesouhlasit. Nicméně ani zde nelze uznat relevantnost tohoto argumentu s ohledem na to, co bylo řečeno výše. K uvedenému se opět zajímavě vyjadřuje Daniel Hůle: „Domnívám se však, že zastánci toho stávajícího modelu si toto nemyslí, to znamená, ve své podstatě ta politika vede k tomu, že ti dlužníci nakonec neplatí dluh, ale platí ten dluh o několik v řadě případů skutečně o stovky procent, někdy i o tisíce procent navýšený o náklady spojené s procesem, které absolutně neodpovídají té reálné náročnosti. A tady se dostáváme do takové hrozně zajímavé roviny, kdy ty náklady na náhrady nákladů by měly být, by měly pokrýt ty náklady jako takové, ale někdo je vykládá, jakože to je ve své podstatě součástí toho trestu. Toho se ve své podstatě dopustili i představitelé České advokátní komory v nedávné reakci na pozměňovací návrh, na kterém jsme se podíleli, kdy zdůrazňovali, že to je i sankce nebo že to tomu člověku ve své podstatě patří. Pokud člověk se na to dívá z hlediska společnosti a nějakého, nějaké udržitelnosti, tak je to strašně nevýhodný koncept. Pokud to má být sankce, tak ať je to stanoveno v zákoně, že takový dlužník zaplatí takovou a takovou sankci, je to normální zákonný trest a neschovávejme to pod ty náhrady. V důsledku to nakonec stejně nakonec zaplatí ty daňoví poplatníci ...“ (Česká advokátní komora, 2012)

### **8.3.3 (NE)VYMAHATELNOST DLUHŮ**

Druhá výhrada proti argumentu o malé hrozbě pro dlužníky se týká vymahatelnosti pohledávek. Vrátime-li se k samotným náhradám nákladů za právní zastoupení, i přesto, že u bagatelních

pohledávek došlo k jejich snížení, se někteří domnívají, že náklady na vymáhání zůstávají stále vysoké. Velkým propagátorem tohoto názoru a snahy, aby náhrady nákladů u bagatelních pohledávek byly nulové, je Člověk v tísní, který se problémem vymáhání dluhů dlouhodobě zabývá. Jejich analýza ukázala, že náklady právního zastoupení v nalézacím a exekučním řízení jsou ve srovnání s ostatními zeměmi EU vysoké (viz graf v příloze 7 srovnávající ČR s vybranými zeměmi). Běžnou prací v západních zemích je, že do určité hranice nejsou přiznávány buď žádné náklady (ve Velké Británii např. 150 tis. Kč) nebo jsou tyto náklady výrazně nižší, a to v řádu stokorun (Německo, Polsko, Slovensko) (Česká advokátní komora, 2012). Fakt, že náklady na právní zastoupení jsou stále vysoké, dokazuje i to, že v mém výzkumu 8 z 11 odborníků by souhlasilo s dalším snížením náhrad nákladů právního zastoupení v řízení u bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno tzv. formulářovou žalobou. Daniel Hůle se domnívá, že „*bude muset být prolomen i ten nález Ústavního soudu. Je to jenom otázka času, než nazraje kultura v této zemi, aby se to posunulo.*“ (ibid.) V nedávno projednávané novele Občanského soudního řádu Senát sice navrhol nepřiznávat u bagatelních pohledávek náhrady žádné, nicméně Poslanecká sněmovna s tímto pozměňovacím návrhem nevyslovila souhlas.

Podle Člověka v tísní vysoké náklady na vymáhání především souvisí s nízkou vymahatelností dluhů. V zemích, kde jsou náklady na vymáhání dluhů nesrovnatelně nižší, je naopak nesrovnatelně vyšší jejich vymahatelnost (ibid.). To samozřejmě přináší argumenty, že radikální snížení náhrad nákladů povede naopak k horší vymahatelnosti dluhu. Daniel Hůle se táže, k jakému zhoršení vymahatelnosti by mělo dojít, když má ČR nejhorší vymahatelnost v EU a dodává, že je to „*mýtus, který šíří úzká skupina lidí, kteří se snaží zachovat ten status quo*“, navíc je to v zájmu nejen dlužníků, ale především věřitelů (ibid.). Logicky lze totiž předpokládat, že čím nižší je dluh, tím snadněji je pro dlužníka splatitelný a tím je i nižší pravděpodobnost, že díky těmto zvýšeným nákladům dojde k prodloužení s dalšími finančními závazky. Situaci s vymáháním dluhů v České republice obecně dokumentují i výsledky výzkumu efektivity vymáhání dluhů v 88 zemích na příkladu firem<sup>66</sup>, na které spolupracovali odborníci ze Světové banky a Harvardské univerzity. Z výsledků plyne, že ze zkoumaných zemí je ČR třetí nejhorší po Ekvádoru a Angole co do průměrné délky vymožení dluhu, která činí 6 let; zatímco u skupiny zemí s nejvyššími příjmy je průměrná délka vymáhání 1,5 roku a u skupiny zemí s druhými nejvyššími příjmy, kde je zařazena i ČR, se délka vymáhání blíží 3 rokům (Djankov et al., 2008).

I když se o vysokých nákladech na vymáhání pohledávek hovořilo především v souvislosti s dluhy vůči dopravním podnikům za jízdu na černo, bagatelní pohledávky se týkají i spotřebitelských úvěrů, i když v menší míře. V souvislosti s pohledávkami týkající se spotřebitelských úvěrů

---

<sup>66</sup> Nejedná se tedy o výzkum vymahatelnosti dluhů od fyzických osob – spotřebitelů. Nicméně může posloužit k „dokreslení“ systému vymáhání dluhů obecně v ČR.

přesahujících částku 10 tisíc se však lze domnívat, že výše nákladů na vymáhání není neopodstatněná tak, jak tomu je u bagatelních pohledávek. Např. Václav Láska přiměřenost nákladů na vymáhání u vyšších pohledávek potvrzuje.

### **8.3.4 PROBLÉMY V EXEKUČNÍM ŘÍZENÍ**

V celkových nákladech na vymáhání dluhu jsou započteny kromě soudního poplatku a náhrad nákladů advokáta (tj. právní zastoupení v nalézacím a exekučním řízení) dále samotné náklady exekuce. Podobně jako u nákladů za právní zastoupení i u nákladů exekutora s největší pravděpodobností díky tlaku médií i veřejnosti došlo změnou exekutorského tarifu od 1. 3. 2012 k jejich snížení o polovinu. Snížení nákladů se však týká pouze případů, kdy dojde k dobrovolné úhradě dluhu do 15 dnů, resp. do 30 dnů (od 1. 1. 2013). V exekutorské činnosti byly také velmi kritizovány nepřiměřené náklady na cestování exekutorů. Kritika se týkala zejména případů, kdy exekutor jel za dlužníkem přes celé území republiky, což náklady exekuce v součtu navýšilo. Tyto praktiky, kdy si věřitelé vybírali exekutory z „druhého konce republiky“ sice vedlo některé politiky ke snaze zavést okresní, příp. krajskou teritorialitu exekutorů, to se ale nepodařilo prosadit. Novela exekučního řádu ovšem cestovní náklady exekutorů omezuje tak, aby se případnému neúměrnému navyšování nákladů na exekuci zabránilo. Podobně tato novela zavádí dále slučování exekucí, čímž se náklady vymáhání pro dlužníka také v celkovém součtu sníží. Jak bylo již řečeno, náklady exekuce podle odborníků však nejsou zdaleka tak problematické jako odměny advokátům. Václav Láska se domnívá, že „... když se exekutor chová slušně (podle zákona), ty jejich odměny jsou na hranici toho, aby slušně přežili (...) Snižování odměn exekutorů není správná cesta. Řada exekutorů se má velmi dobře, ale myslím, že je to proto, že překračují svoje pravomoci a jednají neeticky.“ Daniel Hůle pak vysvětluje, proč jsou exekuce považovány za problém: „...těch položek v tom celém vymáhacím procesu je neskutečné množství. V tom se skutečně může jenom málokdo vyznat a rozumím tomu, že bohužel veřejnost to nakonec vnímá jako zkratku exekutor po mně chce 18 tisíc plus ta pohledávka. Exekutor z toho chce, když bysme započítali DPH, 7800, zbytek padne většinou na, většinou na advokáty.“ (Česká advokátní komora, 2012)

Kritika exekutorů kromě účtování nepřiměřených částek směřuje či směřovala také na některé další praktiky a jednání. Ať už je problematický výkon exekuce, nečinnost a průtahy, snižování důstojnosti stavu, pochybení v souvislosti s dražbami či doručováním (Nejvyšší správní soud, 2012), příp. další. Neblahý stav exekutorského stavu v minulých letech připustil i Jiří Prošek, prezident Exekutorské komory, když řekl: „Jako člověk, který je uvnitř, (...) můžu potvrdit, že situace mezi exekutory a v jejich přístupu se za poslední tři roky hodně změnila, nicméně některá klišé a názorové stereotypy o exekutorech přetrvávají.“ (Aktuálně.cz, 2012a) Porušování právních předpisů, a to jak ze strany jednotlivých exekutorů, tak i Exekutorské komory zmiňuje analýza exekucí neziskové organizace Iuridicum Remedium (2012). Lze se však domnívat, že špatný stav

v oblasti exekucí se postupně zlepšuje, a to i se změnou vedení. Daniel Hůle k tomu říká: „*Doufám proto, že pod novým vedením Exekutorské komory bude stále docházet k postupné kultivaci tohoto stavu a excesů spojených s výkonem rozhodnutí bude ubývat (...) Cesta ke zlepšení situace je dlouhá, ale myslím, že se posouváme správným směrem.*“ (Aktuálně.cz, 2012b) Ačkoliv problémy s praktikami exekutorů nelze přehlédnout, což dokazují mimo jiné i kárné žaloby<sup>67</sup>, lze se domnívat, že v současné době dochází ke zlepšování. Navíc je třeba připustit fakt, že špatná pověst exekutorů souvisí do velké míry se samotnou podstatou jejich povolání. Domnívám se proto, že pověst exekutorské profese nikdy nebude z principu zcela pozitivní.

Vážným rizikem zhoršování předlužení občanů je v souvislosti s novelou exekučního řádu postižení příjmů, příp. jiných majetkových práv exekucí manžela/manželky dlužníka, jedná-li se o dluhy ve společném jmění manželů. Tato změna může mít za následek paradoxní situace, kdy bude někomu exekučně postižen příjem díky dluhům manžela, aniž by však o půjčce a následné pohledávce dozvěděl. Ondřej Načeradský z o.s. Společnou cestou jasně naznačuje vážné důsledky vedoucí k dalšímu předlužování: „*Citelný dopad však bude mít u těch, kde je zadlužený jeden z manželů a rodina si zvykla žít z příjmů exekucí nezátíženého manžela, přičemž je poměrně běžné, že si nezabavitelnou část mzdy nechává zadlužený manžel posílat na doposud nepostižitelný účet druhého z manželů. Takovéto rodiny se musí připravit na to, že z doposud nepostižitelného příjmu nezadluženého manžela zbude po exekučních srážkách jen nezabavitelné minimum a i o to mohou přijít, pokud si ho nechají zaslat na exekuci nově zablokovaný účet (...)*Řada lidí nemá žádné rezervy a pokud je novinka zastihne nepřipravené, můžeme očekávat, že se dostanou do problémů s úhradou bydlení, splácením svých závazků a nebál bych se předvídat, že pro některé půjde o příslovečný „poslední hřebíček do rakve“, jelikož již prostě nebudou mít jak dále svoji finanční situaci zvládat.“ (Načeradský, 2012)

---

<sup>67</sup> Blíže ke kárným žalobám exekutorů viz článek Exekutorské komory o kárných žalobách dostupný na adrese <http://ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/577-presne-statisticke-udaje-o-karnych-zalobach-06-03-2012?w=>, Závěrečnou analýzu systémových chyb na poli exekucí společnosti Iuridicum Remedium (2012) nebo tiskovou zprávu Nejvyššího správního soudu (Matoušek, 2012).



## 9 ŘEŠENÍ PROBLEMATIKY PŘEDLUŽENOSTI NÁSTROJI VEŘEJNÉ POLITIKY

Následující kapitola pojednává o možných řešeních problematiky předluženosti související se spotřebitelskými úvěry, která jsou realizovatelná veřejnou politikou. Zabývá se však nikoli možnými způsoby pomoci lidem v předlužení, ale předkládá vybraná opatření preventivního charakteru, zejména zaměřená na **regulaci poskytovatelů úvěrů**.

Navrhovaná řešení jsou formulována především jako opatření na různé úrovni obecnosti a nikoliv jako vylučující se varianty řešení; mohou tak sloužit spíše jako předstupeň tvorby variant. Z toho důvodu není věnována ani velká pozornost konkrétním cílům a kritériím. Jak uvádí Paterová, to není ani tak úkolem samotného analytika, ale především rozhodovatele (2007, s. 236). Vybrané nástroje řešení vyplývají z problému předluženosti tak, jak zde byl vymezen. Různé politiky pracují s různými kauzálními teoriemi, a tudíž také vedou i k různým nástrojům řešení. (Birkland, 2011, s. 231) Proto i zde uvedená řešení vychází z výše identifikovaných problémů<sup>68</sup>. Hlavní důraz v nabídce opatření poskytnutých v této práci je pak kladen na názory odborníků a expertní shodu, příp. neshodu. V závěrečné diskuzi se pak snažím s využitím těchto poznatků včetně teoretických znalostí o veřejně-politických nástrojích nastítnit vhodné směřování veřejné politiky v této oblasti.

### 9.1 Stanovení cílů a úvod k řešením

I přes omezenou roli výzkumníka ve formulování cílů považuji však za důležité uvést některé cíle, které jsou pro problematiku předluženosti zásadní. Při jejich stanovení vycházím jednak z analýzy problému v předchozích kapitolách, konzultací s odborníky a vybraných veřejně politických dokumentů nebo dokumentů neziskových organizací. Těmi jsou „Rámcová politika Ministerstva financí v oblasti ochrany spotřebitele na finančním trhu“, „Základní prohlášení Aliance proti dluhům“<sup>69</sup> a koncepční zpráva organizace IQ Roma Servis (2008) „Dluhy a předlužení“. Při stanovování cílů je přínosné zohlednit koncept zodpovědného úvěrování, který pomáhá problematiku lépe ukotvit. Tento pojem rozlišuje jak zodpovědnost ze strany věřitele (zodpovědné zapůjčování), tak ze strany dlužníka (zodpovědné vypůjčování). Zodpovědné úvěrování ze strany věřitele pak lze chápat jako správné hodnocení bonity klienta a zároveň jako správné vyhodnocení vhodnosti produktu pro klienta. (EEIP, Fakulta sociálních věd UK, 2012, 37-38) „Zodpovědné úvěrování tedy implikuje „férovou hru“ na obou stranách a zodpovědné vypůjčování je nezbytným

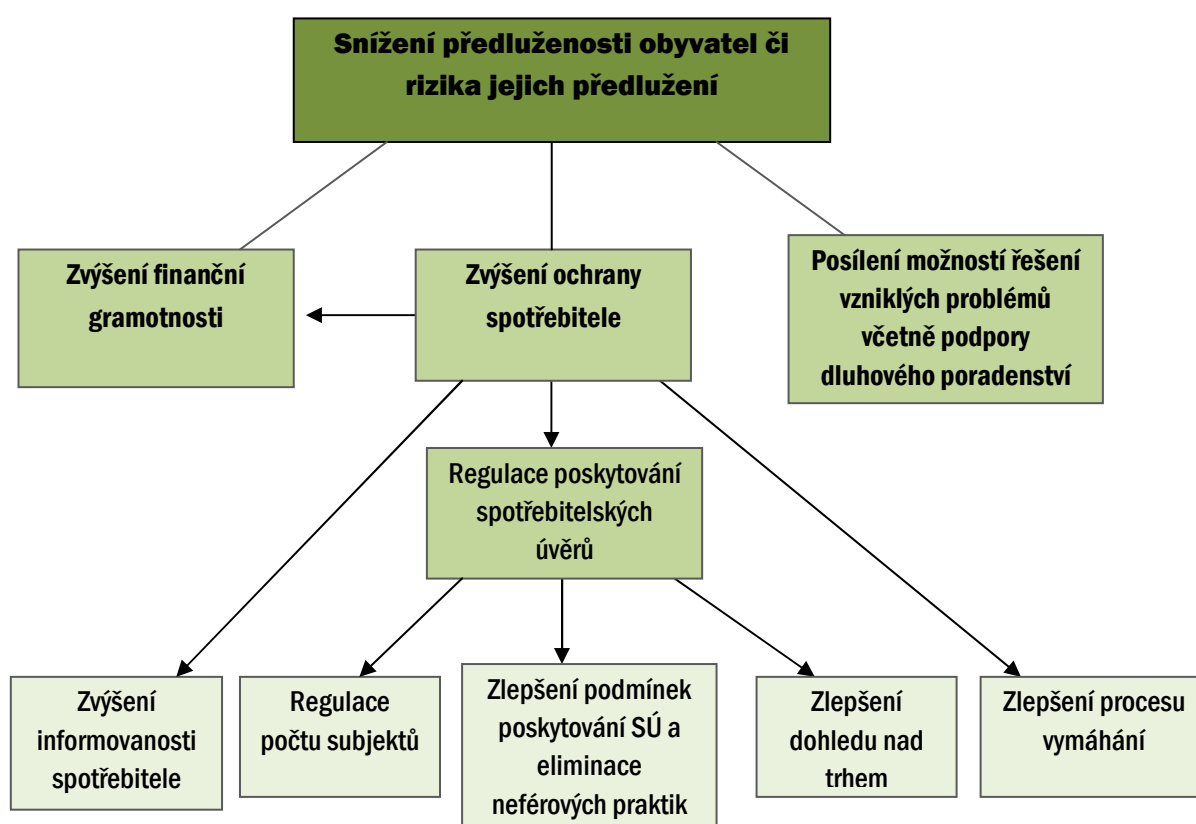
<sup>68</sup> Opatření, která zde uvádím, jsou ve vybraných případech dále inspirovány některými dokumenty: Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení (Ministerstvo vnitra, 2009) nebo návrhů novely Zákona o spotřebitelském úvěru.

<sup>69</sup> Ministerstvo financí, 2007b, Aliance proti dluhům, 2011

protěžským úvěrového zapůjčování, neboť poskytovatelé úvěru jsou závislí na správných a úplných informacích ze strany potenciálního dlužníka.“ (ibid., s. 61).

Za hlavní cíl při řešení problému předluženosti považují **snížení předluženosti a rizik předlužení**. Toho lze docílit za pomoci těchto dílčích cílů: (1) zvýšením finanční gramotnosti<sup>70</sup>, (2) lepší ochranou spotřebitele v oblasti spotřebitelských úvěrů jako takovou, (3) posílením možností řešení vzniklých problémů včetně podpory dluhového poradenství. Tyto obecné cíle, které jsou pro oblast klíčové, jsou znázorněny ve stromu cílů na obrázku 10.

**Obrázek 10: Strom cílů - problém předluženosti obyvatel plynoucí ze spotřebitelských úvěrů**



Okruh možných řešení problému předluženosti je obecně velmi široký, avšak vzhledem k rozsahu práce není možné se jimi zabývat v plném rozsahu. Většina nástrojů a opatření je zaměřena na především oblast samotného poskytování úvěrů, v menší míře pak na finanční vzdělávání a další možnosti politiky, neboť těmi se dostatečně zabývají jiné, v úvodu zmíněné studentské práce. Celkovou omezeností přehledu navrhovaných řešení jsem si vědoma, a proto rozšíření těchto možností lze navrhnout jako podnět k dalšímu zkoumání včetně využití zahraničních příkladů dobré praxe. Opatření v této práci jsou členěna následovně. (1) Nejprve jsou zmíněna opatření,

<sup>70</sup> finanční gramotnost je zde sice uvedena samostatně, ale obecně ji lze chápat jako součást ochrany spotřebitele

s kterými většina odborníků vyslovila souhlas a řešení, která byla odborníky vybrána za prioritní. (2) Dále jsou uvedena řešení zahrnutá v dotazníku, u nichž celkový názor expertů nebyl jednoznačný; často se jednalo o kontroverznější opatření<sup>71</sup>. (3) Nakonec jsou uvedena některá ostatní řešení, která však nejsou podrobněji diskutována.

Tabulka v příloze 8 ukazuje shodu či neshodu expertů ohledně patnácti vybraných řešení, jež byly hodnoceny v dotazníku. Za řešení, která jsou výsledkem shody expertů (8), považují opatření, s nimiž odborníci souhlasili nejčastěji, nebo je často vybírali jako prioritní, případně obojí zároveň<sup>72</sup>. Odborníci tímto zároveň poukázali na hlavní problémy, které byly již reflektovány v kap. 7 a 8. V textu, který následuje, jsou podrobněji rozebrána jednotlivá opatření, které byly expertům předloženy v 2. kole výzkumu.

## 9.2 Opatření, na kterých se shodují experti

### 1. Zlepšení dozorové činnosti ze strany České obchodní inspekce

Zcela jednoznačně se odborníci shodli na zlepšení dozorové činnosti ze strany České obchodní inspekce. 12 z 13 odborníků souhlasí, 4 z 9 pak navíc považují toto řešení za prioritní. Opatření bylo formulováno v této podobě:

*Týká se jak intenzity, tak i metodiky kontrol. Např. nejen obsahová kontrola smluv, ale i utajené namátkové kontroly, kontrola posouzení úvěruschopnosti spotřebitele, kontrola subjektů inzerujících nápadně podezřelé reklamy v tisku nebo prostřednictvím černého výlepu. Dále větší sankce pro subjekty porušující zákon – vyšší pokuty v řádech min. desetitisíců či statisíců, příp. podání trestního oznámení.*

David Šmejkal se domnívá, že ČOI by se měla více zaměřovat na nejpodstatnější momenty, což je dodržování povinnosti zjišťování úvěruschopnosti spotřebitele. Další možností, jak zvyšovat ochranu spotřebitele, je zvýšit udělované pokuty. Přestože novela zákona počítá se sazbou až 20 mil. Kč (navýšení o 15 mil. Kč), v praxi tato změna efekt přinést nemusí, jestliže této možností nebude dozorující orgán využívat. Šmejkal k tomuto dodává, že by pokuty měly být udělovány v řádech milionů, resp. např. 1/10 objemu půjček za daný rok. Statisíce jsou podle něj k pouštění. Rizikem je podle odborníků podplácení kontrolorů, omezením pak kapacitní možnost ČOI. Michal Hlaváček z ČNB s vyšší kontrolou ČNB souhlasí i vzhledem k tomu, že nejvíce problémové transakce jsou na pomezí prodeje a finančních služeb (agresivní multilevel marketing). Příkladem jsou i agresivní předváděcí akce pro seniory, kde jsou spotřebitelské úvěry taktéž nabízeny.

<sup>71</sup> Pro postup výběru řešení do 2. kola výzkumu (dotazníku) viz kap. 3.1.3.

<sup>72</sup> Za nejčastější považují ta opatření, s nimiž souhlasilo alespoň 65% odborníků (tj. 9 z 13, kteří se účastnili dotazníkového šetření). Za prioritní považují ta řešení, jež jako prioritní vybralo alespoň 44% odborníků, tj. 4 z 9, kteří se účastnili dotazníkového šetření a kteří na otázku týkající se prioritních opatření odpověděli.

## **2. Zákonné omezení výše smluvních sankcí při neplnění povinností spotřebitelem**

Vysoké sankce jsou jedním z palčivých problémů v oblasti spotřebitelských úvěrů, které samy o sobě zhoršují předlužení dlužníků. Ačkoliv na ně odborníci upozorňují, novela zákona o spotřebitelském úvěru na neomezené smluvní sankce poskytovatelů reaguje spíše vágně. V §18a je uvedeno, že „zajištění spotřebitelského úvěru nesmí být ve zcela zjevném nepoměru k hodnotě zajišťované pohledávky“ (Zákon č. 145/2010 Sb.) Zcela zjevný nepoměr však specifikován není, a proto jeho hodnocení je v důsledku ponecháno na výkladu soudu nebo rozhodce. 11 odborníků z 13 přítom s přímou regulací sankcí tak, aby maximální výše celkových sankcí nepřekročila ideálně 1 násobek jistiny, souhlasí, navíc 5 odborníků ji považuje za prioritní opatření. Regulace sankcí se objevila i v pozměňovacích návrzích některých poslanců, avšak tyto návrhy nebyly Poslaneckou sněmovnou přijaty. Z řad odborníků zazněl např. návrh na odstupňování maximální výše sankcí podle pásem tak, že s rostoucí jistinou by klesala maximální výše sankcí, nebo na propojení této maximální hranice s koncesovanou živností (viz dále). Byla navržena i možnost, aby půjčky, u nichž překročí sankce jistou hranici, nebyly vymahatelné<sup>73</sup>, což by poskytovatele nepřímo vedlo ke snižování těchto sankcí. I když se většina na regulaci sankcí shoduje, Lukáš Vacek podotýká, že „není zřejmé, proč by se měly zastropovat např. úroky z prodlení v případě trvajících prodlení a nesplácení dluhu“, což je relevantní argument. Na druhou stranu omezení sankcí ve výši 1 nebo 1,5 násobku jistiny dává poskytovatelům stále dostatečné rozmezí; navíc regulace by vedla ze strany poskytovatelů k větší odpovědnosti a obezřetnosti při úvěrování. Stávající zákon umožňuje poskytovatelům zcela neférové nastavení podmínek vůči spotřebitelům<sup>74</sup>, jež se mnohdy nachází za etickou hranicí. Jak podotýká Daniel Hůle, „požadovat na sankcích více než jeden násobek jistiny je velmi pochybné.“

## **3. Radikální snížení náhrad nákladů řízení u tzv. bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno tzv. formulářovou žalobou**

Toto opatření reaguje na poměrně vysoké náklady na vymáhání bagatelních pohledávek, a to především tam, kde je řízení s cílem vymoci pohledávku, zahájeno tzv. formulářovou žalobou. I přes již provedené změny v oblasti náhrad nákladů za právní zastoupení většina expertů souhlasila s dalším snížením a více jak polovina jej považuje za prioritní, a to v této navrhované podobě:

*V řízení v tzv. bagatelní věci, jež bylo zahájeno „formulářovou“ žalobou by byla výše odměny za zastupování žalobce advokátem radikálně snížena např. následovně: a) u plnění do 1.000,- odměna činí 500,-, maximálně však ve výši jednonásobku vymáhané jistiny, b) u plnění v rozmezí 1.001,- až 5.000,- odměna činí 1.000,-, c) u plnění v rozmezí 5.001,- až 10.000,- odměna činí 1.500,-.*

<sup>73</sup> Ovšem v případě, zlepší-li se zajišťování úvěruschopnosti, neboť to povede k tlaku na půjčování vysokých jistin, což zdůraznil David Šmejkal.

<sup>74</sup> Např. sankce za zpoždění v řádech několik tisíců až desetitisíců.

Taková úprava by jednak přispěla ke snížení nákladů na vymáhání, a tím i případně zamezila dalšímu prohlubování předlužení, a dále snížila motivaci některých subjektů profitovat z těchto náhrad přiznávaných státem. Zároveň by se tímto Česká republika přiblížila ostatním zemím EU, u nichž náklady na vymáhání u malých pohledávek jsou zatím nesrovnatelně nižší, a to i po rozhodnutí Ústavního soudu v této věci. Daniel Hůle však ani snížení výše navržené nepovažuje za radikální a naopak se přiklání k adaptaci britsko-švýcarského modelu, kde nejsou přiznávány náhrady žádné. Přestože se objevují argumenty, že další snížení nebo zrušení přiznávaných náhrad povede k nevykonalnosti malých pohledávek, takové opatření by mohlo a mělo vést ke dvěma zásadním změnám. V první řadě by poskytovatelé byli motivováni více přihlížet k úvěruschopnosti spotřebitelů (což by ovšem v důsledku mohlo omezit přístup některých k půjčkám vůbec). V druhé řadě by už u malých pohledávek, kde je vymáhaný dluh nesporný, nemuseli být teoreticky vůbec angažováni advokáti, neboť právě tyto formulářové žaloby v zásadě nevyžadují práci samotného advokáta. Daniel Hůle to upřesňuje: „*Domníváme se primárně, že na vymáhání nesporných bagatelních pohledávek je zcela zbytečné angažovat advokáta. A jestli jako náhrady nákladů spojených s právním zastoupením stačí v Německu 25 EUR, tak jsem přesvědčený, že naše opatření by zájem věřitele neohrozila. Zdůrazňuji, že je anachronismus, že se problematika vymáhání řeší s advokátní komorou, zde se mají zohledňovat maximálně tak zájmy věřitele.*“ (Aktuálně.cz, 2012c) Právnička působící v neziskové organizaci IQ Roma Servis Anna Mexinerová pak podotýká, že je potřeba upravit kromě náhrad nákladů za právní zastoupení také náhradu hotových výdajů.

Je však nutno počítat s nevolí České advokátní komory, že současně představuje silnou lobby, podobně jako inkasní společnosti. I když sice zastává názor, aby se náhrady nákladů přiznávaly dle advokátního tarifu, podstatné snížení přiznaných nákladů to znamenat nemusí. Prosaditelnost dalšího snižování přiznávaných náhrad za právní zastoupení se jeví jako velmi omezená, což se ukázalo nepřijetím pozměňovacího návrhu k novele občanského soudního řádu, který počítal s nulovými náhradami. Rizikem pak podle expertů může být snaha věřitelů podávat žaloby jinou než formulářovou formou, na níž by se opatření již nevztahovalo, nebo vymáhání pohledávky po částech, čímž by si věřitel teoreticky zajistil sice nízkou odměnu za právní zastoupení, ale za to několikrát.

Advokát Václav Láska se spíše zasazuje o to vyšší odměn ponechat, ale dbát na předžalobní upomínku a také zajistit etickou povinnost advokáta zhodnotit, zda vymáhá jednu malou pohledávku pro jednoho klienta nebo několik tisíc typově stejných pohledávek a zhodnotit skutečné náklady a výdaje, které vymáhání v daném případě obnáší. Podobně zmiňuje i možnost, aby stejně jako v případě nákladů exekutora při zaplacení pohledávky do 15 dnů došlo ke snížení odměn advokáta na polovinu, případně aby naopak při dlouhotrvajícím sporu byla odměna navýšena na několiknásobek základní sazby. Existence sice paušálních odměn, ale současně se snížením nebo

navýšením na základě stanovených podmínek by mohlo minimalizovat případy, kdy se dlužníci brání obstrukčně<sup>75</sup>. Tato úvahy však postupně vedou ke zhodnocení samotného systému paušálních odměn, které s sebou logicky nesou nespravedlnost, zneužívání, ale zároveň jednoduchost.

#### **4. Zrušení směnek a šeků u spotřebitelských úvěrů**

Ohledně vyloučení směnek u spotřebitelských úvěrů existuje taktéž víceméně shoda. 10 z 12 expertů s vyloučením směnek souhlasí, 4 z 9 to pak považují za prioritní. Hlavním argumentem, proč směnky vyloučit, je, že se sice jedná o velmi účinný vymáhací nástroj, nicméně není vhodný pro nerovný vztah poskytovatele a spotřebitele. Toto opatření je i součástí návrhu novely zákona o spotřebitelském úvěru<sup>76</sup>, resp. novela zákona stanoví, že při použití směnky věřitel spotřebiteli odpovídá za škodu. *„Lze jen upozornit, že pokud bude směnka i přes zákonný zákaz vystavena, nezpůsobuje to její neplatnost, a dlužník se v případě jejího použití bude moci domáhat na věřiteli (a podle návrhu dokonce též na zprostředkovateli úvěru) pouze náhrady škody; nedojde-li k jejímu zjevnému zneužití, bude velmi problematické existenci škody dovodit.“* (Pihera, 2012)

#### **5. Vyloučení použití rozhodčího řízení u spotřebitelských úvěrů**

Podobně jako používání směnek u spotřebitelských úvěrů jsou kritizovány rozhodčí doložky. Hlavní kritikou byla příliš volná regulace rozhodčích řízení, jež dovolovala věřitelům vést vůči spotřebiteli v mnoha případech relativně nespravedlivý proces (blíže viz kap. 8). Změny v Zákoně č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů však přinesly podstatné zkvalitnění tohoto instrumentu směrem k zajištění spravedlnosti. Zásadní výhodou oproti klasickému soudnímu řízení je jeho rychlost a nižší náklady. I přes tyto změny však existují hlasy pro vyloučení rozhodčích doložek ze spotřebitelských úvěrů, a to ze stejných důvodů jako u směnek, tj. díky nerovnosti ve vztahu mezi věřitelem a dlužníkem. 10 z 12 odborníků s vyloučením rozhodčích doložek souhlasí, 4 z 9 jej považují za prioritní, nicméně většina dodává, že v tuto chvíli vzhledem k provedeným změnám se jeví jako rozumné s rozhodnutím o ne/vyloučení rozhodčích doložek vyčkat po zhodnocení nové praxe. Někteří zároveň přicházejí s jinými úpravami ohledně rozhodčího řízení: použití rozhodčího řízení omezit výší úvěru, protože u malých pohledávek existuje riziko nemalého nárůstu nákladů při vymáhání; ještě více rozhodčí řízení

---

<sup>75</sup> Snížení náhrad nákladů u tzv. bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno tzv. formulářovou žalobou, o polovinu při nepodání odporu ze strany dlužníka bylo další z opatření zahrnutých v hodnotícím dotazníku. Konkrétní nastavení bylo formulováno takto: náhrada za odměnu za právní zastoupení advokátem by byla stanovena ve výši jedné poloviny odměny za celé řízení v případě, kdy by dlužník nepodal proti odpor platebnímu rozkazu. Tímto způsobem by bylo jednak částečně řešeno snížení náhrad advokátům a jednak by mohlo zabránit dlužníkům podávat odpor jen z důvodu vymáhání ztížit. S tímto opatřením však souhlasila jen necelá polovina odborníků a za prioritní opatření byl tento návrh označen pouze jedním odborníkem. Menší souhlas s tímto opatřením však nemusí být ani tak nesouhlasem s podstatou tohoto řešení, ale spíše proto, že bylo odborníkům navrženo spíše jako alternativní řešení k často zmiňovanému paušálnímu snížení.

<sup>76</sup> I přesto bylo toto opatření zařazeno do hodnotícího dotazníku, neboť jej experti často zmiňovali jako potřebné. Zároveň je třeba brát v úvahu fakt, že stávající zákon směnky stále připouští a navrhovaná novela stále nebyla zákonodárci přijata.

zpřísnit – např. zavést povinnost rozhodovat pouze podle hmotného práva, nemožnost přiznat věřiteli nepřiměřenou smluvní pokutu; posílit vliv dlužníka na výběr rozhodce.

Zpřísnění použití rozhodčího řízení je příkladem poměrně vzácné shody politiků, kteří dokázali najít elegantní kompromis mezi dvěma extrémními názory - ponechat rozhodčí řízení v dané podobě a rozhodčí řízení zcela u SÚ zakázat. Častým argumentem pro zákaz RD je, že pouze malá část obyvatel institut rozhodčího řízení zná<sup>77</sup>. Neznalost spotřebitele znamená výhodu pro věřitele. Povinnost informovat spotřebitele o případném použití rozhodčího řízení na zvláštním papíře, jež musí být také zvlášť podepsán, bylo podle některých odborníků rozumným kompromisem.

## 6. Povinný jednotný formulář důležitých informací k úvěrové smlouvě

Navržené opatření, s nímž souhlasilo 10 z 13 odborníků, bylo formulováno následovně:

*Součástí všech úvěrových smluv by musel být jednotný, standardizovaný formulář, který by měl jednotnou grafickou podobu, předepsanou velikost písma atp. Formulář by obsahoval popis základních vlastností spotřebitelského úvěru a informace o nákladech spotřebitelského úvěru včetně sankcí při neplacení, což je v současné době již součástí nepovinného formuláře pro standardní informace o spotřebitelském úvěru. Cílem je, aby spotřebitel dostal všechny důležité údaje ideálně na jednom listu.*

Tento návrh se snaží řešit problém příliš dlouhých smluvních podmínek. Ačkoliv může být v zásadě řešen nepřímo různým tlakem na vyčištění trhu od neférových poskytovatelů, kteří se často v dlouhých smluvních podmínkách snaží skrývat nevýhodné podmínky pro spotřebitele, lze předpokládat, že povinné použití jednotného formuláře poskytujícího základní informace o úvěru v předepsaném stylu a v předepsané délce by zvýšilo informovanost spotřebitelů, a tak i odpovědnější rozhodnutí o pořízení či nepořízení úvěru<sup>78</sup>. Základní úvahou je, aby spotřebiteli byly shrnuty zásadní informace v přívětivější podobě. Tato povinnost by navíc mohla znamenat větší tlak na celkové zjednodušení smluvních podmínek, zejména na zjednodušení mechanismů, dojde-li k porušení podmínek ze strany dlužníka.

Taková regulace s sebou nese ale rizika a nevýhody. Hlavní je otázka vymahatelnosti této povinnosti, a to zejména u neférových poskytovatelů. Lze předpokládat, že kontrola a pokuty dozorujícího orgánu by musely být vysoké, aby toto opatření bylo efektivní. Navíc není jistota, že by u spotřebitelů možnost „zjednodušených“ smluvních podmínek vedla k větší odpovědnosti při úvěrování. Na druhou stranu je třeba dodat, že toto opatření je spíše doplňkové a má pouze přispět

<sup>77</sup> Podle výzkumu z roku 2010 se s pojmem rozhodčí doložka někdy setkalo pouze 12 % lidí (Stemmark, 2010b, s. 88).

<sup>78</sup> V současné době zákon ukládá poskytovatelům povinnost informovat o daných parametrech úvěru v dostatečné době před jeho uzavřením, zároveň dává poskytovatelům možnost k tomuto účelům využít standardizovaného formuláře, nikoliv však povinnost.

k vyšší informovanosti spotřebitele. Zavedení této povinnosti by spotřebitelům mohlo pomoci, i když přínos je omezený. Problém tohoto opatření je tudíž spíše v míře účinnosti než v riziku poškození spotřebitelů. Z tohoto důvodu lze vysvětlit, proč většina expertů s opatřením souhlasí, ale již jej nepovažuje za prioritní. I přesto však někteří odborníci upozorňovali na obtížnou prosaditelnost tohoto opatření, neboť by znamenalo zvýšené administrativní nároky na poskytovatele. Zároveň se však mnozí shodli na tom, že zredukovat smluvní podmínky do navrhované podoby je prakticky možné, což také vyvrací jeden z hlavních protiargumentů.

## **7. Televizní a rozhlasová kampaň zaměřená na hlavní pochybení spotřebitelů v otázce půjčování a varování před nesolidními poskytovateli/zprostředkovateli**

Většina odborníků se pozitivně přiklonila k využití mediální kampaně s cílem posílit zodpovědné uvěřování ze strany spotřebitelů, i když pouze jeden odborník tento nástroj považuje za prioritní v boji proti předluženosti. Příkladem takové kampaně je kampaň Ministerstva dopravy „Nemyslíš, zaplatíš“ nebo kampaň proti predátorským věřitelům v USA<sup>79</sup>. Televizní a rozhlasová kampaň by tak mohla být jedním z prostředků zvyšování úrovně finanční gramotnosti obyvatelstva, i když nepanují zcela jasné názory ohledně přínosů takové kampaně<sup>80</sup>. Účinnost by však zvýšilo, pokud by kampaň byla dlouhodobá a zaměřená napříč celou populací, případně pokud by veřejná média byla povinna kampaň vysílat v určeném čase a určené délce, jak podotkl David Šmejkal. Michal Hlaváček k tomu dodává, že „vzděláváním se nikdy nic nezkaží, jen musí být kampaň provedena inteligentně a neměla by narušovat konkurenci.“<sup>81</sup> Kritickým místem takového nástroje je samozřejmě jeho financování, a to zejména v dnešní době, kdy je snaha s veřejnými prostředky šetřit. Lukáš Vacek z MF vyvrací naivní představu o tom, že veřejná média dělají tyto služby zadarmo. K financování kampaně by však mohly posloužit i soukromé prostředky, i když nelze v žádném případě na takový zdroj spoléhat. Reálnou možností je pak využití prostředků z evropských fondů. Jan Matoušek z ČBA k financování kampaně říká: „Ministerstvo školství vynakládá poměrně absurdní prostředky na ledasco jiného, takže možná když BESSIP může mít kampaň pro řidiče, tak nevidím důvod, proč by Ministerstvo školství někde nemohlo získat prostředky na kampaň zaměřenou na dluhové poradenství.“ Podobně se vyjadřuje i Viktor Paggio: „Evropské fondy lze využívat rozličným způsobem – jsme v tom vynalézaví a tohle je zrovna věc, kterou je potřeba šířit.“

---

<sup>79</sup> Spoty ke shlédnutí jsou k dispozici na webu <http://www.youtube.com/watch?v=zmisRODVrg8&feature=relmfu> a <http://www.youtube.com/watch?v=6JUj9VkyMjA&feature=endscreen&NR=1>.

<sup>80</sup> Většina odborníků s tímto opatřením souhlasila, ale např. Anna Meixnerová se vyjádřila v tom smyslu, že „jsou tady efektivnější způsoby investování peněz k snížení předlužení než kampaně. Časově a dopadem omezené a nic systematicky neřeší.“

<sup>81</sup> K tomu, by mohlo dojít, pokud by např. kampaň byla financována bankami a zároveň by byla zaměřena proti nebankovním zprostředkovatelům úvěrů. Takový konflikt zájmů by mohl kampaň zdiskreditovat.



## **8. Zrušení, příp. snížení dolní hranice pro definici spotřebitelského úvěru**

V současné době je hranicí pro spotřebitelský úvěr min. 5 tis. Kč; na nižší půjčky se zákon o spotřebitelském úvěru nevztahuje. Hranice 5 tis. Kč (200 EUR) daná Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES je v Zákoně č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru zachována, ačkoliv tato směrnice umožňuje rozšíření této hranice<sup>82</sup>. V důvodové zprávě k zákonu se však uvádí, že „*směrnice stanoví řadu administrativních povinností, které musí podnikatel vůči spotřebiteli při poskytování úvěru splnit. Rozšíření působnosti směrnice i na úvěry poskytované pod touto hranicí by mohlo znamenat nepřiměřenou administrativní zátěž pro subjekty poskytující spotřebitelské úvěry. V konečném důsledku by to mohlo vést k neúměrnému zdražení těchto produktů a mohlo znamenat i jejich faktický zánik.*“ Vyloučení malých půjček z tohoto zákona znamená, že poskytovatelé nejsou tímto zákonem nijak omezeni, což může vést k použití teoreticky i horších praktik než k jakým současně dochází i při poskytování půjček, na něž se zákon vztahuje. Lukáš Vacek z MF se domnívá, že zrušení dolní hranice by zahlcený trh s neférovými půjčkami mohlo pročistit a zajistilo by alespoň spotřebitelům férové zacházení i u těchto typů úvěrů, i když samo o sobě by ke snížení předlužení obyvatelstva nevedlo. Michal Hlaváček z ČNB pak podotýká, že by to znamenalo problémy pro jakékoli úvěry čerpané z úvěrových karet. Většina odborníků vyslovila souhlas s tím, aby však dolní hranice byla pro spotřebitelský úvěr zrušena nebo alespoň snížena.

## **9. Omezení vymahatelnosti pohledávky při nedodržení zákonem daných podmínek o poskytování spotřebitelského úvěru, zejména při neposouzení úvěruschopnosti spotřebitele**

Návrh na omezení vymahatelnosti při porušení povinnosti posoudit úvěruschopnost spotřebitele vychází ze současné problematické situace, kdy někteří věřitelé tuto povinnost nedodržují, přičemž tak mohou činit i záměrně (blíže viz kap. 8). „*Pouze hrozbou nevymahatelnosti lze reálně dosáhnout toho, že poskytovatelé úvěrů/půjček budou odmítat žádosti o půjčku/úvěr od žadatelů, u kterých není reálný předpoklad, že dlužnou částku s úroky řádně splatí.*“ (Lovriš, 2008, s. 16) Opatření bylo v 2. kole výzkumu formulováno takto:

*V případě, že by poskytovatel nebo zprostředkovatel nebyl schopen prokázat poskytnutí úvěru za podmínek odpovídajících zákonu, zejména pokud by s odbornou péčí neposoudil schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr, v případě sporu by soud (nebo rozhodce) nemusel věřiteli přiznat celou výši jeho pohledávky vůči spotřebiteli.*

I když 9 z 13 odborníků s tímto návrhem souhlasilo, hlavní výtky se týkala formulace, že soud by nemusel přiznat celou výši pohledávky. Novela zákona současně stanovenu povinnost zpřísňuje podobným ustanovením, že „*věřitel poskytne spotřebitelský úvěr jen tehdy, pokud je po posouzení*

---

<sup>82</sup> Resp. „*Členské státy by tak mohly zachovat nebo zavést vnitrostátní právní předpisy, které odpovídají této směrnici nebo některým z jejích ustanovení, pro úvěrové smlouvy mimo oblast její působnosti, například na úvěrové smlouvy na částky nižší než 200 EUR nebo vyšší než 75 000 EUR.*“ (Směrnice...)

*úvěruschopnosti spotřebitele s odbornou péčí zřejmé, že spotřebitel bude schopen spotřebitelský úvěr splácet, jinak je smlouva, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, neplatná.*“ (Poslanecká sněmovna, 2012) Jak již bylo ale upozorněno výše, vágnost pojmu „odborná péče“ přesto může vést k tomu, že úvěry budou poskytovány záměrně těm, jež si úvěr zkrátka nemohou dovolit. Jádro problému se tak stále nachází v tom, jak bude posouzení schopnosti splácet zjišťováno, hodnoceno a dokazováno. U takových návrhů na zavedení obezřetnosti poskytovatele také zůstává problém, že právní posouzení nesplnění povinnosti poskytovatele se musí domáhat slabší strana a výsledek procesu není jistý (IQ Roma, 2008, s. 15), i když pro poskytovatele znamená reálnou hrozbu. Bližší specifikace odborné péče, např. alespoň povinným nahlédnutím do úvěrových registrů<sup>83</sup>, kterou navrhují zejména pracovníci poraden, by teoreticky mohla férovost poskytování také zlepšit, i když taková regulace by stále vyžadovala důslednou kontrolu a vysoké pokuty při porušení. Nakonec je ale důležité si položit otázku, proč někteří poskytovatelé úvěry neúvěrovatelným lidem poskytují. Důvodem jsou právě výnosy spojené s vysokými sankcemi včetně nepřiměřeného zajištění úvěrů. V tomto ohledu se proto nabízí i řešení jako zákaz poskytnutí úvěrů nepřiměřeně zajištěných, který přináší novela zákona. Krušinská však upozorňuje na nekalou praxi některých věřitelů, kteří povinnost posouzení schopnosti spotřebitele splácet využívají proti spotřebitelům tak, že je donutí uvést nepravdivé údaje zvyšující jejich bonitu a následně je vydírají za úvěrový podvod.

## **10. Povinné licence na základě zákonem stanovených podmínek, tj. poskytování a zprostředkování spotřebitelského úvěru jako koncesovaná živnost**

Systém licencí pro poskytování spotřebitelského úvěru by mohlo být dalším opatřením za účelem zvýšení ochrany spotřebitele, a to zejména ve smyslu pročištění trhu od neférových poskytovatelů, neboť současné podmínky vstupu na trh jsou pro poskytovatele nastaveny velmi mělce. Systém licencí postavený např. na koncesované živnosti, jež vyžaduje obecně přísnější podmínky pro podnikatelskou činnost než živnost vázaná, by vstup poskytovatelů na trh s nejvyšší pravděpodobností omezil. Licencování přitom již podléhají banky, navíc licencování poskytovatelů využívá např. Rakousko. Hlavní otázkou zůstává nastavení podmínek získání a odebrání takové licence. 9 odborníků v rámci hodnocení možných řešení s tímto opatřením souhlasilo, přičemž navržena byla tato podoba:

*Poskytovat a zprostředkovat spotřebitelské úvěry by mohly pouze subjekty po prokázání původu peněz a po schválení úvěrových podmínek např. ČOI. Zprostředkování a poskytování úvěru by bylo živností koncesovanou. K žádosti o koncesi by se tak musela vyjádřit ČOI. Cílem by bylo radikálně snížit počet legálních subjektů na trhu. Na získání licence by musela být dostatečně dlouhá doba, např. 4 roky - kvůli předpokládané zátěži úřadů. Pakliže by došlo*

---

<sup>83</sup> Navíc povinnost používat registry fyzických osob by musela vést k jejich lepšímu právnímu ukotvení. V současné době jejich provozování není zákonem takřka ošetřeno, podmínky zápisu jsou vágní a existují i pochybnosti ohledně jednoduchosti smazání zápisu v daných registrech. Tlak na legislativní úpravu by znamenal širokou debatu ohledně provozovatele a dalších podmínek provozu.

*k pravomocnému sankcionování ze strany ČOI, mohlo by to být důvodem k odebrání živnosti, resp. licence. Dlužník by nebyl povinen splácet úvěr, jestliže by mu jej poskytl subjekt bez této licence.*

Jak ale upozorňuje Jan Matoušek z ČBA, „*to přelicencování dává smysl pouze za předpokladu, že nastavíte kritéria toho licencování takovým způsobem, že to povede k substantivní redukci těch subjektů na trhu*“. Vedle nastavení podmínek není pak jasné, kdo by licence uděloval. Pokud by se nejednalo o ČOI, pak by na jiný subjekt musela přejít i kontrola. Možností je ČNB, u níž však podle vyjádření odborníků panují pochybnosti co do jejího zájmu tuto činnost vykonávat. Situaci shrnuje Petr Teplý, spoluautor Navigátoru bezpečného úvěru: „*Problém je, že se licencování nikdo nechce ujmout a přehazuje se jak horký brambor mezi centrální bankou, Českou obchodní bankou, ministerstvem a finančním arbitrem.*“ (Tůma, 2012b) Rizikem, kteří mnozí odborníci zmiňují v souvislosti s licencemi je ale růst černého trhu, proto se nabízí jako řešení, aby případné licencování bylo spojeno zároveň s kontrolou nebo nevymahatelností. Také samotná průchodnost takového návrhu může být problematická – právě v souvislosti s určením podmínek a zodpovědného orgánu, ale i vysokou administrativní náročností.

#### **Finanční vzdělávání obecně<sup>84</sup>**

Finanční vzdělávání jako nástroj zvyšování finanční gramotnosti a nástroj prevence proti předlužování je jedním z hlavních řešení v boji proti předluženosti obyvatel. Finanční vzdělávání všichni odborníci zmiňují pro snižování předluženosti a rizik předlužení jako zásadní<sup>85</sup>. Je však nutné zdůraznit, že velkou roli hraje i psychologie spotřebitele. Samotné finanční vzdělávání proto nemusí být spásanosným řešením, a to ani vzhledem k tomu, že vždy bude existovat skupina lidí, kterou není možné finančně vzdělat. Konkrétní možnosti finančního vzdělávání, které zmiňovali odborníci, jsou:

- ✓ *informační semináře Úřadů práce zacílené na nezaměstnané osoby, které jsou předlužeností ohrožené*
- ✓ *povinné kurzy finanční gramotnosti pro lidi pobírající jakoukoli státní pomoc a dávky s úzkou spoluprací sociálních pracovníků a nezávislým a neziskovým dluhovým poradenstvím s koncentrací na rodiny s dětmi*
- ✓ *tzv. idea placement – zařazení problematiky předlužení a jejího řešení např. do oblíbeného seriálu*
- ✓ *certifikace programů finančního vzdělávání s cílem zvýšit kvalitu poskytovaných kurzů – vyvinutí metodiky certifikace a podpory nezávislého a neziskového dluhového poradenství, necertifikované postihovat*
- ✓ *povinné zařazení finanční gramotnosti do výuky již od základní školy (bude)*
- ✓ *zapojit nezávislé a neziskové dluhové poradenství do tvorby vzorových školních programů výuky finanční gramotnosti na základních a středních školách*

<sup>84</sup> Vzhledem ke stanovenému cíli však nástroje finančního vzdělávání nebyly do dotazníku takřka vůbec zahrnuty.

<sup>85</sup> Ačkoliv ve výzkumu byly spíše zohledňovány regulační typy opatření, především s ohledem na důraz na neférové praktiky poskytovatelů, v žádném případě to neznamená snížení významu finančního vzdělávání.

### 9.3 Opatření, u nichž nepanuje jednoznačná shoda expertů

U 5 z 15 opatření zahrnutých v hodnotícím dotazníku nejsou názory odborníků na jejich zavedení příliš jednotné. Jedná se o zákaz reklamy na spotřebitelské úvěry, povinné uvádění kontaktu na programy finanční gramotnosti a neziskového dluhového poradenství v reklamách, povinné odvádění příspěvků na dluhové poradenství nebo na finanční vzdělávání, omezení RPSN, snížení náhrad nákladů u bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno formulářovou žalobou, o polovinu při nepodání odporu ze strany dlužníka<sup>86</sup>. Zhruba polovina odborníků s těmito opatřeními souhlasila, polovina nikoliv, což může signalizovat polarizaci názorů na tato opatření obecně.

#### **Zákaz, resp. reklamy na spotřebitelské úvěry obdobným způsobem jako u cigaret**

Toto opatření bylo formulováno následovně:

*Zákaz by se nevztahoval na reklamu v periodickém tisku, neperiodických publikacích, na pobočkách poskytujících úvěry apod. Zákaz reklamy by se dále nevztahoval na vlastní webové stránky poskytovatele/zprostředkovatele. V těchto případech by však reklama obsahovala zřetelné varování např. ve znění „Půjčování může přinést finanční problémy“. Zákaz reklamy by se naopak vztahoval i na letáky, což je u cigaret povoleno.*

Názory na toto opatření lze shrnout do dvou základních proudů. Souhlas se zákazem reklamy vychází z argumentu, že půjčky jsou lidem příliš dostupné, spotřebitelé jsou nabádáni k jejich pořízení, ačkoliv je často ani nepotřebují. Další argumentace v tomto duchu by si však žádala podrobnější diskuzi týkající se podstaty reklamy, jejího přínosu pro ekonomiku, etických rozměrů a podobně, což není bohužel úkolem na tomto místě. Faktem ovšem je, že současná konzumní společnost je na spotřebě a reklamě založena. Nicméně zákaz reklamy nabádající k zadlužení, jež často není podmíněno racionální rozvahou, je relevantním názorem v oblasti poskytování úvěrů; zahlcení reklamou na půjčky, často agresivní a podbízivou, nelze zpochybnit. Václav Láska k tomu říká: „*Věc, která přispívá k zadlužení této země, je, že je povolena reklama na půjčky. Bud' to peníze potřebují, a pak si najdu někoho, kdo mi půjčí, ale vnucovat někomu půjčku na dovolenou, na vánoční dárky, to je z mého pohledu zvěrstvo a nechápu, že to stát nereguluje. Pokud je stát schopen zakázat reklamu na alkohol a na cigarety, pak by neměl být problém zakázat reklamu na půjčky.*“ Naopak nesouhlas se zrušením či omezením reklamy je odůvodňován zejména tak, že není jasné, zda je prokázána příčinná souvislost mezi reklamou a mírou nabízeného produktu nebo zboží. Navíc na rozdíl od cigaret a alkoholu nelze u úvěrů poukázat na jejich škodlivost. Podle Dagmar Klárové „*u cigaret se dá říci, že je prokázána jejich škodlivost. U úvěrů je to sporné, problém nutně nemusí nastat. Řešení bych viděla v povinnosti uvádět pravdivé a nezavádějící údaje.*“ Uvádění důležitých údajů zdůrazňuje i Kristýna Krušinská, když říká: „*Lidé si zpravidla (...) hrozcí problémy nepřipouští – jim se to ,stát nemůže‘. Kladla bych důraz na skutečnost, kolik*

---

<sup>86</sup> již diskutováno v kap. 9.2.

*lidé „přeplatí“.* “ Ti, kteří s omezováním reklamy nesouhlasí, dávají spíše než regulaci prostor pro svobodné rozhodnutí spotřebitele, jež však předpokládá dostatečné množství informací pro jeho rozhodnutí. Michal Hlaváček upozorňuje na riziko, že opatření by postihovalo relativně slušné poskytovatele, neboť *„rizika spojená se spotřebitelskými úvěry se většinou týkají společností spíše na okraji finančního systému (typu prodejců předraženého nádobí), které reklamy většinou stejně nevyužívají.“* Rozhodnutí o omezení reklamy by nakonec kromě jiných musela předcházet úvaha o účinnosti takového opatření, a o tom, zda nevýhody omezení trhu budou převáženy přínosy, a samozřejmě diskuze ohledně legitimacy takového nástroje.

### **Povinné uvádění kontaktu na programy finanční gramotnosti a neziskového dluhového poradenství (v reklamách o spotřebitelských úvěrech)**

Povinnost poskytovatelů informovat o dluhovém poradenství je dalším z nástrojů jak zvýšit informovanost občanů. Přesto ne všichni odborníci se k tomuto opatření vyjádřili souhlasně. Důvodem jsou především rizika související se specifikací takového opatření. Hlavní otázky jsou kolem toho, na koho by konkrétně poskytovatelé museli odkazovat, kolem nezávislosti a kvality inzerovaného poradenství<sup>87</sup>. Kristýna Krušinská pak upozorňuje na problém finanční podpory: *„Zatím to funguje tak, že na nás všichni odkazují, ale nefinancuje to téměř nikdo.“* Přesto se domnívám, že v zásadě poskytnutí informace o nezávislé pomoci je správné a legitimní - zaprvé zajišťuje informovanost spotřebitele a přispívá k uváženějším rozhodnutím týkající se pořízení úvěru nebo řešení krizové situace, zadruhé zásadně nepoškozuje zájmy poskytovatele. Ze strany některých expertů se objevil alternativní návrh na to, aby uvádění kontaktu bylo povinné nikoli v reklamě, ale při podpisu smlouvy nebo při komunikaci věřitele s klientem v případě prodlení se splátkou.

### **Maximální výše úroku, resp. RPSN**

Omezení úrokové míry, příp. RPSN<sup>88</sup> je jedním z častých návrhů, které se v diskuzi o předlženosti a neférových praktikách poskytovatelů úvěrů objevují. Podle studie o omezení úrokových měr v EU je ovšem nepravděpodobné, že by neexistence úrokových stropů vedla k vyšší předlženosti (Institut für Finanzdienstleistungen, 2010, s. 274). O zavedení úrokových stropů se pokoušel pozměňovací návrh novely zákona o spotřebitelském úvěru předložený v Poslanecké sněmovně.

Konkrétně by se max. výše RPSN mohla odvozovat např. od lombardní sazby vyhlášené ČNB, která by se mohla pohybovat reálně kolem 60 %. Na „zastropování“ RPSN se však odborníci

---

<sup>87</sup> Lukáš Vacek z MF se táže, zda by to znamenalo povinnost nebo možnost každého věřitele mít vlastní projekt na zvyšování finanční gramotnosti nebo dluhového poradenství a zda by se v takovém případě stále ještě jednalo o nezávislé a objektivní finanční vzdělávání. Podle Davida Šmejkalá by proto povinný údaj s kontaktem byl vhodný pouze za podmínky certifikace nezávislosti a kvality programu.

<sup>88</sup> jež je dáva o úvěru obsáhlejší informaci než samotná úroková sazba

zdaleka neshodnou. Jedna skupina s omezením výše RPSN souhlasí, ať již v této nebo jiné podobě. Michal Hlaváček z ČNB ale upozorňuje, aby navázání na sazby ČNB bylo provedeno opatrně, jelikož například násobky sazby nemusí být příliš vhodné v situaci s nízkými měnově politickými sazbami, Viktor Paggio pak apeluje na důkladnou diskuzi napříč politickým spektrem. Podle odborníků může nastat problém s obcházením této sazby ze strany poskytovatelů, navíc hodnota RPSN není zcela vypovídající, neboť nezahrnuje sankční náklady úvěru.

Hlavním rizikem podle druhé skupiny odborníků, která s tímto opatřením zásadně nesouhlasí, je růst černého trhu a lichvy. Daniel Hůle, jeden z největších expertů na problematiku předlužení v ČR vysvětluje, že je důležité se zaměřit na především na rizikovost úvěru a že zastropování RPSN na současném trhu s mnoha neférovými poskytovateli není správné řešení. Dodává, že mohou nastat situace, kdy je lepší pořídit si vysoko úročený, ale málo rizikový úvěr na vyplacení rizikového úvěru za účelem stabilizace situace. „*Kdyby nebyl Provident (Provident Financial jako poskytovatel obecně vysoko úročených, ale málo rizikových úvěrů, pozn. aut.) a kdyby byla omezení sazba RPSN třeba na 25 % (...), tak žádné Provident nikdy nic takového půjčovat nebude, člověk si půjčí od lichvářů a to už je problém. A právě pro řešení je strašně důležité, aby existovala legální, férová možnost si půjčit i za vysoký úrok, ale méně rizikový.*“ Zároveň podle Lukáše Vacka z MF je výši RPSN „*lepší nechat na citlivém posouzení judikaturou, než stanovovat konkrétní hranice legislativně*“; obecné soudy se v tomto mohou řídit rozhodnutími Ústavního soudu, který se morální hranicí úroků několikrát zabýval. Podle výše zmíněné studie pro EU však tvrzení o tom, úrokové stropy vedou k podstatnému růst černého trhu, nebylo zatím empiricky prokázáno. Studie ale v souvislosti se „zastropováním“ úroků připouští možnost omezeného přístupu ke SÚ, zvláště u nízkopříjmových skupin (Institut für Finanzdienstleistungen, 2010, s. 226, 269).

### **Povinnost pro poskytovatele úvěrů odvádět příspěvky na dluhové poradenství nebo na finanční vzdělávání**

Toto opatření by mohlo např. existovat v této podobě:

*Povinnost pro poskytovatele úvěrů odvádět příspěvky na dluhové poradenství (např. jako odvádění příspěvků do společného fondu podle podílu nesplácených úvěrů, což by pravděpodobně znamenalo nutnost centrálního registru všech spotřebitelských úvěrů) a/nebo příspěvky na finanční vzdělávání (např. malá část prostředků na reklamu poskytovatelů a zprostředkovatelů odváděných do společného fondu). V ideálním případě by fondově financované vzdělávání bylo navázáno na určitý systém kvality finančního vzdělávání. Navrhovaný fond by mohl být v obou případech spravován např. Ministerstvem financí, Českou národní bankou, Českou obchodní inspekcí, Finančním arbitrem či jiným vhodným subjektem.*

Jestliže by byli poskytovatelé nuceni odvádět příspěvky dle podílu nesplácených úvěrů, lze předpokládat, že by se snažily riziko nesplácení u svých klientů minimalizovat, což by v zásadě

mohlo zamezit „specializaci“ některých firem na zvláště rizikové klienty. Zároveň by to však mohlo omezit přístup těchto rizikových skupin na trh se SÚ. Nastavení podmínek je proto zásadní. Zatímco mnozí poskytovatelé na dluhové poradenství nebo finanční vzdělávání již sami z vlastní vůle přispívají, v otázce povinných odvodů poskytovatelů úvěrů nejsou ale odborníci zajedno. Podle Blaženy Valkošákové není taková povinnost legitimním požadavkem a dodává: „*Společnosti našeho typu<sup>89</sup> platí skutečně vysoké daně v této společnosti a tam by se měla najít i částka na tento typ opatření.*”

Rizikem takového opatření je např. správné vynaložení takto vybraných peněžních prostředků nebo zachování nezávislosti poradenství /vzdělávacích kurzů, zásadní otázkou pak zůstává způsob rozdělování prostředků. Michal Hlaváček také upozorňuje, že toto opatření by opět spíše postihlo pouze relativně férové společnosti. Jak podotýká David Šmejkal, tento systém podpory dluhového poradenství však existuje již např. v Belgii a navrhuje, aby byl případně takový fond spravován správnou radou za účasti všech subjektů, tj. i neziskových organizací. I např. Lukáš Vacek z MF s tímto opatřením souhlasí, nicméně připouští, že u nás takové opatření asi zatím není snadno a rychle realizovatelné, a to i s ohledem na dualitu v systému dozoru<sup>90</sup>, i když technicky i legislativně by vytvoření takového systému bylo dle jeho názoru možné. I přes ne zcela jednotný postoj týkající se této povinnosti se lze domnívat, že další diskuze mezi odborníky a zainteresovanými aktéry by mohla přinést větší shodu v této věci. Taková povinnost by totiž mohla přispět k dalšímu pročištění trhu, přičemž velké a relativně férové společnosti by touto povinností nemusely být významně postižené, protože část z nich již aktivitu na podporu finančního vzdělávání či dluhového poradenství beztak vyvíjí.

## 9.4 Ostatní řešení

Zde jsou uvedena řešení z ostatních oblastí, která nebyla ve výzkumu podrobněji zohledněna. Jedná se o opatření navržená experty, jež by mohla být taktéž zajímavým příspěvkem při zvažování možných alternativ při snižování předluženosti jako podstatný zdroj inspirace pro odborníky a tvůrce politiky.

- ✓ *sociální úvěr spojený se striktním poradenstvím*
- ✓ *větší etická povinnost profesních komor – Česká advokátní komora, Exekutorská komora*
- ✓ *efektivnější postihování trestného činu lichvy*
- ✓ *jednotnější postup soudů v rozhodování o oddlužení žadatelů*
- ✓ *jednotnější rozhodování ve věci společného jmění manželů*
- ✓ *rozšíření podmínek institutu oddlužení, např. pro malé podnikatele*
- ✓ *omezení a vyšší postihování černého výlepu*

---

<sup>89</sup> nebankovní společnosti sdružené v ČLFA

<sup>90</sup> část poskytovatelů dozoruje ČNB, část ČOI

- ✓ *zákaz označování finančních produktů jako „oddlužení“*
- ✓ *výhradní spolupráce s certifikovaným nezávislým a neziskovým dluhovým poradenstvím při povinném mimosoudním uspořádání plateb se všemi známými věřiteli před podáním návrhu na oddlužení*
- ✓ *zabránit dvojí exekuce platu – prostřednictvím exekuce ze mzdy a příkázáním pohledávky z účtu (zjišťování původu peněz na účtu) a nemožnost postihnout výkonem rozhodnutí nezabavitelnou částku na běžném účtu*
- ✓ *nemožnost sjednání úvěru tentýž den – poskytnutí úvěru se zpožděním*
- ✓ *povinnost úvěrových registrů sdělovat zákl. informace ČNB a povinnost poskytovatelů taková data prokázat státnímu dozoru, regulace ceny výpisu pro fyzické osoby*
- ✓ *regulace registrů*
- ✓ *nastavit systém předčasného varování v rizikových situacích (ztráta zaměstnání, rozvod, nástup výkonu trestu, neplacení daní a zák. pojištění + poplatků + obecních nájmů, nástup do penze, narození dítěte)*
- ✓ *zprůhlednit pravidla mimosoudního vymáhání a postoupení pohledávek*
- ✓ *vybudovat systém „oddlužení“ pro osoby propuštěné z výkonu trestu*
- ✓ *posílit sociální záchrannou síť*

## 9.5 Diskuze řešení předluženosti obyvatel: regulovat nebo vzdělávat?

Velké množství různých návrhů řešení, které není ve veřejné politice neobvyklé, představuje vždy určitou výzvu. Tato práce se však přednostně zabývala nástroji upravujících podmínky poskytování úvěrů (ochranou spotřebitele) a náklady procesu vymáhání. Na druhou stranu jako jedno z důležitých doporučení bylo jmenováno i obecně **zvyšování úrovně finanční gramotnosti**, i když konkrétní opatření nebyla zdaleka diskutována v takové míře.

Na základě provedených rozhovorů i dotazníkového šetření expertů lze vyvodit, že ačkoliv všichni zdůrazňovali potřebu finančního vzdělávání, na opatřeních pro oblast poskytování úvěrů již shoda mezi odborníky není zcela jednoznačná, což může být dáno i regulatorní povahou většiny z těchto opatření (i když jde v zásadě např. o nástroj typu informace). V oblasti **ochrany spotřebitele** lze ale uvést pět hlavních opatření, u kterých experti nejčastěji souhlasili se zavedením a zároveň je označili nejčastěji za prioritní. Jedná se o:

- ✓ **zlepšení dozorové činnosti ze strany České obchodní inspekce**
- ✓ **zákonné omezení výše smluvních sankcí při neplnění povinnosti spotřebitelem**
- ✓ **radikální snížení náhrad nákladů řízení u tzv. bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno tzv. formulářovou žalobou**
- ✓ **vyloučení směnek ze spotřebitelských úvěrů**
- ✓ **zrušení rozhodčích řízení u spotřebitelských úvěrů**



Relativní neshodu na opatřeních jako zákaz či omezení reklamy, povinné informování o možnostech finančního vzdělávání nebo dluhového poradenství, povinné odvádění příspěvků nebo stanovení maximální výše RPSN lze vysvětlit problematickou legitimitou těchto nástrojů či protichůdnými názory na možné důsledky těchto opatření.

V diskuzi o možnostech řešení problému předluženosti je třeba si též klást otázku, jaký typ nástrojů obecně je vhodné zvolit. Vyjdeme-li z teoretického modelu Howletta a Rameshe, který pracuje s dvěma proměnnými - komplexitou subsystému a kapacitou státu, za podmínek vysoké komplexity politického subsystému a naopak nízké kapacity státu je vhodné zvolit nástroje typu regulace a informace (in Howlett, 2000, s. 416). V oblasti poskytování úvěrů bylo ukázáno, že komplexita tohoto systému je především co do počtu subjektů značně vysoká, zatímco schopnost státu ovlivňovat tyto subjekty je např. s ohledem na nedostatečnou kontrolu těchto subjektů a porušování zákona relativně nízká. Vhodnost kombinace především regulačních a informačních nástrojů pak potvrzují i výsledky výzkumu, stejně jako i názory některých dalších odborníků, které se objevují v médiích.

Obecně lze identifikovat dva protichůdné názorové proudy týkající se možností regulace a informace při řešení předluženosti. První z nich odmítá principálně regulaci a apeluje zejména na informovanost a vlastní zodpovědnost spotřebitelů. Druhý z nich připouští jako možnost kombinaci obou – jak regulačních nástrojů k potlačení neférových praktik subjektů, tak informačních nástrojů s cílem zvýšit finanční gramotnost a zodpovědnost. Jádrem této diskuze a rozhodnutí o vhodném nastavení konkrétní politiky však nakonec odráží to, jakou roli by měl zastávat stát. Má být stát především ochráncem a regulátorem nebo má občana vzdělat a konečné rozhodnutí nakonec vždy nechat na něm? Tuto otázku není vždy jednoduché zodpovědět.

Analýza problému předlužení mne vede k závěru, že za současných podmínek je třeba využít možností obou typů nástrojů. V nynější situaci, kdy je úroveň finanční gramotnosti obyvatel nízká, nelze problém předlužení řešit pouze spoléháním na individuální zodpovědnost spotřebitelů a zároveň odmítáním jakékoliv regulace. Neetické a neférové jednání mnoha subjektů na trhu zvyšuje riziko předlužování obyvatel, jež následně vede k neblahým sociálním, finančním i psychickým důsledkům pro tyto jedince. Zneužívání zranitelnosti spotřebitelů je třeba bránit i jiným způsobem. Pouhé vzdělávání a informování neřeší problém dostatečně rychle, neboť jeho účinky jsou patrné obvykle až v dlouhodobějším horizontu. Podobně sázet pouze na „samovyčištění“ trhu může být vzhledem k nákladům na dopady předluženosti poměrně nevýhodnou volbou. I přesto, že na individuální zodpovědnost je nutné klást důraz, veřejná politika by dle mého názoru měla pamatovat i na situace, kdy zodpovědnost člověka selhává. Za prvé, je třeba počítat s tím, že některé skupiny obyvatel nebudou nikdy dostatečně finančně vzdělány. Za druhé,

z pohledu sociální politiky je třeba přihlédnout k tomu, že člověk se může ocitnout v různých krizových situacích, která jej donutí přistoupit na mnohdy značně neférové podmínky. Z těchto důvodů se domnívám, že regulační opatření jsou v oblasti poskytování úvěrů nezbytná, neboť regulace je v zájmu vyšší ochrany spotřebitelů, kteří jsou neférovými praktikami poskytovatelů ohroženi. Zároveň je však nutné upozornit, že konkrétní nastavení podmínek regulace je s ohledem na možné negativní důsledky nutné pečlivě zvažovat. Na základě toho pak lze připustit, že v některých případech může být neregulace lepší volbou než regulace.

### **Regulační nástroje**

Daniel Hůle např. vysvětluje nutnost větší regulace, resp. ochrany spotřebitele poukázáním na podobnost spotřebitelského úvěru s pracovně-právním nebo nájemním vztahem, které jsou přísně regulované. *„Problém je, že na spotřebitelský úvěr je nahlíženo jako na obchodní kontrakt – a dnes při změně životního stylu už to není obchodní kontrakt, ale spíš nějaký občansko-právní vztah, který by měl používat stejnou míru ochrany nebo možná menší ochrany než zákoník práce, který je zbytečně přeregulovaný.“*<sup>91</sup> Při výběru vhodného nástroje je vždy třeba uvažovat konkrétní aspekty problému. Zkvalitnění oblasti poskytování úvěrů může být dosaženo kromě apelu na vlastní zodpovědnost spotřebitelů právě zákazem některých praktik poskytovatelů, nastavením některých parametrů úvěrů zákonem, zavedením systému licencí a zároveň větší kontrolou. Při řešení problematiky ochrany spotřebitele je však důležité přihlížet také velkému množství poskytovatelů/zprostředkovatelů na trhu a nastavit vhodnou kombinaci opatření. Je zřejmé, že např. samotné zvýšení a zpřísnění kontrol tolik výsledků vzhledem rozsáhlému trhu úvěrů nepřinese. Daniel Hůle se domnívá, že cesta prostřednictvím dohledu je mnohem složitější a nákladnější, uvážíme-li obrovský počet subjektů na trhu. Naopak učinit některé praktiky nelegálními a zvýšit tak ochranu dlužníků, kteří se pak budou soudně bránit, je mnohem jednodušší. Využit regulačních opatření je navíc vhodné tam, kde je určité chování považováno za zvlášť nežádoucí či v nějakém „krizovém“ období, kdy je vyžadována okamžitá odezva (Mitnick, 1980 in Howlett et al., 2009, s. 120). Zároveň je však třeba počítat s určitou mírou nedodržování a porušování stanovených pravidel. V této souvislosti je nutno poznamenat důležitost optimálního nastavení takových podmínek, neboť příliš vysoké standardy (např. příliš nízká výše max. možných sankcí) by spíše vedly k nedodržování podmínek a nezákonnému jednání (Elmore, 1987), zvlášť s ohledem na nízkou kontrolu a nízké pokuty.

### **Informační nástroje**

Informační nástroje konkrétně ve smyslu různých možností finančního vzdělávání jsou základním předpokladem pro řešení problému předlužování obyvatel, na nichž se experti bez výjimky

---

<sup>91</sup> Jeho vyjádření bylo formulováno ještě předtím, než začalo projednávání novely zákona o spotřebitelském úvěru. Na druhou stranu zákon nepřináší stanovení absolutní hranice pro sankce, které Hůle prosazuje.

shodnou. Lze se domnívat, že důvodem je to, že mají obecně vyšší legitimitu než regulace. Za informační nástroje lze považovat např. dluhové poradenství, povinné finanční vzdělávání ve školách, kampaně, povinnost zveřejňovat RPSN apod. V zásadě je pak lze rozdělit na a) nástroje zvyšování finanční gramotnosti a b) nástroje zvyšování informovanosti spotřebitelů, přičemž jejich vzájemné provázání je důležité. Toto rozdělení vlastně odráží odpovědnost při úvěrování, která leží na obou stranách – jak na straně spotřebitele, tak na straně poskytovatele úvěru. Proto, aby spotřebitel ale činil zodpovědná rozhodnutí, je nutným předpokladem právě to, aby informacím rozuměl. Nejde proto pouze o to, stanovit povinnost poskytovatelů správně a dostatečně informovat spotřebitele o nabízeném produktu. Jinými slovy, k čemu by nakonec byla povinnost pro poskytovatele uvádět výši RPSN a další informace, pokud je spotřebitel nechápe a nerozumí jim. Finanční gramotnost spotřebitelů se jeví jako klíčová proto, že při nízké nebo žádné regulaci či při selhání regulačních opatření, kdy subjekty raději volí nezákonné jednání, je jakousi brzdou. Spotřebitel je totiž nakonec ten, kdo nese konečné rozhodnutí. Jak totiž upozorňují poradci dluhových poraden, v praxi si poskytovatelé vždy najdou nějaký způsob, jak zákony obejít.

Jak bylo řečeno v teoretickém přehledu o nástrojích veřejné politiky (Pal, 2006, s. 150), jako dobrý informační nástroj se ukazuje také povinné zveřejňování informací o něčem, resp. využití principu „zahanbení“, který je vlastně formou informačního nátlaku a v určitém ohledu může být účinnější než regulační opatření. Pro zamýšlený účinek takového nástroje je však nezbytná jeho publicita. Konkrétním příkladem je zmíněný index etického úvěrování nebo Navigátor bezpečného úvěru (i když se jedná pouze o dobrovolný počin).

Na závěr je třeba poukázat na to, že i když je předluženost v souvislosti se spotřebitelskými úvěry ve srovnání s řadou jiných komplexních sociálních problémů stále relativně nový problém, veřejná politika jej reflektuje a ochrana spotřebitele se zlepšuje. To dokazují některé legislativní kroky, o kterých již bylo hovořeno, včetně současně projednávané novely, která zpřísňuje některé podmínky poskytování úvěrů. Snahy lze však vnímat nejen v oblasti větší regulace poskytovatelů, ale i ve zvyšování finanční gramotnosti obyvatelstva či v možnostech řešení již vzniklé situace předlužení. Nelze upřít, že jistý vliv má v těchto ohledech i Evropská unie. Zároveň však ani současné změny nejsou podle některých odborníků ideální. U mnohých poskytovatelů úvěru pak lze v posledních letech registrovat ale samoregulační snahy a větší odpovědnost vůči spotřebitelům, což lze brát jediňe pozitivně. Příkladem může být odstoupení bank a některých nebankovních společností od používání rozhodčích doložek, etické standardy ČLFA a zveřejnění jejich doporučení pro zájemce o spotřebitelský úvěr, podobně jako dobrovolné financování dluhového poradenství (zejména bankami). Přesto však zůstává na trhu stále velké množství společností, které jsou pro spotřebitele značně rizikové.

## 10 ZÁVĚR

Práce se zabývá problémem předluženosti českých domácností související se spotřebitelskými úvěry se záměrem komplexně zachytit tento problém, a to jak s důrazem na individuální selhání, tak na nedostatky ve veřejné politice. Kromě sekundárních zdrojů práce do značné míry využila názorů expertů - z provedených rozhovorů i dotazníkového hodnocení konkrétních opatření. Pro počáteční uchopení problému předluženosti byla představena teorie konzumní společnosti včetně teorie spotřebního chování. Pro další účely práce jsem dále vycházela z teoretických poznatků o nástrojích ve veřejné politice a o definicích a způsobech měření předluženosti. Pro pochopení problematiky dluhů byl také věnován prostor základním informacím o dlužících a jejich vymáhání, dlužnících a poskytovatelích.

Prvním z cílů práce bylo poukázat na rozsah tohoto problému. S využitím statistických dat a výzkumů mapujících počet nesplácených úvěrů (či dalších finančních závazků), oddlužení a exekuce, subjektivní finanční zatížení rodin a další bylo ukázáno, že předluženost není zdaleka okrajový problém. To následně potvrdily i údaje o tom, které skupiny obyvatel jsou z hlediska vybraných charakteristik rizikem předlužení ohroženější – zejména lidé s nižším vzděláním, nezaměstnaní a důchodci, lidé s nižšími příjmy, mladí lidé.

Druhým cílem, který si práce kladla, bylo shrnutí faktorů, které se ukazují jako významné pro předlužení či jeho zhoršení. S využitím různých empirických poznatků bylo poukázáno jak na problémy na straně jedince, tak na nedostatky ve veřejné politice. Byly zde diskutovány individuální ekonomické příčiny jako pokles příjmů, nárůst výdajů, nízký příjem a finanční exkluze. Zároveň byl zdůrazněn podstatný vliv finanční nerozváženosti, která se odráží ve špatném money managementu a přístupu k finančním závazkům, vzniku příliš mnoha závazků, přílišném utrácení včetně nedostatečné pozornosti věnované tvorbě rodinného rozpočtu a nakonec i v podcenění pojištění. Tyto problémy reflektující nízkou úroveň finanční gramotnosti jsou zde připisovány jak psychologii jedince a vlivům okolí, tak zároveň nedostatečnému finančnímu vzdělávání, které je především zodpovědností státu. Podnětem k dalšímu zkoumání předluženosti by mohl být výzkum přímo zaměřený na vzájemné působení zmíněných faktorů. Vedle toho jsou nedostatky veřejné politiky spatřovány i v benevolentních podmínkách pro poskytovatele úvěrů a dalších subjektů a nákladném procesu vymáhání pohledávek (u některých druhů), kterou spolu s nízkou finanční gramotností ukazují obecně na nedostatečnou ochranu spotřebitele. Práce se snažila velmi konkrétně poukázat na jednotlivé problémy, které se v souvislosti s ochranou spotřebitele objevují – zejména na konkrétní neférové až nezákonné praktiky některých poskytovatelů a dalších subjektů. Zároveň bylo ukázáno, že k předlužení mimo zmíněných faktorů

může přispět i samotný proces vymáhání dluhů, který v některých případech ukazuje jako nepřiměřeně nákladný.

Třetím cílem bylo nakonec navržení vybraných opatření, která se týkají především zlepšení oblasti ochrany spotřebitele – úpravou oblasti poskytování úvěrů a vymáhání dluhů, a to včetně poukázání na jejich přínosy a možná rizika. Na základě šetření mezi vybranými experty se pak ukázaly jako hlavní zlepšení dozorové činnosti ze strany České obchodní inspekce, zákonné omezení výše smluvních sankcí při neplnění povinnosti spotřebitelem a další snížení náhrad nákladů řízení u tzv. bagatelních pohledávek. Kromě toho byla samozřejmě zdůrazněna potřeba zvyšování finanční gramotnosti i další možnosti jak problém předluženosti řešit, i když těm byla věnována menší pozornost. S využitím některých poznatků o nástrojích veřejné politiky a na základě analýzy problematiky se v závěrečné diskuzi zamýšlím, zda je vhodné občany „pouze“ vzdělávat nebo zároveň také zvýšit regulaci poskytování spotřebitelských úvěrů. Následně dospívám k závěru, že za současných podmínek nízké finanční gramotnosti, rozsáhlého trhu neférových spotřebitelských úvěrů a vzhledem k závažným sociálním důsledkům s předlužováním spojených by regulace neměla být zavrhována, avšak je zároveň třeba pečlivě zvážit nastavení těchto regulačních opatření.

Problém předluženosti v souvislosti se spotřebitelskými úvěry je ve veřejném prostoru silně akcentován a zároveň je reflektován i veřejnou politikou, což dokazuje i současně projednávaná novela spotřebitelského zákona, jejíž schválení Senátem ČR lze očekávat na konci ledna tohoto roku. Na základě uvedených faktů lze závěrem usoudit, že ochrana spotřebitele a oblast poskytování úvěrů se pomalu mění k lepšímu.

## SUMMARY

With the realisation that over-indebtedness in general is a problem in the Czech Republic, this thesis reflects on the issue from the perspective of consumer loans. It seeks to address three primary questions. Firstly, how large is the problem of over-indebtedness? By highlighting a variety of data and indicators, the thesis demonstrates that it is a significant problem. Currently, around 8% of the adult population is in arrears, while the number of personal bankruptcies has skyrocketed in recent years. Those with lesser education, lower incomes, the unemployed, the young, the elderly, and single parents are at greatest risk.

The second section of the thesis asks which factors most heavily contribute to over-indebtedness. Included in the analysis are the economic situation of the individual, financial imprudence, and low financial literacy, which are reflected in the tendency for people to over-stretch themselves and adopt a relaxed attitude to financial commitments. The behaviour of lenders, which can range from

unfair up to loan-sharking practices, further contributes to over-indebtedness, while the problematic and costly process of debt enforcement exacerbates the situation. Several of these issues are strongly linked to insufficient regulation in the Czech Republic.

Finally, the thesis poses the question of which are the most effective solutions. Focus is placed on policy tools, particularly in terms of regulating the practices of loan providers. A number of options that were suggested by experts on the topic are described and their pros and cons assessed. Employing the modified Policy Delphi technique, several policy tools are recommended, including improved monitoring of providers and limitations on contractual penalties. In conjunction with policy tools, the thesis also stresses the need to improve financial literacy to tackle the issue of over-indebtedness.

## POUŽITÁ LITERATURA

- Advokát-zlínsko.cz. (2011). *Vymáhání pohledávek a dluhů – doporučení a postup* [online]. [cit. 2012-12-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.advokat-zlinsko.cz/p/C5%99%C3%ADsp%C4%9Bvky-aktuality/vym%C3%A1h%C3%A1n%C3%AD-pohled%C3%A1vek-%E2%80%93-doporu%C4%8Den%C3%AD-postup>>.
- Aktuálně.cz. (2012a). *Exekutor dělá jen to, co nařídí soud, říká šéf komory* [online rozhovor]. [cit. 2012-12-15]. Dostupné z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/finance/penize/clanek.phtml?id=760826>>.
- Aktuálně.cz. (2012b). *Exekutor není zloděj, přešlapy jsou všude, říká expert* [online rozhovor]. [cit. 2012-10-11]. Dostupné z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/finance/penize/clanek.phtml?id=758639>>.
- Atkinson, Adele, Flore-Anne Messy. (2012). „Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study”. *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions* (15). OECD Publishing [online]. [cit. 2012-11-08]. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/OECD\\_MeasuringFinancialLiteracy\\_2012-pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/OECD_MeasuringFinancialLiteracy_2012-pdf.pdf)>.
- Aliance proti dluhům. (2011). *Základní prohlášení* [online]. [cit. 2012-12-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/apd-zakladni-prohlaseni-doc.aspx>>.
- Asociace občanských poraden. (2011). *Souhrnná zpráva k projektu. Dluhové poradenství za období leden 2008 – prosinec 2010* [online]. [cit. 2012-10-21]. Dostupné z WWW: <[http://dluhy.obcanskeporadny.cz/images/stories/clanky/Dluhov\\_superzprva\\_2008-2010.pdf](http://dluhy.obcanskeporadny.cz/images/stories/clanky/Dluhov_superzprva_2008-2010.pdf)>.
- Asociace občanských poraden. (2012). *Souhrnná zpráva k projektu. Dluhové poradenství za období leden 2011 – prosinec 2011* [online]. [cit. 2012-10-21]. Dostupné z WWW: <[http://dluhy.obcanskeporadny.cz/images/stories/clanky/Dluhov\\_superzprva2011.pdf](http://dluhy.obcanskeporadny.cz/images/stories/clanky/Dluhov_superzprva2011.pdf)>.
- BAJER, Pavel. (2009). „SPES pomáhá zadluženým domácnostem a nabízí finanční poradenství“. *Sociální práce* [online] 2: 7-9. [cit. 2012-10-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.socialniprace.cz/soubory/2009-2-130102145920.pdf>>.
- BIRKLAND, Thomas A. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- BURNHAM, Peter, Karin GILLAND, Wyn GRANT, Zig LAYTON-HENRY. (2004). *Research Methods in Politics*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- BUŘÍNSKÁ, Barbora. Typický lichvář už nepůjčuje na vysoký úrok, využívá mazanější finty. *IDnes.cz* [online]. 12. 7. 2012 [cit. 2012-12-17]. Dostupné z WWW: <[http://finance.idnes.cz/jak-poznat-lichvare-04n-uver.aspx?c=A120710\\_154211\\_uver\\_bab](http://finance.idnes.cz/jak-poznat-lichvare-04n-uver.aspx?c=A120710_154211_uver_bab)>.
- Czech Credit Bureau. (2012). *Barometr – 2. čtvrtletí 2012* [online]. [cit. 2012-09-30]. Dostupné z WWW: <[http://www.creditbureau.cz/Documents/uverovy\\_barometr\\_BRKI\\_NRKI\\_2%20Q%202012\\_CCB.pdf](http://www.creditbureau.cz/Documents/uverovy_barometr_BRKI_NRKI_2%20Q%202012_CCB.pdf)>.
- Česká advokátní komora. n.d. *Odměny advokátů při výkonu rozhodnutí a v exekucích* [online]. [cit. 2012-11-18]. Dostupné z WWW: <<http://cak.macron.cz/scripts/detail.php?id=3312>>.
- Česká advokátní komora. (2012). *Rozhodnutí Ústavního soudu o poplatcích při exekucích* [online]. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z WWW: <<http://www.advokatni-komora.cz/scripts/detail.php?id=8357>>.

- Česká bankovní asociace. (2012a) *Banky a fakta. Prosinec 2012* [online]. [cit. 2013-01-02]. Dostupné z WWW: <[https://www.czech-ba.cz/data/articles/down\\_51042.pdf](https://www.czech-ba.cz/data/articles/down_51042.pdf)>.
- Česká bankovní asociace. (2012b) *Banky a fakta. Září 2012* [online]. [cit. 2012-10-15]. Dostupné z WWW: <[https://www.czech-ba.cz/data/articles/down\\_48803.pdf](https://www.czech-ba.cz/data/articles/down_48803.pdf)>.
- Česká leasingová a finanční asociace. (2012a). *Tisková zpráva. Za letošní tři čtvrtletí půjčily členské firmy ČLFA už 85 miliard korun* [online]. [cit. 2012-11-17]. Dostupné z WWW: <[http://www.clfa.cz/tiskove\\_zpravy/TZ\\_statistiky%203Q\\_2012.doc](http://www.clfa.cz/tiskove_zpravy/TZ_statistiky%203Q_2012.doc)>.
- Česká leasingová a finanční asociace. (2012b). *Report on the state of development of the leasing, non-bank credit and factoring markets in the Czech Republic in the 1st - 3rd quarter of 2012*. [online]. [cit. 2013-01-02]. Dostupné z WWW: <[http://www.clfa.cz/statistiky\\_anglicky/2012\\_3q\\_report.doc](http://www.clfa.cz/statistiky_anglicky/2012_3q_report.doc)>.
- Česká národní banka. *Časové řady ARAD*. Dostupné z WWW: <<http://www.cnb.cz/docs/ARADY/HTML/index.htm>>.
- Česká národní banka. n.d. *Měnový přehled* [online]. [cit. 2012-12-28]. Dostupné z WWW: <[http://www.cnb.cz/cs/statistika/menova\\_bankovni\\_stat/narodni\\_stat\\_data/mp.htm](http://www.cnb.cz/cs/statistika/menova_bankovni_stat/narodni_stat_data/mp.htm)>.
- Česká národní banka. (2012). *Zpráva o finanční stabilitě 2011/2012* [online]. [cit. 2012-09-29]. Dostupné z WWW: <[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/financni\\_stabilita/zpravy\\_fs/fs\\_2011-2012/fs\\_2011-2012.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zpravy_fs/fs_2011-2012/fs_2011-2012.pdf)>.
- Česká obchodní inspekce. (2012a). *Spotřebitelské úvěry - stále příliš rizikové obchody. Průběžná zpráva za 1. pololetí 2012* [online]. [cit. 2012-10-19]. Dostupné z WWW: <<http://www.coi.cz/userdata/files/tiskove-zpravy/0807-tz-spotrebitelsky-uver-1pol-2012.doc>>.
- Česká obchodní inspekce. (2012b). *Výroční zpráva 2011*. [online]. [cit. 2012-11-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.coi.cz/userdata/files/dokumenty-ke-stazeni/vyrocnizpravy-o-cinnosti/2011-vyr-zprava-cinnost.pdf>>.
- Česká obchodní inspekce. (2012c). *Reklamy na spotřebitelské úvěry stále klamou. Průběžná zpráva za 1.-3. čtvrtletí 2012* [online]. [cit. 2012-11-19]. Dostupné z WWW: <<http://www.coi.cz/reklamy-na-spotrebitelske-uvery-stale-klamou-nc521/>>.
- Česká průmyslová zdravotní pojišťovna. n.d. *Když je nakupování závislostí* [online]. [cit. 2012-01-19]. Dostupné z WWW: <<http://www.cpzp.cz/clanek/2049-0-Kdyz-je-nakupovani-zavislosti.html>>.
- Česká televize.cz. (2008). *Pořad Máte slovo. Zadlužení a předlužení domácností* [online nahrávka]. [cit. 2012-04-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.ceskatelevize.cz/porady/10175540660-mate-slovo/208572230800009/>>.
- Český rozhlas 2. (2012) *Nový zákon se konečně snaží omezit nepřiměřené jištění úvěru* [online]. [cit. 2012-09-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.rozhlas.cz/poradnapraha/poradna/zprava/novy-zakon-se-konecne-snazi-omezit-neprimerene-jisteni-uveru--1104106>>.
- Český statistický úřad. (2007). *Příjmy a životní podmínky domácností 2006. Domácnosti podle sociálních skupin. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-11-12]. Dostupné z WWW: <[https://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/publ/3012-06-za\\_rok\\_2006](https://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/publ/3012-06-za_rok_2006)>.
- Český statistický úřad. (2008). *Příjmy a životní podmínky domácností 2007. Domácnosti podle postavení osoby v čele. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-11-12]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/F1004F0CDF/\\$File/3012081e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/F1004F0CDF/$File/3012081e.pdf)>.



- Český statistický úřad. (2009). *Příjmy a životní podmínky domácností 2008. Domácnosti podle postavení osoby v čele. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-11-12]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/5800201943/\\$File/3012091e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/5800201943/$File/3012091e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2010). *Příjmy a životní podmínky domácností 2009. Domácnosti podle postavení osoby v čele. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-11-12]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/t/BB004972FA/\\$File/3012101e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/t/BB004972FA/$File/3012101e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2011). *Příjmy a životní podmínky domácností 2010. Domácnosti podle postavení osoby v čele. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-11-12]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/CB0030D294/\\$File/3012111e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/CB0030D294/$File/3012111e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2012a). *Příjmy a životní podmínky domácností 2011. Domácnosti podle postavení osoby v čele. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-10-03]. Dostupné z WWW: <[http://notes.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EBC/\\$File/3012121e.pdf](http://notes.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EBC/$File/3012121e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2012b). *Příjmy a životní podmínky domácností 2011. Domácnosti s pracující osobou v čele podle druhu domácnosti a vzdělání. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-10-21]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338F00/\\$File/30121213e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338F00/$File/30121213e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2012c). *Příjmy a životní podmínky domácností 2011. Domácnosti podle decilového rozdělení čistých peněžních příjmů na osobu. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-10-21]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EC8/\\$File/3012122e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EC8/$File/3012122e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2012d). *Příjmy a životní podmínky domácností 2011. Domácnosti podle krajů – 1. část a 2. část. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-10-21]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EE9/\\$File/301212141e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EE9/$File/301212141e.pdf) a [http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338F09/\\$File/301212142e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338F09/$File/301212142e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2012e). *Příjmy a životní podmínky domácností 2011. Domácnosti podle počtu nezaopatřených dětí a počtu pracujících členů. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-11-12]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EC4/\\$File/3012126e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EC4/$File/3012126e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2012f). *Příjmy a životní podmínky domácností 2011. Domácnosti podle druhu domácnosti EU. Subjektivní názory (v %)* [online]. [cit. 2012-11-12]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EC6/\\$File/3012129e.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/1B00338EC6/$File/3012129e.pdf)>.
- Český statistický úřad. (2012g). *Statistika rodinných účtů. Rok 2011. Domácnosti podle čistého peněžního příjmu na osobu – decily* [online]. [cit. 2012-11-17]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/13001FFA93/\\$File/30011253.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/13001FFA93/$File/30011253.pdf)>.
- Centrum politických analýz. (2007). *Formy pomoci předluženým občanům. Manuál pro školení sociálních pracovníků a pracovníků nevládních neziskových organizací a charit* [online]. [cit. 2012-09-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.pomocsdluhy.cz/pdf/prirucka.PDF>>.
- Člověk v tísni. (2011). *Člověk v tísni představuje nový index etického uvěrování* [online]. [cit. 2012-12-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.clovekvtisni.cz/index2.php?id=119&idArt=1890>>.
- Člověk v tísni. (2012). *Kam s dluhy* [prezentace online]. [cit. 2012-12-11]. Dostupné z WWW: <[http://cvtpzlen.cz/images/stories/dokumenty/ksd/19\\_6/1\\_blok.pdf](http://cvtpzlen.cz/images/stories/dokumenty/ksd/19_6/1_blok.pdf)>.
- Department of Trade and Industry. (2005). *Over-indebtedness in Britain: A DTI report on the MORI Financial Services survey 2004. Executive Summary* [online]. [cit. 2012-10-05]. Dostupné z WWW: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file18550.pdf>>.

- DISNEY, Richard, Sarah BRIDGES, John GATHERGOOD. (2008). *Drivers of Overindebtedness. Report to the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* [online]. [cit. 2012-11-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.bis.gov.uk/files/file49248.pdf>>.
- DJANKOV, Simeon, Oliver Hart, Caralee McLiesh, Andrei Shleifer. (2008). *Debt Enforcement around the World* [online]. [cit. 2012-12-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.economics.harvard.edu/faculty/hart/files/Debt%2BEnforcement%2Baround%2Bthe%2BWorld%2BJPE.pdf>>.
- DRHOVÁ, Zuzana, Arnošt VESELÝ. (2007). „Identifikace variant řešení veřejněpolitických problémů“. Pp. 253-272 in Arnošt Veselý a Martin Nekola (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- EEIP, Fakulta sociálních věd UK. (2011) *Navigátor bezpečného úvěru*. Praha: Fakulta sociálních věd uk Praze a Ekonomické expertízy, investiční poradenství [online]. [cit. 2012-12-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.eeip.cz/download/111130-Navigator%20studie%20EEIP-a-UK%20final.pdf>>.
- EEIP, Fakulta sociálních věd UK. (2012) *Navigátor bezpečného úvěru*. Praha: Fakulta sociálních věd uk Praze a Ekonomické expertízy, investiční poradenství [online]. [cit. 2012-12-15]. Dostupné z WWW: <<http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/get/id/22115>>.
- ELMORE, Richard F. (1987). „Instruments and strategy in public policy.” *Policy Studies Review* 7 (1): 174 – 186.
- European Commission. (2008a). *Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness* [online]. [cit. 2012-10-10]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4601&langId=en>>.
- European Commission. (2008b). *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion* [online]. [cit. 2012-11-27]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=760&langId=en>>.
- Eurostat. (2012). *Gross debt-to-income ratio of households* [online]. [cit. 2012-10-02]. Dostupné z WWW: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00104>>.
- Evropský hospodářský a sociální výbor. (2007). *Úvěr a sociální vyloučení ve společnosti blahobytu. Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu. (2008/C 44/19)* [online]. [2012-10-22]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0074:0083:CS:PDF>>.
- Evropský rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. n.d. *Předlužení – otázky a odpovědi* [online]. [cit. 2012-05-04]. Dostupné z WWW: <<http://ev2010.cz/predluzeni/predluzeni-otazky-a-odpovedi/>, cit 2012-09-03)>.
- Exekutorská komora. (2012). *Statistiky exekucí za rok 2011* [online]. [cit. 2012-10-20]. Dostupné z WWW: <<http://ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/586-statistiky-exekuci-za-rok-2011-15-03-2012?w=>>>.
- Exekutorská komora. *Statistiky*. Dostupné z WWW: <<http://ekcr.cz/1/statistiky/87-statistiky?w=>>>.
- FETTER, Richard W. Kolik zaplatíte protistraně, když prohrájete soudní spor? *Mešec.cz* [online]. 22. 3. 2012 [2012-12-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.mesec.cz/clanky/kolik-zaplatite-protistrane-kdyz-prohrajete-soudni-spor/>>.
- Finanční noviny.cz. (2012a). *Podíl klientů s problémy se splácením úvěrů neroste* [online]. 29. 4. 2012 [2012-11-13] Dostupné z WWW: <[http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/podil-klientu-s-problemy-se-splacenim-uveru-neroste/788439&id\\_seznam=>](http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/podil-klientu-s-problemy-se-splacenim-uveru-neroste/788439&id_seznam=>)>.
- Finanční noviny.cz. (2012b). *Pojišťovny: Zájem o pojištění plateb při ztrátě práce neroste* [online]. [2012-11-27] Dostupné z WWW: <<http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/797522>>.

Finanční noviny.cz. (2012c). *Splátkové dohody podle inkasní asociace dodržuje 44 pct dlužníků* [online]. [2012-11-27] Dostupné z WWW: <[http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/splatkove-dohody-podle-inkasni-asociace-dodrzuje-44-pct-dluzniku/869245&id\\_seznam=>](http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/splatkove-dohody-podle-inkasni-asociace-dodrzuje-44-pct-dluzniku/869245&id_seznam=>)>.

GATHERGOOD, John. (2012). „Self-control, financial literacy and consumer over-indebtedness” *Journal of Economic Psychology* [online] 33 (3): 590-602 [cit. 2012-11-23]. Dostupné z WWW: <[>](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167487011001735).

GLOUKOVIEZOFF, Georges. (2006). From financial exclusion to overindebtedness: the paradox of difficulties for people on low incomes? in Lusia Anderloni, Maria D. Braga, Emanuele M. Carluccio (eds.). *New frontiers in banking services. Emerging needs and tailored products for untapped markets*. Berlin : Springer Verlag [online]. [cit. 2012-11-27]. Dostupné z WWW: <[>](http://gloukoviezoff.files.wordpress.com/2009/01/article-gloukoviezoff-book-anderloni-en.pdf).

GUMY, Julia. (1996). *Explaining Overindebtedness in the European Union. An empirical comparative analysis in selected countries using the ECHP* [online]. Příspěvek připravený na BHPS 2007 Conference Colchester, 5. – 7. července 2007, Spojené království [cit. 2012-10-21]. Dostupné z WWW: <[>](https://www.iser.essex.ac.uk/files/conferences/.../Gumy.pdf)

HENDL, Jan. (2008). *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Praha: Portál.

HORÁKOVÁ, Šárka. (2010). *Komparace systémů řešení otázky předlužení jednotlivců ve vybraných zemích*. Diplomová práce. Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí práce Ing. Vladimír Hyánek, Ph.D.

HORČIČKOVÁ, R. (2008). *Dluhové poradenství v občanských poradnách: současnost a návrhy pro další rozvoj*. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta. Vedoucí práce doc. Ing. Dalibor Holda CSc.

HOVORKA, Jiří. Dlužíte 800 korun, najednou je to 15 tisíc. Podívejte se jak. *Aktuálně.cz* [online]. 23. 9. 2012 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z WWW: <[>](http://aktualne.centrum.cz/finance/grafika/2012/09/23/kolik-stoji-exekuce/?cid=764062#2).

HOWLETT, Michael. (2000). „Managing the ‘hollow’ state: procedural policy instruments and modern governance.” *Canadian Public Administration* 43 (4): 412 – 431.

HOWLETT, Michael, M. Ramesh, Anthony Perl. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.

HRUŠOVÁ, Monika. Roste počet exekucí na důchod. Lidé jsou důvěřiví. *Hypindex.cz* [online]. 4. 10. 2012 [cit. 2012-10-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.hypindex.cz/roste-pocet-exekuci-na-duchod-lide-jsou-duverivi/>>.

HYBLEROVÁ, Lucie. Češi neví, jak se zbavit dluhů. Občanské poradny "praskají ve švech". *Tiscali.cz* [online]. 25. 9. 2012 [cit. 2012-10-15]. Dostupné z WWW: <[>](http://zpravy.tiscali.cz/cesi-nevi-jak-se-zbavit-dluhu-obcanske-poradny-praskaji-ve-svech-200663).

Insolvenční zákon. (2012). *Statistiky* [online]. [cit. 2012-10-01]. Dostupné z WWW: <[>](http://www.insolvenni-zakon.cz/expertni-skupina-s22/statistiky.html).

Institut für Finanzdienstleistungen. (2010). *Study on interest rate restrictions in the EU* [online]. [cit. 2013-01-04]. Dostupné z WWW: <[>](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf).

Iuridicum Remedium. (2012). *Závěrečná analýza systémových chyb na poli exekucí* [online]. [cit. 2012-12-13]. Dostupné z WWW:

<[http://www.iure.org/sites/default/files/article/downloads/iure\\_zaverecna\\_analyza\\_systemovych\\_chyb\\_na\\_poli\\_ekuci\\_cervenec\\_2012.pdf](http://www.iure.org/sites/default/files/article/downloads/iure_zaverecna_analyza_systemovych_chyb_na_poli_ekuci_cervenec_2012.pdf)>.

Kancelář finančního arbitra. (2012). *Výroční zpráva o činnosti finančního arbitra 2011* [online]. [cit. 2012-12-05]. Dostupné z WWW: <[http://www.finarbitr.cz/download/406\\_cs\\_vyrocnizprava-o-cinnosti-financniho-arbitra-za-rok-2011.pdf](http://www.finarbitr.cz/download/406_cs_vyrocnizprava-o-cinnosti-financniho-arbitra-za-rok-2011.pdf)>.

KELLER, Jan. (1995). *Až na dno blahobytu*. Brno: Hnutí Duha.

KELLER, Jan. (2011). *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Komora specialistů pro krizové řízení a insolvenční řízení v ČR. (2011). *Základní informace k uskutečněnému pracovnímu setkání svolanému Ministerstvem vnitra České republiky, v zastoupení Probační a mediační služby ČR k vytvoření "Aliance proti dluhům"* [online]. [cit. 2012-10-20]. Dostupné z WWW: <[www.kskri.cz/htm/stahuj.php?id=519](http://www.kskri.cz/htm/stahuj.php?id=519)>.

LEA, Stephen E. G., Roger M. Tarpy, Paul Webley. (1994). *Psychologie ekonomického chování*. Brno: Grada.

LINSTONE, Harold A., Murray TUROFF. (2002). „Introduction“. Pp. 3-12 in Linstone, Harold A., Murray Turoff (eds.). *The Delphi Method: Techniques and Applications* [online]. [cit. 2013-01-04]. Dostupné z WWW: <<http://is.njit.edu/pubs/delphibook/delphibook.pdf>>.

LOVRITŠ, Veronika. (2008). *Dluhy a předlužení* [online]. [cit. 2012-11-12]. <[http://www.iqrs.cz/storage/1232455589\\_sb\\_zprvaiqrsdluhypedluen.pdf](http://www.iqrs.cz/storage/1232455589_sb_zprvaiqrsdluhypedluen.pdf)>.

LOVRITŠ, Veronika. (2011a). *Trestné činy dlužníků* [online]. [cit. 2012-12-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.pomocsdluhy.cz/index.php/prevence-kriminality/87-trestne-ciny-dluzniku>>.

LOVRITŠ, Veronika. (2011b). *Lichva* [online]. [cit. 2012-12-09]. <<http://www.pomocsdluhy.cz/index.php/prevence-kriminality/86-lichva>>.

LOVRITŠ, Veronika. (2011c). *Nekalé praktiky* [online]. [cit. 2012-12-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.pomocsdluhy.cz/index.php/prevence-kriminality/88-nekale-praktiky>>.

MATOUŠEK, Ludvík. (2012). *Ústavní soud rozhodl o náhradách nákladů řízení v tzv. bagatelních věcech* [online]. [cit. 2012-12-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.concourt.cz/clanek/6525>>.

MIHALÍK, Vojtěch. Nucený výkon rozhodnutí prostřednictvím soudu či exekutora? *Epravo.cz* [online]. 25. 4. 2012 [cit. 2012-10-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/nuceny-vykon-rozhodnuti-prostrednictvim-soudu-ci-exekutora-82507.html>>.

Ministerstvo financí. (2007a). *Strategie finančního vzdělávání* [online]. [cit. 2012-11-25]. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Strategie\\_Fin-vzdelavani\\_CR\\_200710.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Strategie_Fin-vzdelavani_CR_200710.pdf)>.

Ministerstvo financí. (2007b). *Rámcová politika Ministerstva financí v oblasti ochrany spotřebitele na finančním trhu* [online]. [cit. 2012-11-25]. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Ramcova\\_politika\\_MF\\_OSFT2007\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Ramcova_politika_MF_OSFT2007_pdf.pdf)>.

Ministerstvo financí. (2010). *Národní strategie finančního vzdělávání* [online]. [cit. 2012-11-25]. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Narodni\\_strategie\\_Financniho\\_vzdelavani\\_MF2010.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Narodni_strategie_Financniho_vzdelavani_MF2010.pdf)>

Ministerstvo vnitra. (2009). *Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení* [online]. [cit. 2012-11-25]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-cele-identifikace-zasadnich-problemu-pdf.aspx>>.

- MEJSTŘÍK, Michal, Petr TEPLÝ. (2012). *Navigátor bezpečného úvěru* [online prezentace]. [2012-12-04]. Dostupné z WWW: <[http://www.bankovnipoplatky.com/userfiles/file/Prezentace%20-%2030\\_11\\_2012.pdf](http://www.bankovnipoplatky.com/userfiles/file/Prezentace%20-%2030_11_2012.pdf)>.
- NACĚRADSKÝ, Ondřej. (2012). *Novela občanského soudního řádu umožní od nového roku exekučně postihnout též příjmy, účty a další pohledávky manželů dlužníků* [online]. [cit. 2012-12-19]. <<http://dluhy.obcanskeporadny.cz/index.php/clanky/34-clanky/115-novela-obanskeho-soudniho-adu-umoni-od-noveho-roku-exekun-postihnout-te-prijmy-uty-a-dali-pohledavky-manel-dlunik>>.
- Navigátor bezpečného úvěru*. (2012) [online]. [cit.2012-12-18]. Dostupné z WWW: <<http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/get/id/22116>>.
- Nejvyšší soud. (2005). *Rozhodnutí NS 5 Tdo 1282/2004* [online]. [cit. 2012-12-10]. <[http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/FA796BD96C90C70EC1257A4E0066BCAB?openDocument&Highlight=0](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/FA796BD96C90C70EC1257A4E0066BCAB?openDocument&Highlight=0)>.
- Nejvyšší správní soud. (2012). *Kárná agenda ve věcech soudních exekutorů před Nejvyšším správním soudem (2009-2011)* [online]. [2012-12-13]. Dostupné z WWW: <[http://www.nssoud.cz/Karna-agenda-ve-vecech-soudnich-exekutoru-pred-Nejvyssim-spravnim-soudem-2009-2011-/art/810?tre\\_id=135](http://www.nssoud.cz/Karna-agenda-ve-vecech-soudnich-exekutoru-pred-Nejvyssim-spravnim-soudem-2009-2011-/art/810?tre_id=135)>.
- NEKOLA, Martin, Arnošt Veselý, František Ochrana. (2007). „Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik“. Pp. 141-156 in Arnošt Veselý a Martin Nekola (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- NEKOLOVÁ, Markéta. (2006). „Metoda Delphi“. Pp. 142-148 in Martin Potůček (ed.). *Manuál prognostických metod*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- ORC Macro. (2001). *Study of the problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects* [online]. [cit. 2012-10-17]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/fin\\_serv/cons\\_directive/fin\\_serv06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fin_serv/cons_directive/fin_serv06_en.pdf)>.
- PAL, Leslie A. (2006). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Ontario, Canada: Nelson.
- PATEROVÁ, Hana. (2007). „Tvorba cílů a evaluačních kritérií“. Pp. 234-251 in Arnošt Veselý a Martin Nekola (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- PETRUSEK, Miloslav. (2006). *Společnosti pozdní doby*. Praha : Sociologické nakladatelství
- Provident Financial. (2012b). *Zpráva o neférových praktikách na nebankovním trhu* [prezentace výsledků zasláná e-mailem]. [cit. 2012-12-18]. Praha.
- PIHERA, Vlastimil. *Regulace spotřebitelských úvěrů zpřísní, ministerstvo financí chystá novelu*. *Patria Online* [online]. 8. 6. 2012 [cit. 2012-12-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.patria.cz/pravo/2086740/regulace-spotrebitelskych-uveru-zprisni-ministerstvo-financi-chysta-novelu.html>>.
- Poradna při finanční tísni. (2010) *Následky dluhů, prevence zadlužování a insolvenční zákon pohledem Poradny při finanční tísni, o.p.s.* [prezentace online]. [cit. 2012-11-28]. Dostupné z: <[www.ey2010.cz/uploads/file/Poradna\\_smejkal.ppt](http://www.ey2010.cz/uploads/file/Poradna_smejkal.ppt)>.
- Poradna při finanční tísni. (2011). *Aktuální situace zadluženosti české společnosti, dopady na jednotlivce a domácnosti* [prezentace online]. [cit. 2012-11-17]. Dostupné z: <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/seminar-zadluzenost-ceske-spol-a-souv-migrace/aktualni-situace-zadluzenosti-ceske-spol-d-smejkal-poradna-pri-financni-tisni-o-p-s/download>>.
- Poradna při finanční tísni. (2012). *Výroční zpráva za rok 2011* [online]. [cit. 2012-10-20]. Dostupné z WWW: <[http://www.financnitisen.cz/doc/vyrocní\\_zprava\\_11.pdf](http://www.financnitisen.cz/doc/vyrocní_zprava_11.pdf)>.

- Poslanecká sněmovna. (2012). *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, VI. volební období, 781/1* [online]. [cit. 2012-12-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122634>>.
- Provident Financial. (2012a). *Krise naučila Čechy lépe hospodařit* [online]. [cit. 2012-12-03]. Dostupné z: <<http://www.provident.cz/pages/20120111-krize-lepsi-hospodareni>>.
- RAJL, Jiří. Odpovědnost za úvěr má především spotřebitel. *Lidové noviny* [online]. 26. 9. 2012 [cit. 2012-11-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.creditbureau.cz/Novinky/Novinky/Pages/Odpov%C4%9Bdnost-za-%C3%BAv%C4%9Bm-%C3%A1-p%C5%99edev%C5%A1%C3%ADm-spot%C5%99ebitel.aspx>>.
- REVENDA, Zbyněk, Martin MANDEL, Jan KODERA, Petr MUSÍLEK, Petr DVOŘÁK, Jaroslav BRADA. (1999). *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. 2. vydání. Praha: Management Press.
- Rozhodně ne.cz. (2009). *Analýza: Index predátorského úvěrování* [online]. [cit. 2012-12-04]. Dostupné z: <<http://rozhodnene.cz/analyzy/091208-analyza-index-predatorskeho-uverovani>>.
- SALAMON, Lester M., Helmut K. ANHEIER. (1999). *Nástup neziskového sektoru*. Praha: Agnes.
- SALKIND, Neil J., Kristin RASMUSSEN. (2010). "Delphi technique" in N. Salkind (Ed.). *Encyclopedia of measurement and statistics*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- SKUHROVÁ, Petra, Kristýna KRUŠINSKÁ. (2012). *Kurz Ochrany spotřebitele v praxi* [prezentace dne 9. 11. 2012]. Praha: Občanské sdružení Remedium.
- SMRČKA, Luboš. (2008) *Rodinný rozpočet a společnost spotřeby: staronový pohled na osobní finance a bohatství*. Praha : Professional Publishing.
- Solus. (2012). *Platební morálka Čechů se ve 3. čtvrtletí mírně zhoršila v celé ČR kromě Zlínského kraje, potíže s úhradou splatných závazků mělo ke konci září 7,93 % dospělých obyvatel ČR* [online]. [cit. 2012-09-29]. Dostupné z WWW: <<https://www.solus.cz/archiv-tiskovych-zprav/11-10-2012-platebni-moralka-cechu-se-ve-3-ctvrtleti-mirne-zhorsila-v-cele-cr>>.
- Stem. (2012). *Rodin s finančními problémy nepřibývá* [online]. [cit. 2012-10-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.stem.cz/clanek/2348>>.
- Stemmark. (2010a). *Zmapování finanční gramotnosti v ČR – projekt ČSOB a STEM/MARK* [elektronická prezentace]. Praha: ČSOB.
- Stemmark. (2010b). *Finanční gramotnost v ČR* [online prezentace]. [cit. 2012-10-3]. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/EXT - PPT zaverecna zprava mereni FG - plne zneni.pdf>>.
- STRAUSS, Anselm L., CORBIN, Juliet. (1999). *Základy kvalitativního výzkumu : postupy a techniky metody zakotvené teorie*. Boskovice: Albert.
- Social Situation Observatory. (2010). *Over-indebtedness. New evidence from the EU-SILC special module. Research note 4/2010* [online]. [cit. 2012-11-28]. Dostupné z WWW: <[http://www.socialsituation.eu/research-notes/RN04\\_2010\\_Overindebteness.pdf/?searchterm=over-indebtedness](http://www.socialsituation.eu/research-notes/RN04_2010_Overindebteness.pdf/?searchterm=over-indebtedness)>.
- SYROVÁTKOVÁ, Štěpánka, Josef MACHALÍČEK, Jana CHRISTOVÁ. (2008). *Dluhová problematika. Informační brožura*. Praha: Člověk v tísni.
- ŠVIHEL, Petr. *Vyplatí se půjčka? Stačí použít selský rozum*. Lidovky.cz [online]. 12. 12. 2011 [cit. 2012-11-01]. <[http://byznys.lidovky.cz/tiskni.asp?r=moje-penize&c=A111211\\_214325\\_moje-penize\\_sk](http://byznys.lidovky.cz/tiskni.asp?r=moje-penize&c=A111211_214325_moje-penize_sk)>.

- TUROFF, Murray. (2002). „The Policy Delphi“. Pp. 80-96 in Linstone, Harold A. , Murray Turoff (eds.). *The Delphi Method: Techniques and Applications* [online]. [cit. 2013-01-04]. Dostupné z WWW: <<http://is.njit.edu/pubs/delphibook/delphibook.pdf>>.
- TŮMA, Ondřej. (2012a) Očima expertů: Exekuce se utrhy ze řetězu. Kdo za to může? *Peníze.cz* [online]. 3. 2. 2012 [cit. 2012-12-12]. <<http://www.penize.cz/exekuce/229995-ocima-expertu-exekuce-se-utrhy-ze-retezu-kdo-za-to-muze>>.
- TŮMA, Ondřej. (2012b) Anketa: Divočina na trhu spotřebitelských úvěrů! Je čas zasáhnout? *Finmag.cz* [online]. 20. 4. 2012 [cit. 2012-12-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.finmag.cz/cs/finmag/anketa/anketa-divocina-na-trhu-spotrebitelskych-uveru-je-cas-zasahnout/>>.
- Ústavní soud. (2011). *Usnesení ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, ÚS 2777/11* [online]. [cit. 2012-12-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=6110>>.
- Ústavní soud. (2012). *Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2012. ÚS 3923/11* [online]. [cit. 2012-12-01]. Dostupné z WWW: <[http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-3923-2011\\_2](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-3923-2011_2)>.
- VEBLEN, Thorstein. (1999). *Teorie zahálčivé třídy*. Praha: Sociologické nakladatelství
- VEDUNG, Evert. (2003). Policy Instruments: Typologies and theories. Pp. 21-58 in M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, a E. Vedung (eds.). *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- VESELÝ, Arnošt. (2006). „Veřejná politika a policy analysis“. *Pražské sociálně vědní studie, Veřejná politika a prognostika PPF – 015*. Praha: Fakulta sociálních věd UK.
- Vláda ČR. (2012a). *Tisková zpráva: Finanční experti, zástupci státní správy a neziskové organizace chtějí společně hledat řešení predátorských aktivit* [online]. [cit. 2012-11-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenec-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/tiskova-zprava-financni-experti--zastupci-statni-spravy-a-neziskove-organizace-chteji-spolecne-hledat-reseni-predatorskych-aktivit--98510/>>.
- VLTAVSKÁ, Silvie. (2011). *Finanční vzdělávání jako prevence proti předlužení českých domácností*. Praha. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.
- VOKURKOVÁ, Iva. *Revoluční nález. Raketový nárůst dluhu? Už ne, soud zkrouhne odměny advokátů*. *Týden.cz* [online]. 30. 3. 2012 [cit. 2012-12-05]. Dostupné z WWW: <[http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/raketovy-narust-dluhu-uz-ne-soud-zkrouhne-odmeny-advokatu\\_229811.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/raketovy-narust-dluhu-uz-ne-soud-zkrouhne-odmeny-advokatu_229811.html)>.
- VYCHOPENĚ, Martin. *News České advokátní komory*, 28.2.2012
- VYSEKALOVÁ, Jitka. (2004). *Psychologie spotřebitele: jak zákazníci nakupují*. Praha: Grada.
- VYSEKALOVÁ, Jitka, KOMÁRKOVÁ, Růžena. (2000). *Psychologie reklamy*. Praha: Grada
- ZAMRAZILOVÁ, Eva. (2011). *Jaké problémy přináší finanční negramotnost* [online prezentace]. [cit. 2012-10-20]. Dostupné z WWW: <[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro\\_media/konference\\_projevy/vystoupeni\\_pr\\_ovejvy/download/zamrazilova\\_20111125\\_fin\\_vzdelavani.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_pr_ovejvy/download/zamrazilova_20111125_fin_vzdelavani.pdf)>.
- ZÁMEČNÍK, Petr. (2012). *Financování bydlení: Nejbezpečnější jsou hypotéky*. *Hypindex.cz* [online]. 10. 10. 2012 [cit. 2012-11-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.hypindex.cz/financovani-bydleni-nejbezpecnejsi-jsou-hypoteky/>>.

## Legislativní dokumenty

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES  
Vyhláška č. 484/2000 Sb.  
Vyhláška č. 330/2001 Sb.  
Vyhláška č. 64/2012 Sb.  
Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád  
Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník  
Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích  
Zákon č. 138/2002 Sb., o regulaci reklamy  
Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)  
Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník  
Zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů

## Necitovaná literatura

Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform. (2007). *Tackling over-indebtedness* [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.bis.gov.uk/files/file42700.pdf>>

DUCHTÍK, Lukáš. (2010). *Vývoj zadluženosti domácností v ČR (ekonomické a právní aspekty)*. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta.

IQ Roma Servis. (2008). *Čas zkusit to jinak...* [online]. [cit. 2013-01-04]. Dostupné z WWW: <[http://www.iqrs.cz/storage/1240410378\\_sb\\_iqrs\\_koncepcnizprava08.pdf](http://www.iqrs.cz/storage/1240410378_sb_iqrs_koncepcnizprava08.pdf)>.

KEMPSON, Elaine. (2002). *Over-indebtedness in Britain. A report to the Department of Trade and Industry* [online]. Dostupné z WWW: <[http://www.pfrc.bris.ac.uk/Reports/Overindebtedness\\_Britain.pdf](http://www.pfrc.bris.ac.uk/Reports/Overindebtedness_Britain.pdf)>.

MASTNÁ, Markéta. (2010). *Chudoba a předluženost českých domácností*. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze. Národohospodářská fakulta. Vedoucí práce doc. Ing. Magdalena Kotýnková, CSc.

Ministerstvo vnitra. (2006). *Právní rozbor k problematice zadlužování sociálně deprivovaných vrstev obyvatelstva* [online]. Dostupné z WWW: <[www.mvcr.cz/soubor/minority-zadluzovani-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/minority-zadluzovani-pdf.aspx)>.

Ministerstvo vnitra. (2008). *Prevence zadlužování českých domácností s důrazem na sociálně slabé a vyloučené skupiny obyvatel* [online]. Dostupné z WWW: <[www.mvcr.cz/soubor/prevence-zadluzovani-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/prevence-zadluzovani-pdf.aspx)>.

MÍKOVÁ, Hana. (2010). *Životní situace dlužníků-klientů občanské poradny*. Brno. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. Vedoucí práce prof. PhDr. Libor Musil, CSc.

OXERA. (2000). *Are UK households over-indebted??* [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.oxera.com/>>.

SKUHROVÁ, Petra. (2011). *Možnosti neziskového sektoru v oblasti zvyšování finanční gramotnosti občanů*. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Společnou cestou. (2006). *Spotřebitelské úvěry a neschopnost splácet dluhy – vybrané otázky* [online]. [cit. 2013-01-04]. Dostupné z WWW: <[www.spolcest.cz/files/poradna/final-kniha.pdf](http://www.spolcest.cz/files/poradna/final-kniha.pdf)>.

ŠNOBLOVÁ, Zuzana. (2011). *Oddlužení – jeden ze sanačních způsobů řešení úpadku*. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Petr Smolík, Ph.D.

ŠVARZBERGEROVÁ, Jana. (2010). *Finanční gramotnost*. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí diplomové práce Ing. František Řezáč, Ph.D.



## **PŘÍLOHY**

**Příloha č. 1:** Seznam účastníků rozhovorů a dotazníkového výzkumu (tabulka)

**Příloha č. 2:** Podklad k rozhovorům – seznam řešení

**Příloha č. 3:** Dotazník

**Příloha č. 4:** Sazby odměn pro advokáta ve věcech, v nichž je předmětem řízení zaplacení peněžité částky nebo jiné penězi ocenitelné plnění (podle vyhlášky č. 484/2000 Sb., srovnání: do 28.2.2012, po 28.2.2012)

**Příloha č. 5:** Model vlivů zadlužování a předlužování domácností (obrázek)

**Příloha č. 6:** Podněty finančnímu arbitrovi v roce 2011 (graf)

**Příloha č. 7:** Náklady právního zastoupení v nalézacím a exekučním řízení ve vybraných zemích (graf)

**Příloha č. 8:** Výsledky 2. kola výzkumu – vybraná opatření

## Příloha 1

### Seznam účastníků rozhovorů a dotazníkového výzkumu

Jméno	Organizace a pozice	Datum rozhovoru	Účast v dotazníkovém šetření
DAVID ŠMEJKAL	<i>Poradna při finanční tísni</i> ředitel poradny	27. 3. 2012	ANO
DANIEL HŮLE	<i>Člověk v tísni</i> analytik, vedoucí programu Dluhového poradenství	19. 4. 2012	ANO
LUDMILA ŽÁNOVÁ	<i>Občanská poradna Liberec</i> vedoucí poradny	22. 3. 2012	ANO
ZUZANA SCHOVÁNKOVÁ	<i>Občanská poradna Praha 1</i> poradkyně	30. 3. 2012	ANO
KRISTÝNA KRUŠINSKÁ	<i>Občanská poradna Remedium</i> vedoucí poradny, poradkyně	12. 4. 2012	ANO
DAGMAR KLÁROVÁ	<i>Proxima Sociale, o. s.</i> sociální pracovnice poradny	26. 3. 2012	ANO
LUKÁŠ VACEK	<i>Ministerstvo financí</i> vedoucí odd. Retailové finanční služby a ochrana spotřebitele na finančním trhu	25. 4. 2012	ANO
MICHAL HLAVÁČEK	<i>Česká národní banka</i> odbor finanční stability	14. 5. 2012	ANO
JAN MATOUŠEK	<i>Česká bankovní asociace</i> náměstek výkonného ředitele	14. 5. 2012	x
BLAŽENA VALKOŠÁKOVÁ	<i>Česká leasingová a finanční asociace</i> místopředsedkyně představenstva <i>společnost Cetelem</i> ředitelka Finanční správy	4. 6. 2012	x
VÁCLAV LÁSKA	soukromý advokát	27. 9. 2012	ANO
VIKTOR PAGGIO	poslanec strany LIDEM	27. 9. 2012	ANO
ANNA MEIXNEROVÁ	<i>IQ Roma Servis, o. s.</i> právnička a poradkyně	x	ANO
PETRA SKUHROVÁ	<i>Občanská poradna Remedium</i> <i>Občanská poradna Společnou cestou</i> poradkyně	x	ANO
ONDŘEJ HOLOUBEK	<i>společnost Provident Financial</i> tiskový mluvčí	x	ANO

## **Příloha 2**

### **Podklad k rozhovorům – seznam řešení**

příčiny?

data?

řešení?

#### **A) REKLAMA**

Slogan

Zákon o regulaci reklamy

Klamavá reklama – je potřeba řešit klamavou reklamu? A jak?

Úprava povinnosti uvádět informace řádně

#### **B) ŘEŠENÍ PROCESNÍ POVAHY, OBČANSKÝ ZÁKONÍK, SOUDNÍ ZÁLEŽITOSTI**

Možnost požádat soud o prodloužení doby splatnosti úvěru

Moratorium

Rozhodčí doložky

Lichva

Exekuční změny

Snížení zálohy na insolvenční řízení -

#### **C) SJEDNÁVÁNÍ ÚVĚRU**

Zákaz poskytování úvěru bez ověření solventnosti klienta

Uchovávání dat v registrech

Povinnost zjišťovat bonitu, schopnost dlužníka splácet

Úprava nového spotřebitelského zákona

Omezení výše úvěru zákonem

Povinné formuláře - povinnost uvádět standardizovaný přehled

Povinné dohoda o splátkovém kalendáři

Povinné zveřejňování smluv na internetu?

#### **D) KONTROLA A REGULACE ÚVĚROVÝCH SPOLEČNOSTÍ**

Licence pro úvěrové společnosti (povinné)

Nový dohled - dohled a kontrola nad institucemi, kde nedohlíží ČNB

Lepší kontrola ze strany ČOI

#### **E) PORADENSTVÍ A OPATŘENÍ INFORMAČNÍ POVAHY**

Systémovost dluhového poradenství s příspěvků finančních institucí

Rozšíření sítě finančního poradenství

Různé informační prostředky

Povinnost úvěrových společností informovat o možnostech pomoci

Zřízení bezplatné telefonní linky

Televizní kampaň

Povinnost veřejnoprávních médií zahrnout do vysílání finanční vzdělávání

Kampaně zaměřené na konkrétní cílové skupiny, které jsou v ohrožení

#### **F) ALTERNATIVNÍ ZPŮSOBY ZADLUŽENÍ A MOŽNOSTI ŘEŠENÍ PŘEDLUŽENOSTI**

Institut vyjednávání

Zavedení tzv. sociálního úvěru

#### **G) STÁTNÍ POLITIKA PŘEDLUŽENÍ DOMÁCNOSTÍ**

Vznik Komise pro finanční problémy domácností

Podpora osvětu, kampaně NNO, osvěta ve škole

Povinné finanční vzdělávání na školách

Zvyšování finanční gramotnost v dalším vzdělávání

Stimuly k vytváření finančních rezerv pro rodiny – jaké?

### Příloha 3

#### Dotazník pro diplomovou práci o ochraně spotřebitele a předluženosti obyvatel ČR souvisejících se spotřebitelskými úvěry

##### Navrhovaná řešení a opatření za účelem snížení předlužení obyvatelstva a zlepšení ochrany spotřebitele

Seznam vybraných řešení byl sestaven na základě debat o opatřeních navrhovaných odborníky z veřejné správy, neziskových organizací a finančních asociací. Cílem toho výzkumu je získat Vás konečný názor na předkládaná řešení. Počítá se s tím, že Váš názor může být případně i pozměněn oproti názoru, který jste zmínil/a během rozhovoru, a to na základě názorů ostatních odborníků na tuto problematiku (tj. předkládaný seznam řešení), neboť tato metoda dotazování usiluje o co největší názorovou shodu odborníků. Předem Vám děkuji za pozornost věnovanou tomuto výzkumu.

Na základě oslovení v zaslaném e-mailu Vás prosím o vyplnění následující tabulky s jednotlivými řešeními.

Ve sloupci č. 4 vyberte prosím ze všech 15 uvedených řešení 3-5, jež považujete vy osobně za nejdůležitější pro snížení předluženosti domácností. U tohoto řešení uveďte např. „X“ nebo dané řešení barevně zvýrazněte.

Seznam zdaleka neobsahuje všechna možná řešení, a proto, pokud považujete za zásadní řešení, jež zde nebylo uvedeno, připište jej, prosím, do tabulky.

Jestliže u některého řešení nevíte nebo se necítíte být zcela kompetentní danou problematiku řešit z důvodu Vašeho jiného oborového zaměření, nechte pole prázdné.

Vyplněný dotazník zašlete, prosím, nejdéle **do neděle 2. prosince 2012** na adresu [luc.rezacova@gmail.com](mailto:luc.rezacova@gmail.com)

Velmi Vám děkuji za ochotu a čas strávený vyplňováním.

Lucie Řezáčová  
*studentka Fakulty sociálních věd UK, obor Veřejná a sociální politika*

	ŘEŠENÍ / OPATŘENÍ	① Souhlasil/a bych se zavedením:  ANO X NE	② Principiálně souhlasím, ale nesouhlasím s konkrétním nastavením (zdůvodněte, prosím):	③ Možná rizika, další poznámky např. k účinnosti nebo politické průchodnosti:	④ Prioritní řešení:
1	<b>Zákaz reklamy na spotřebitelské úvěry obdobným způsobem jako u cigaret</b> (Zákaz by se tedy nevztahoval na reklamu v periodickém tisku, neperiodických publikacích, na pobočkách poskytujících úvěry apod. Zákaz reklamy by se dále nevztahoval na vlastní webové stránky poskytovatele/zprostředkovatele. V těchto případech by však reklama obsahovala zřetelné varování např. ve znění „Půjčování může přinést finanční problémy“. Zákaz reklamy by se naopak vztahoval také na letáky, což je u cigaret povoleno.)				
2	<b>Povinné uvádění kontaktu na programy finanční gramotnosti a neziskového dluhového poradenství v reklamách o spotřebitelských úvěrech</b>				
3	<b>Zlepšení dozorové činnosti ze strany České obchodní inspekce</b> (Týká se jak intenzity, tak i metodiky kontrol. Např. nejen obsahová kontrola smluv, ale i utajené namátkové kontroly, kontrola posouzení úvěruschopnosti spotřebitele, kontrola subjektů inzerujících nápadně podezřelé reklamy v tisku nebo prostřednictvím černého výlepu. Dále větší sankce pro subjekty porušující zákon – vyšší pokuty v řádech min. desetitisíců či statisíců či příp. trestní oznámení)				
4	<b>Omezení vymahatelnosti pohledávky při nedodržení zákonem daných podmínek o poskytování spotřebitelského úvěru či při neposouzení úvěruschopnosti spotřebitele</b> (V případě, že by poskytovatel nebo zprostředkovatel nebyl schopen prokázat poskytnutí úvěru za podmínek odpovídajících zákonu, zejména pokud by s odbornou péčí neposoudil schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr, v případě sporu by soud (nebo rozhodce) nemusel věřiteli přiznat celou výši jeho pohledávky vůči spotřebiteli.)				

5	<p><b>Povinné licence na základě zákonem stanovených podmínek, tj. poskytování a zprostředkování spotřebitelského úvěru jako koncesovaná živnost</b>  (Poskytovat a zprostředkovat spotřebitelské úvěry by mohly pouze subjekty po prokázání původu peněz a po schválení úvěrových podmínek např. Českou obchodní inspekci. Zprostředkování a poskytování úvěru by bylo živností koncesovanou. K žádosti o koncesi by se tak musela vyjádřit ČOI. Cílem by bylo radikálně snížit počet legálních subjektů na trhu. Na získání licence by musela být dostatečně dlouhá doba, např. 4 roky - kvůli předpokládané zátěži úřadů. Pakliže by došlo k pravomocnému sankcionování ze strany ČOI, mohlo by to být důvodem k odebrání živnosti, resp. licence. Dlužník by nebyl povinen splácet úvěr, jestliže by mu jej poskytl subjekt bez této licence.)</p>				
6	<p><b>Povinnost pro poskytovatele úvěrů odvádět příspěvky na dluhové poradenství</b> (např. odvádění příspěvků do společného fondu podle podílu nesplácených úvěrů, což by pravděpodobně znamenalo nutnost centrálního registru všech spotřebitelských úvěrů) <b>NEBO příspěvky na finanční vzdělávání</b> (např. malá část prostředků na reklamu poskytovatelů a zprostředkovatelů odváděných do společného fondu. V ideálním případě by to bylo navázáno na určitý systém kvality finančního vzdělávání). Navrhovaný fond by mohl být v obou případech spravován např. Ministerstvem financí, Českou národní bankou, Českou obchodní inspekci, Finančním arbitrem či jiným vhodným subjektem.</p>				
7	<p><b>Zrušení dolní hranice pro definici spotřebitelského úvěru</b>  (Spotřebitelským úvěrem by byl nikoliv úvěr až od 5 tis. Kč)</p>				
8	<p><b>Zákonné omezení výše smluvních sankcí při neplnění povinnosti spotřebitelem</b>  (Maximální výše celkových sankcí by nesměla překročit ideálně 1 násobek jistiny.)</p>				
9	<p><b>Maximální výše RPSN</b>  (Stanovení max. výše RPSN by mohlo být navázáno např. na lombardní sazbu vyhlášenou ČNB. Maximální RPSN by se mohla pohybovat reálně kolem 60 %.)</p>				

10	<p><b>Povinný jednotný formulář důležitých informací k úvěrové smlouvě</b>  (Součástí všech úvěrových smluv by musel být jednotný, standardizovaný formulář, který by měl jednotnou grafickou podobu, předepsanou velikost písma atp. Formulář by obsahoval popis základních vlastností spotřebitelského úvěru a informace o nákladech spotřebitelského úvěru včetně sankcí při neplacení, což je v současné době již součástí nepovinného formuláře pro standardní informace o spotřebitelském úvěru. Cílem je, aby spotřebitel dostal všechny důležité údaje ideálně na jednom listu.)</p>				
11	<p><b>Zrušení směnek a šeků u spotřebitelských úvěrů</b>  (Nebylo by možné použít směnku, ani šek ke splacení nebo zajištění úvěru. Zároveň při porušení tohoto zákazu by za škodu tímto způsobenou spotřebiteli zodpovídal společně věřitel se zprostředkovatelem. Tento návrh kopíruje návrh novely Zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru.)</p>				
12	<p><b>Vyloučení použití rozhodčího řízení u spotřebitelských úvěrů</b></p>				
13	<p><b>Televizní a rozhlasová kampaň zaměřená na hlavní pochybení spotřebitelů v otázce půjčování a varování před nesolidními poskytovateli/zprostředkovateli</b> (Kampaň by mohla být např. financována z prostředků ESF a být pod patronátem např. MPSV. Příkladem může být kampaň proti predátorským věřitelům v USA:  <a href="http://www.youtube.com/watch?v=zmisRODVrg8&amp;feature=relmfu">http://www.youtube.com/watch?v=zmisRODVrg8&amp;feature=relmfu</a>,  <a href="http://www.youtube.com/watch?v=6JUj9VkJmJA&amp;feature=endscreen&amp;NR=1">http://www.youtube.com/watch?v=6JUj9VkJmJA&amp;feature=endscreen&amp;NR=1</a>)</p>				
14	<p><b>Radikální snížení náhrad nákladů řízení u tzv. bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno tzv. formulářovou žalobou</b>  (V řízení v tzv. bagatelní věci, jež bylo zahájeno „formulářovou“ žalobou by byla výše odměny za zastupování žalobce advokátem radikálně snížena např. následovně: a) u plnění do 1.000,- odměna činí 500,-, maximálně však ve výši jednonásobku vymáhané jistiny, b) u plnění v rozmezí 1.001,- až 5.000,- odměna činí 1.000,-, c) u plnění v rozmezí 5.001,- až 10.000,- odměna činí 1.500,-.</p>				
15	<p><b>Snížení náhrad nákladů u tzv. bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno tzv. formulářovou žalobou, o polovinu při nepodání odporu ze strany dlužníka</b>  (Náhrada za odměnu za právní zastoupení advokátem by byla stanovena ve výši jedné poloviny odměny za celé řízení v případě, kdy by dlužník nepodal proti odpor platebnímu rozkazu. Tímto způsobem by bylo jednak částečně řešeno snížení náhrad advokátům a jednak by mohlo zabránit dlužníkům podávat odpor jen z důvodu vymáhání ztížít).</p>				

#### Příloha 4

**Sazby odměn pro advokáta ve věcech, v nichž je předmětem řízení zaplacení peněžité částky nebo jiné penězi ocenitelné plnění (podle Vyhlášky č. 484/2000 Sb., srovnání: do 28.2.2012, po 28.2.2012)**

*Paušální odměny od 1. 3. 2012*

Hodnota peněžité částky, jejíž zaplacení je předmětem řízení	Sazba odměny přiznávaná soudem jako náhrada nákladů řízení v jedné instanci
do 100 Kč 1000 Kč,	1 000 Kč,
přes 100 do 500 Kč	1500 Kč,
přes 500 do 1000 Kč	2500 Kč
přes 1 000 do 2000 Kč	3750 Kč
přes 2 000 do 5000 Kč	4800 Kč
přes 5 000 do 10 000 Kč	7500 Kč
přes 10 000 do 200 000 Kč	7500 Kč a 17 % z částky přesahující 10 000 Kč
přes 200 000 Kč do 10 000 000 Kč	39 800 Kč a 2 % z částky přesahující 200 000 Kč
přes 10 000 000 Kč	235 800 Kč a 0,15 % z částky přesahující 10 000 000 Kč

*Paušální odměny do 28. 2. 2012*

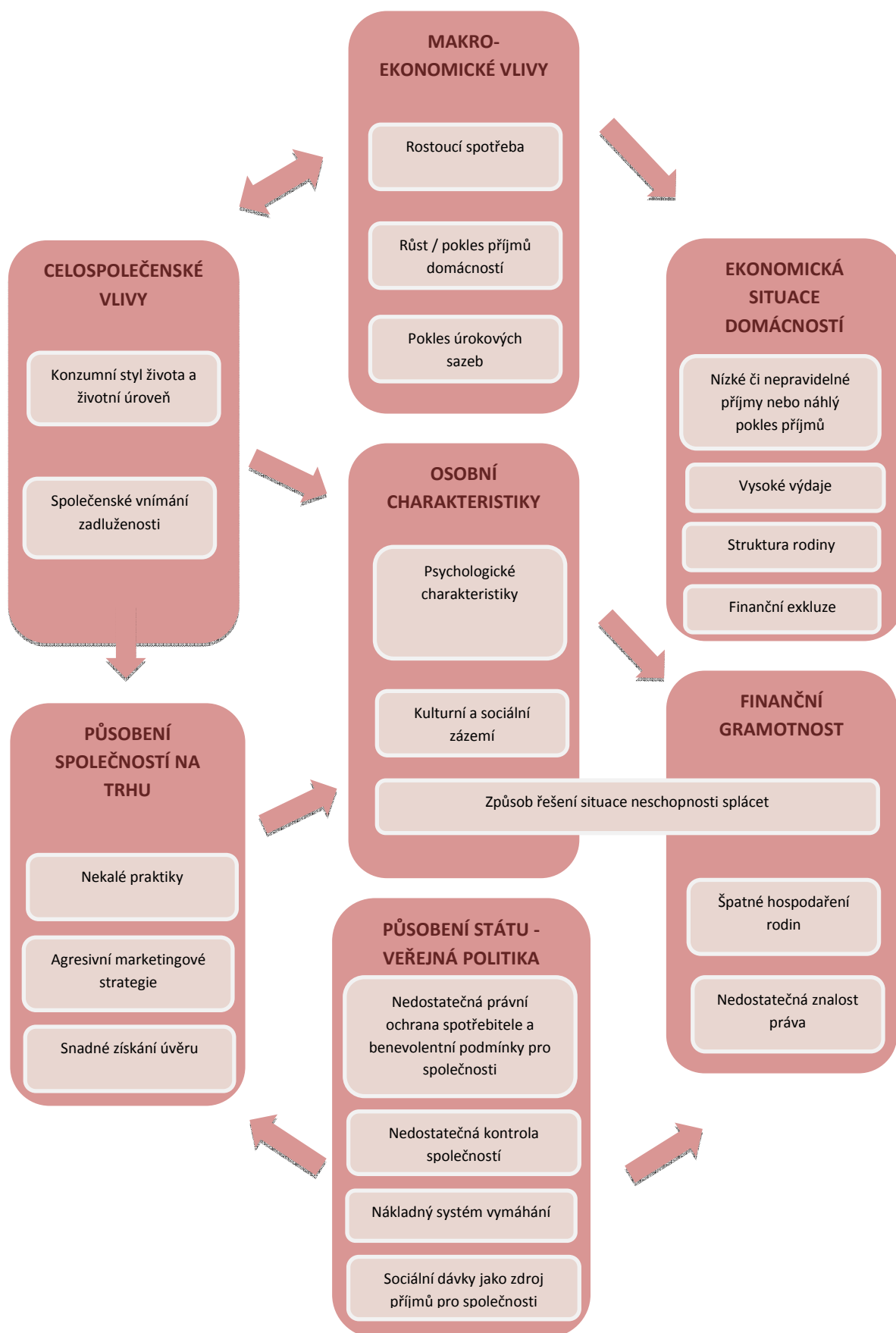
Hodnota peněžité částky, jejíž zaplacení je předmětem řízení	Sazba odměny přiznávaná soudem jako náhrada nákladů řízení v jedné instanci
do 1000 Kč	4500 Kč
přes 1000 do 5 000 Kč	6000 Kč
přes 5000 do 10 000 Kč	9000 Kč
přes 10 000 do 200 000 Kč	9000 Kč a 17 % z částky přesahující 10 000 Kč,
přes 200 000 Kč do 10 000 000 Kč	41 300 Kč a 2 % z částky přesahující 200 000 Kč,
přes 10 000 000 Kč	237 300 Kč a 0,15 % z částky přesahující 10 000 000 Kč

*Zdroj: Fetter, 2012*

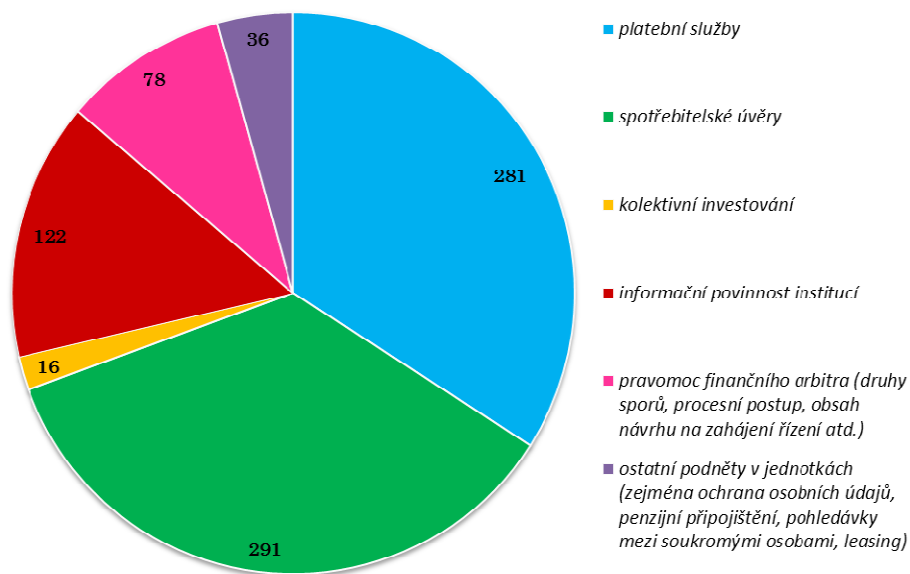


## Příloha 5

### Model vlivů zadlužování a předlužování domácností

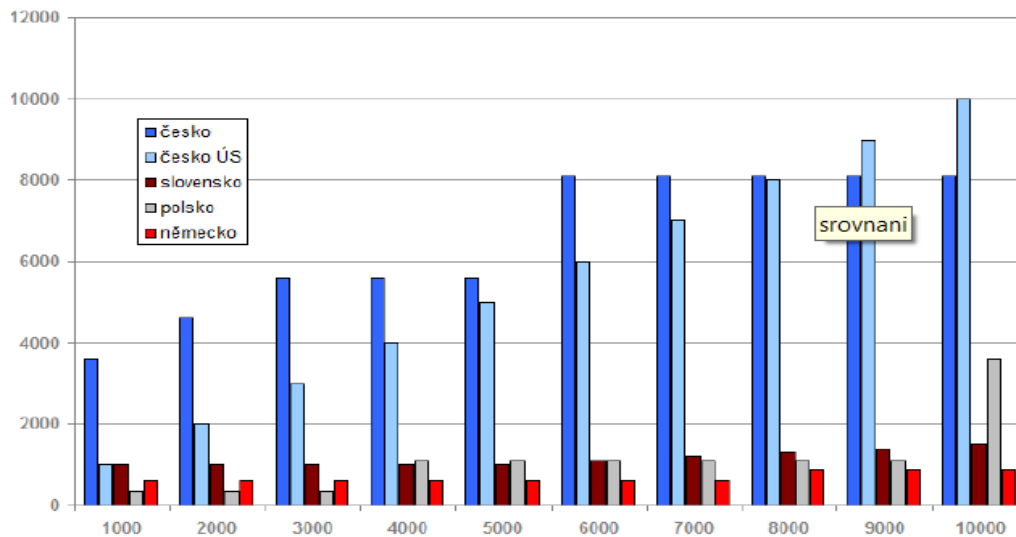


**Příloha č. 6**  
**Podněty finančnímu arbitrovi v roce 2011**



Zdroj: vlastní zpracování dle Kanceláře finančního arbitra, 2012, s. 8

**Příloha 7**  
**Náklady právního zastoupení v nalézacím a exekučním řízení ve vybraných zemích**



Zdroj: Člověk v tísni, 2012

## Příloha 8

### Výsledky 2. kola výzkumu – vybraná opatření

	NAVRHOVANÁ ŘEŠENÍ	Souhlas odborníků (celkem 13 odborníků, četnost)	Řešení je prioritní (celkem 9 odborníků, četnost)
1	Zlepšení dozorové činnosti ze strany ČOI	12	4
2	Zákonné omezení výše smluvních sankcí při neplnění povinnosti spotřebitelem	11	5
3	Radikální snížení náhrad nákladů řízení u tzv. bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno tzv. formulářovou žalobou	9	6
4	Zrušení směnek a šeků u spotřebitelských úvěrů	10	4
5	Vyloučení použití rozhodčího řízení u spotřebitelských úvěrů	10	4
6	Povinný jednotný formulář důležitých informací k úvěrové smlouvě	10	2
7	Televizní a rozhlasová kampaň zaměřená na hlavní pochybení spotřebitelů v otázce půjčování a varování před nesolidními poskytovateli/zprostředkovateli	10	1
8	Zrušení, příp. snížení dolní hranice pro definici spotřebitelského úvěru	10	0
9	Omezení vymahatelnosti pohledávky při nedodržení zákonem daných podmínek o poskytování spotřebitelského úvěru či při neposouzení úvěruschopnosti spotřebitele	9	2
10	Povinné licence na základě zákonem stanovených podmínek, tj. poskytování a zprostředkování spotřebitelského úvěru jako koncesovaná živnost	9	2
11	Povinnost pro poskytovatele úvěrů odvádět příspěvky na dluhové poradenství NEBO příspěvky na finanční vzdělávání	7	3
12	Maximální výše RPSN	8	2
13	Povinné uvádění kontaktu na programy finanční gramotnosti a neziskového dluhového poradenství v reklamách o spotřebitelských úvěrech	8	2
14	Zákaz reklamy na spotřebitelské úvěry obdobným způsobem jako u cigaret	6	2
15	Snížení náhrad nákladů u tzv. bagatelních pohledávek, u nichž bylo řízení zahájeno tzv. formulářovou žalobou, o polovinu při nepodání odporu ze strany dlužníka	6	1