



Mgr. Marie Benešová
ministryně spravedlnosti
a předsedkyně Legislativní rady vlády

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	29 -06- 2020 4
krát Přílohy:	
Výtisků:	

Předchází

V Praze 24. června 2020

Čj. 19502/2020-UVCR-6

Vážený pane profesore,

vláda svým usnesením ze dne 15. června 2020 č. 643 schválila svůj vstup do řízení vedeného před Ústavním soudem pod spisovou značkou Pl. ÚS 3/20 o návrhu Krajského soudu v Brně na zrušení části ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, a navrhla odmítnutí, případně zamítnutí předmětného derogačního návrhu.

Výše citovaným usnesením mě též vláda zmocnila k tomu, abych ve spolupráci s místopředsedkyní vlády a ministryní financí vypracovala a ve Vámi stanovené lhůtě zaslala Ústavnímu soudu vyjádření vlády k předmětnému návrhu.

S ohledem na uvedené v příloze tohoto dopisu přikládám vyjádření vlády k návrhu sp. zn. Pl. ÚS 3/20.

S pozdravem

Příloha

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

K rukám
prof. JUDr. Jaroslava Fenyka, Ph.D., DSc.
ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/20

Mgr. Marie Benešová
Ministerstvo spravedlnosti ČR
Elektronicky podepsáno: 25.06.2020 16:03:08
T=Ministryně spravedlnosti ČR, SERIALNUMBER=P704299,
G=Marie, SN=Benešová, CN=Mgr. Marie Benešová, OU=02301,
O=Česká republika - Ministerstvo spravedlnosti,

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	29 -06- 2020 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje	

Příloha k č.j.19502/2020-UVCR-6

Vyjádření vlády k návrhu Krajského soudu v Brně na zrušení ustanovení § 87 odst. 1 věta druhá zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů (sp. zn. Pl. ÚS 3/20)

I.

Soudce Ústavního soudu prof. Jaroslav Fenyk svým přípisem doručeným dne 1. června 2020 informoval předsedu vlády Ing. Andreje Babiše o zahájení řízení sp. zn. Pl. ÚS 3/20, jehož předmětem je návrh Krajského soudu v Brně (dále jen „navrhovatel“) na zrušení věty druhé ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru (dále jen „návrh“).

Soudce zpravodaj v intencích ustanovení § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval vládu, aby do 30 dnů od doručení výše uvedeného přípisu sdělila, zda využije svého práva a vstoupí do řízení o návrhu, a v případě, že tohoto práva využije, aby v téže lhůtě zaslala své písemné vyjádření k obsahu návrhu.

Rozpor s ústavním pořádkem spatřuje navrhovatel v porušení principu rovnosti, přiměřenosti a právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny) a právem na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), neboť napadené ustanovení údajně brání obecnému soudu zabývat se z úřední povinnosti otázkou, zda úvěrující při poskytnutí spotřebitelského úvěru prověřil schopnost spotřebitele plánovaný úvěr splatit, a v případě negativního zjištění o této skutečnosti brání napadené ustanovení obecnému soudu vyslovit závěr o absolutní neplatnosti smlouvy o úvěru bez dalšího.

Návrhem napadené ustanovení bylo do zákona o spotřebitelském úvěru doplněno pozměňovacím návrhem Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny, a je účinné od 1. 12. 2016. Napadené ustanovení bylo následně předmětem rozhodování SDEU, který ho shledal rozporným s evropským právem.

II.

Vláda navrhuje návrh **odmítnout** podle § 43 odst. 1 písm. c), resp. § 43 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“), jako **návrh podaný někým zjevně neoprávněným**.

Vláda má za to, že **navrhovatel není aktivně legitimovaný** k podání návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, neboť ustanovení, jehož zrušení se navrhovatel domáhá, **není ustanovením, jehož má být při řešení věci použito**, takže ani jeho případné zrušení by nemělo žádný vliv na výsledek posuzovaného sporu.

Neshledá-li Ústavní soud podmínky pro odmítnutí návrhu, navrhuje vláda návrh **zamítnout** podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, neboť nejsou dány důvody ke zrušení předmětného ustanovení, **protože toto ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem**.

III.

K otázce aktivní legitimace navrhovatele

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se aktivní legitimace soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jednotlivých ustanovení zákona odvíjí od předmětu sporu a jeho právní kvalifikace. Soud může podat návrh na zrušení pouze takového zákona, resp. jeho jednotlivých ustanovení, který má být aplikován při řešení sporu probíhajícího před tímto soudem. Úvaha o takové aplikaci musí být odůvodněná, musí být odvozena od splnění podmínek řízení, včetně věcné legitimace účastníků a, jde-li o hmotněprávní předpis, od jednoznačného zjištění, že takový předpis má být aplikován [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/05 ze dne 16. října 2007 (N 161/47 SbNU 133; publikovaný pod č. 2/2008 Sb.), bod 11; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/04 ze dne 30. června 2005; nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. prosince 2008 (U 12/51 SbNU 823), bod 26, a usnesení Pl. ÚS 11/15 ze dne 9. února 2016].

Ústavní soud též např. v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. října 2000 (U 39/20 SbNU 353) a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/15 ze dne 9. února 2016, uvádí, že podmínka návrhového oprávnění soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby požadavek na zrušení směřoval proti zákonu, *„jehož má být při řešení věci použito“*, je splněna, *„jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední“*, případně *„je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti“* [srov. též nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. února 2006 (N 47/40 SbNU 389; publikovaný pod č. 252/2006 Sb.), část F.].

Z účelu a smyslu kontroly ústavnosti právních norem pak plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), *„jehož má být při řešení věci použito“*, je pouze ten, jenž vytváří překážku tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by pak odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/10 ze dne 18. prosince 2012, bod 18]. Tento výklad přitom plénum Ústavního soudu aprobovalo jako součást ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. nález Ústavního soudu sp. zn.

Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. ledna 2014 (publikovaný pod č. 44/2014 Sb.), bod 20, a tam citovaná usnesení].

IV.

Vztah § 87 odst. 1 věty druhé zákona o spotřebitelském úvěru a rozsudku SDEU C- 679/18 OPR Finance

Domáhá-li se navrhovatel zrušení § 87 odst. 1 věta druhá zákona o spotřebitelském úvěru, domáhá se zrušení ustanovení, jež se v mezidobí stalo neaplikovatelným pro rozpor s evropským právem, když Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 5. března 2020 sp. zn. C-679/18 OPR Finance judikoval, že ustanovení § 87 odst. 1 věty druhé zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, je v rozporu s články 8 a 23 směrnice 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru s tím, že uvedené články „*musí být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátnímu soudu ukládají, aby z úřední povinnosti zkoumal, zda došlo k porušení předšmluvní povinnosti věřitele stanovené v článku 8 této směrnice, tj. povinnosti posoudit úvěruschopnost spotřebitele, a vyvodil důsledky, které z porušení této povinnosti vyplývají ve vnitrostátním právu, za podmínky, že sankce splňují požadavky tohoto článku 23. Články 8 a 23 směrnice 2008/48 musí být rovněž vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní úpravě, podle níž se sankce za porušení předšmluvní povinnosti věřitele posoudit úvěruschopnost spotřebitele, tj. neplatnost úvěrové smlouvy ve spojení s povinností tohoto spotřebitele vrátit věřiteli poskytnutou jistinu v době přiměřené jeho možnostem, uplatní pouze za podmínky, že spotřebitel tuto neplatnost namítne, a to v tříleté promlčecí době.*“.

V návaznosti na výše uvedený rozsudek tak dle názoru vlády ustanovení navržené ke zrušení nemůže být aplikováno a navrhovatel tak svoji aktivní legitimaci ztratil.

V souvislosti s uvedeným pak vláda informuje, že Ministerstvo financí v návaznosti na předmětný rozsudek SDEU C-679/18 OPR Finance připravilo novelu zákona o spotřebitelském úvěru, jejímž prostřednictvím se předmětné ustanovení zruší.

V.

Věcné posouzení ústavnosti § 87 odst. 1 věta druhá zákona o spotřebitelském úvěru

Dospěje-li Ústavní soud i přes výše uvedené k závěru, že Krajský soud v Brně je ve věci aktivně legitimován, přikládá vláda věcné posouzení ústavnosti návrhem napadeného § 87 odst. 1 věta druhá zákona o spotřebitelském úvěru.

Inkriminované ustanovení stanoví: „Spotřebitel může uplatnit námitku neplatnosti v tříleté promlčecí lhůtě běžící ode dne uzavření smlouvy.“. Neplatnost smlouvy je zákonem stanoveným důsledkem vady posouzení schopnosti spotřebitele splácet požadovaný úvěr.

Posouzení úvěruschopnosti (schopnosti splácet úvěr) je jednou z nejdůležitějších povinností poskytovatele spotřebitelského úvěru, která chrání spotřebitele před případným předlužením. Může být sankcionována pokutou až 20 mil. Kč. Vedle toho, v zájmu ochrany spotřebitele, zákon stanoví soukromoprávní důsledek vadného posouzení úvěruschopnosti v podobě neplatnosti smlouvy.

Důsledky takové neplatnosti smlouvy však zákon výrazně modifikuje, a to ve prospěch spotřebitele. Namísto bezodkladného oboustranného vrácení plnění na základě bezdůvodného obohacení, které by mohlo přivést spotřebitele do ještě větších existenčních problémů než vadně poskytnutý úvěr, je spotřebiteli umožněno splácet poskytnutou jistinu úvěru v době přiměřené jeho (finančním) možnostem. Aby těchto soukromoprávních důsledků spotřebitel dosáhl, musí však namítnout neplatnost smlouvy pro porušení pravidel posuzování úvěruschopnosti, a to v tříleté promlčecí lhůtě.

Jak již vláda uvedla výše, je napadené ustanovení výsledkem pozměňovacího návrhu rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny (bod 50, sněmovní tisk 679/3, 7. volební období Poslanecké sněmovny). Vládní návrh zákona o spotřebitelském úvěru počítal s tím, že jím stanovená neplatnost smlouvy se bude řídit pravidly občanského zákoníku. Tedy že smlouva bude neplatná relativně, a námitka neplatnosti se bude promlčovat v obecné tříleté promlčecí době, která počne běžet v souladu s pravidly stanovenými zejména v § 619 občanského zákoníku – tedy od okamžiku, kdy se spotřebitel dozvěděl nebo měl a mohl dozvědět o tom, že jeho úvěruschopnost byla posouzena vadně (srov. důvodovou zprávu k § 87 vládního návrhu zákona o spotřebitelském úvěru, sněmovní tisk 679/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny). Jak uvedlo Ministerstvo financí ve svém neutrálním stanovisku k danému pozměňovacímu návrhu, prakticky jediným způsobem, jak se spotřebitel dozví o vadě posouzení své schopnosti splácet úvěr, je, že se dostane do problémů se splácením.

Banky se pak obávaly právní nejistoty plynoucí z možnosti spotřebitele namítnout neplatnost smlouvy mnoho let po jejím uzavření (např. u hypotečního úvěru) a souvisejícího systémového dopadu možného zneplatnění celých smluvních kmenů např. na základě změny právního názoru na to, co je správnou praxí při posuzování úvěruschopnosti. Z tohoto důvodu iniciovaly vložení předmětného ustanovení, jehož hlavním účelem bylo jednoznačně stanovit, že promlčecí doba plyne ode dne uzavření smlouvy o spotřebitelském úvěru. Argumentovaly přitom tím, že závažná vada posouzení úvěruschopnosti se projeví dříve, než tato promlčecí doba uplyne.

Pevným stanovením počátku běhu promlčecí doby se pak do jisté míry narovnal postavení stran, kdy na jedné straně došlo k výraznému zpřísnění důsledku pochybení na straně věřitele, který je nucen akceptovat možnosti spotřebitele ohledně splácení jistiny poskytnutého úvěru, a na straně druhé spotřebitel je ohledně uplatnění námítky neplatnosti limitován časem, v němž se obvykle důsledky věřitelova pochybení projeví.

VI.

K namítanému porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 a 36 Listiny základní práv a svobod

Navrhovatel napadá předmětnou část § 87 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru pro údajný rozpor s ústavním pořádkem, konkrétně s principy rovnosti, přiměřenosti a právní jistoty, jakož i právem spotřebitele na spravedlivý proces, který spatřuje ve změně právní úpravy a v posunu od absolutní neplatnosti, kterou soudy judikovaly u vad posouzení úvěruschopnosti podle předchozího zákona o spotřebitelském úvěru (zákon č. 145/2010 Sb.), k neplatnosti relativní, přičemž důvody této neplatnosti nejsou z důvodové zprávy k současnému zákonu o spotřebitelském úvěru patrné.

Krajský soud v Brně dále uvádí, že *„relativní neplatnost jako následek porušení právní úpravy na ochranu spotřebitele nemůže být považována za dostatečnou pro vyvážení fakticky nerovného postavení spotřebitele (slabší strany) ve vztahu k podnikateli a znamená popření smyslu a účelu zákonné povinnosti zkoumat úvěruschopnost vůbec. Ve svém důsledku vede k významnému snížení úrovně dosavadní ochrany spotřebitele tím, že její uplatnění je podmíněno jeho vlastní aktivitou - uplatněním námítky neplatnosti, nadto toliko ve lhůtě tři let od okamžiku uzavření smlouvy.“*

S uvedenými argumenty navrhovatele o protiústavnosti napadené právní úpravy vláda nesouhlasí. Je-li navrhovatelem namítáno **porušení principu rovnosti**, tak právě vyrovnání postavení smluvních stran, tedy jejich rovnost před zákonem, bylo jedním z důsledků vložení předmětného ustanovení. Časové omezení možnosti spotřebitele podat námítku neplatnosti smlouvy vyrovnalo výrazné zpřísnění důsledků takové neplatnosti vůči věřiteli, kdy namísto obecné úpravy bezdůvodného obohacení (§ 2993 občanského zákoníku – právo na vrácení plnění z neplatného závazku, § 1958 odst. 2 občanského zákoníku – čas plnění, není-li sjednána splatnost dluhu), zákon o spotřebitelském úvěru přímo stanoví, jakým způsobem a v jaké době (přiměřené jeho možnostem) má spotřebitel vrátit poskytnutou jistinu.

To má ostatně souvislost i s namítaným **porušením principu přiměřenosti**. Účelem soukromoprávního důsledku pochybení při posuzování úvěruschopnosti spotřebitele je předejít předlužení spotřebitele, jeho pádu do dluhové pasti a napravit situaci, kdy spotřebiteli byl poskytnut úvěr, který spotřebitel není schopen splácet. Tato neschopnost

splácet se zpravidla projeví v určitém, relativně krátkém časovém horizontu po uzavření smlouvy. Delší časový horizont od sjednání úvěru snižuje pravděpodobnost, že případné potíže se splácením úvěru souvisí s chybou při posuzování úvěruschopnosti. Čím delší je doba od uzavření smlouvy, tím méně je pro sníženou příčinnou souvislost přiměřený důsledek v podobě neplatnosti smlouvy. Je nutné si uvědomit, že se posuzuje schopnost spotřebitele splácet úvěr v době jeho sjednávání. S narůstající dobou od uzavření smlouvy se zvyšuje pravděpodobnost, že se okolnosti, které byly vstupními faktory pro posouzení úvěruschopnosti, změnily. Důsledky úspěšné námitky neplatnosti, například u smlouvy o hypotečním úvěru po 20 letech jeho bezproblémového splácení, by samy o sobě vedly k porušení principu přiměřenosti, a to proto, že namítané pochybení se ve sféře spotřebitele nejspíše neprojevilo, pokud byl schopen hypotéku 20 let splácet a důsledek v podobě neplatnosti pak neodpovídá účelům, pro které byla neplatnost smlouvy uzákoněna, a je tedy nepřiměřený vůči věřiteli. **Vláda proto nesouhlasí s námitkou porušení principu přiměřenosti, neboť předmětné ustanovení směřuje právě k dodržení tohoto principu.**

Obdobný argument platí i pro námitku **porušení principu právní jistoty**. Spotřebitel i věřitel mají právo na právní jistotu. Je-li spotřebitel chráněn před negativními důsledky věřitelova pochybení modifikovanými důsledky neplatnosti smlouvy, i věřitel má právo věřit, že platně uzavřel smlouvu a bude z ní řádně plněno, zejména tehdy, pokud byl závazek řádně plněn po určitou – poměrně dlouhou – dobu. V nutnosti uplatnit **námitku neplatnosti smlouvy** ze strany spotřebitele, která je v **souladu s principy nového občanského zákoníku ohledně preference relativní vůči absolutní neplatnosti**, nelze spatřovat porušení principu právní jistoty na straně spotřebitele. **Absolutní neplatnost, kterou by bylo možné neomezeně namítat nebo ke které by soud přihlížel z úřední povinnosti, by vedla k právní nejistotě na straně věřitele**, kterému by mohl soud zpětně zneplatnit celé smluvní kmeny.

Námitka **porušení práva na spravedlivý proces** je odůvodněna navrhovatelem de facto tím, že zákonodárce nerespektoval při zásadním přepracování regulace spotřebitelského úvěru dosavadní judikaturu a preferoval, v souladu s principem relativní neplatnosti, jímž se řídí nový občanský zákoník, neplatnost relativní, vůči dříve judikované neplatnosti absolutní. V tom porušení práva na spravedlivý proces vláda též nespátřuje.

Zaprvé, předmětné ustanovení nebrání spotřebiteli v uplatnění jeho práv, zadruhé, předmětné ustanovení nijak nebrání soudu v aktivním konání. Jsou-li naplněny podmínky § 588 občanského zákoníku (tedy jednání se zjevně přiči dobrým mravům, anebo odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek), soud má přihlídnout i bez návrhu k jeho

neplatnosti. Rozhodnutí zákonodárce nerespektovat dosavadní judikaturu vycházející ze starších předpisů a dát přednost principům, jimiž se řídí moderní občanský zákoník, nelze považovat za porušení práva na spravedlivý proces, obzvláště pokud současně s tím došlo k úpravě dalších okolností (důsledky neplatnosti v podobě modifikovaného způsobu vrácení plnění ze strany spotřebitele). Úpravu je tedy potřeba posuzovat jako celek. Judikatura, která dříve dospěla k závěru, že nesprávné posouzení úvěruschopnosti má za následek absolutní neplatnost smlouvy o spotřebitelském úvěru, tak učinila na půdorysu tehdejší podústavní právní úpravy, nikoli proto, že by z ústavního pořádku vyplývalo právo spotřebitele na to, aby nesprávné posouzení úvěruschopnosti mělo za následek absolutní neplatnost smlouvy. Jestliže se tedy zákonodárce rozhodl pro odklon od dosavadní judikatury, nemůže v tom být spatřováno porušení práva na spravedlivý proces ani jiný rozpor s ústavním pořádkem.

VII.

Shrnutí

S ohledem na výše uvedené považuje vláda návrh na zrušení § 87 odst. 1 věty druhé zákona o spotřebitelském úvěru za neúvodný, neboť navrhovatel ztratil v důsledku rozsudku C-679/18 OPR Finance aktivní legitimaci a napadené ustanovení není způsobilé vyvolat porušení žádného z navrhovatelem namítaných ústavněprávních principů. Naopak, předmětné ustanovení bylo přijato, aby byly namítané ústavněprávní principy dodrženy.

Závěrem proto vláda shrnuje své argumenty:

- Ustanovení § 87 odst. 1 věty druhé zákona o spotřebitelském úvěru bylo Soudním dvorem EU v rozsudku C-679/18 OPR Finance prohlášeno za rozporné s čl. 8 a 23 směrnice 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru, a tedy nemá být nadále aplikováno. Navrhovatel tak ztratil aktivní legitimaci.
- S ohledem na rozsudek Soudního dvora EU C-679/18 OPR Finance Ministerstvo financí připravilo novelu zákona o spotřebitelském úvěru, kterou se předmětné ustanovení zruší.
- Ustanovení § 87 odst. 1 věty druhé bylo do zákona o spotřebitelském úvěru vloženo právě s cílem dodržet namítané ústavní principy. Tedy zejména princip:
 - rovnosti – když vyrovnává tvrdost zákona vůči věřiteli časovým omezením, kdy lze námitku neplatnosti vznést,
 - přiměřenosti – když umožňuje vznést námitku neplatnosti, a tedy jejími důsledky potrestat pochybení věřitele – v časovém období, kdy se důsledky pochybení věřitele nejspíše projeví,

- právní jistoty – když znemožňuje zneplatit smlouvu poté, co s ohledem na plynutí času významně poklesla pravděpodobnost, že případné problémy spotřebitele se splácením spotřebitelského úvěru souvisí s pochybením věřitele, případně tehdy, kdy se u spotřebitele žádné problémy se splácením ani neprojeví.

VIII.

Závěr

S ohledem na výše uvedené vláda navrhuje, aby Ústavní soud předmětný derogační návrh pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatele **odmítl**, případně na základě meritorního posouzení **zamítl**.