

OCHRANA SPOTREBITEĽA NA FINANČNOM TRHU A JEJ NEDOSTATKY

THE PROTECTION OF CONSUMERS ON THE FINANCIAL MARKET AND ITS WEAKNESSES

JUDR. PETER PÉNZEŠ, LL.M., PHD.

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA,

UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE,

PANEURÓPSKA VYSOKÁ ŠKOLA – FAKULTA PRÁVA

PETERPENZES@GMAIL.COM

KEÚČOVÉ SLOVÁ: finančný trh, ochrana spotrebiteľa, Národná banka Slovenska

KEY WORDS: financial market, consumer protection, National Bank of Slovakia

ABSTRAKT:

Pod vplyvom finančnej krízy sa ochrana spotrebiteľa dostala do väčšej pozornosti regulačných a dohľadových orgánov na celom svete. Článok analyzuje slovenskú legislatívu v oblasti ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu. Kým právny rámec v oblasti ochrany klientov subjektov kolektívneho investovania a obchodníkov s cennými papiermi je dostatočne robustný, v oblasti ochrany klientov bánk, poisťovní a spotrebiteľských úverov je právne úprava menej podrobná. Slovenská republika neposkytuje efektívne nástroje mimosúdneho riešenia sporov na finančnom trhu.

SUMMARY/ABSTRACT:

Following the financial crisis, the consumer protection takes more attention of regulators and supervisors all around the world. The article provides analysis of the Slovak legislation aimed at protections of consumers in the area of financial services. On one hand the legal framework is quite robust in the area of collective investments (UCITS, personal pensions) and investment firms; on the other hand there are quite wide regulatory gaps in the protection of bank's, insurance companies' clients and in the area of consumer credit. The analysis showed that Slovak republic does not provide efficient out of court mechanisms for settlement of consumer disputes.

ÚVOD

Účastníci finančného trhu (domácnosti, podniky, štát) sa vyznačujú rôznou mierou sofistikovanosti, disponujú rozličnou mierou znalostí o fungovaní finančného trhu a rizikách spojených s investovaním. Najmä domácnosti (fyzické osoby) sú v tomto zmysle v nerovnocennom postavení

vo vzťahu k finančným inštitúciám, keďže medzi nimi existuje finančná a informačná asymetria. K jej zmierneniu prispievajú pravidlá ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu, ktoré ustanovuje štát v platných právnych predpisoch. Tieto pravidlá možno z hľadiska ich obsahu rozčleniť do štyroch skupín:

- a) zakotvenie informačných a iných povinností finančných inštitúcií vo vzťahu ku klientom,
- b) stanovenie pravidiel poskytovania finančných služieb finančnými inštitúciami,
- c) právna úprava finančného sprostredkovania a poradenstva.

Táto oblasť právnej úpravy prechádza v poslednom období veľmi dynamickým vývojom, najmä pod vplyvom úniijného práva. Cieľom tohto príspevku je podať stručnú analýzu existujúcej regulácie a poukázať na jej slabé miesta.

POVINNOSTI FINANČNÝCH INŠTITÚCIÍ VO VZŤAHU KU KLIENTOM

Všeobecne záväzné právne predpisy upravujúce podnikanie správcovských spoločností (vrátane dôchodkových správcovských spoločností a doplnkových dôchodkových spoločností) zakotvujú **povinnosť konať s odbornou starostlivosťou vo vzťahu k svojim klientom**. Príslušné predpisy podrobne upravujú, čo sa bližšie rozumie konaním s odbornou starostlivosťou. Navyše, Národná banka Slovenska je v nich splnomocnená ustanoviť opatrením, ktoré sa vyhlasuje v zbierke zákonov, podrobnosti o tom, čo sa rozumie vynaložením odbornej starostlivosti. Doteraz takýto predpis nebol vydaný.

Spoločnosť je povinná na žiadosť Národnej banky Slovenska preukázať vynaloženie odbornej starostlivosti. Dôkazné bremeno je teda v tomto prípade prenesené na spoločnosť. Zákonná úprava ďalej zakladá domnienku, že v prípade pochybností správcovská spoločnosť nekonala s odbornou starostlivosťou. V

konaní pred Národnou bankou Slovenska bude teda jej úlohou preukázať opak.

Okrem administratívnej zodpovednosti je správcovská spoločnosť zodpovedná aj voči klientom, ktorých majetok vo fonde spravuje, a to za všetky škody vzniknuté v dôsledku neplnenia alebo nedostatočného plnenia povinností vyplývajúcich zo zákona alebo zo štatútu fondu. V prípade konania o náhradu škody je na žiadosť klienta povinná preukázať vynaloženie odbornej starostlivosti. Ak toto dôkazné bremeno unesie, dá sa predpokladať, že sa zbaví zodpovednosti za škodu. Podobne aj v súvislosti s náhradou škody zákon zakladá domnienku, že ak žiadosti klienta nevyhovie alebo nepreukáže vynaloženie odbornej starostlivosti, má sa za to, že správcovská spoločnosť nekonala s odbornou starostlivosťou.

Právnym následkom porušenia fiduciárnej povinnosti je možnosť Národnej banky Slovenska uložiť sankciu. Okrem toho do úvahy prichádza i naplnenie znakov skutkovej podstaty trestného činu porušovania povinností pri správe cudzieho majetku. Napokon, tak ako bolo uvedené, ak v dôsledku takéhoto konania došlo k spôsobeniu škody, poškodený si môže uplatniť nárok na jej náhradu občianskoprávnou cestou.

V správcovských spoločnostiach je nositeľom investičného rizika klient. Príslušné zákony preto ukladajú finančným inštitúciám **informačné povinnosti** v širokom rozsahu, aby potenciálny klient mohol robiť informované investičné rozhodnutia. Právna úprava sa v tejto oblasti vzťahuje na nasledovné oblasti:

- regulácie reklamy a propagácie finančných služieb,
- predzmluvné informačné povinnosti,

- priebežné informačné povinnosti po uzatvorení zmluvy o poskytnutí finančnej služby.

Osobitne prísna je právna úprava ochrany klienta a potenciálneho klienta obchodníkov s cennými papiermi. Dôvodom je, že v tomto sektore bola v mnohých západoeurópskych štátoch už dávnejšie identifikovaná potreba zmodernizovať a posilniť inštitúty na ochranu klientov vzhľadom na dynamický rozvoj finančných trhov. Európska komisia ju vníma ako kritérium (benchmark) pre ostatné sektory a v rámci tzv. iniciatívy PRIPs (Packaged Retail Investment Products) plánuje jej rozšírenie aj do oblasti poisťovníctva a bankovníctva.

Požiadavky na jednanie obchodníka s cennými papiermi s klientom závisia od toho, či poskytuje službu profesionálnemu alebo neprofesionálnemu (retailovému) klientovi. Od zaradenie klienta závisí rozsah a obsah informácií povinne poskytovaných obchodníkom a celkovo stupeň jeho zákonnej ochrany (neprofesionálni klienti majú najvyšší stupeň ochrany, oprávnené protistrany najnižší stupeň ochrany).

Právna úprava sa ďalej sústreďuje na formulovanie pravidiel:

- poskytovania a prijímania poplatkov, provízií alebo nepeňažných plnení (inducements) v súvislosti s poskytovaním služieb,
- test vhodnosti (suitability) investičných služieb a finančných nástrojov odporúčaných klientovi alebo potenciálnemu klientovi v rámci

investičného poradenstva alebo riadenia portfólia (obchodník môže odporúčanie poskytnúť, len ak je služba alebo nástroj vhodná pre klienta),

- testu primeranosti (appropriateness) ponúkaného alebo požadovaného druhu komplexného finančného nástroja alebo služby s ohľadom na znalostí a skúseností klienta, resp. potenciálneho klienta, vo vzťahu k tomuto nástroju, resp. službe,
- vykonávania pokynov tak, aby bol pre klienta získaný čo najlepší možný výsledok (tzv. best execution),
- úpravy konfliktu záujmov,
- vedenia podrobnej evidencie, obsahujúcej všetky dokumenty, týkajúce sa práv a povinností dohodnutých medzi obchodníkom a klientom.

Oveľa menej preskriptívna je v tejto oblasti právna úprava v sektore bankovníctva a poisťovníctva, kde podrobnej regulácii podlieha najmä poskytovanie

- služieb na diaľku a
- spotrebiteľských úverov.

Platná právna úprava¹ zakotvuje práva klientov a povinnosti poskytovateľov (zákon používa pojem „dodávateľov“) finančných služieb. Vzťahuje sa na všetky služby poskytované subjektmi finančného

¹ zákon č. 266/2005 Z. z. o ochrane spotrebiteľa pri finančných službách na diaľku.

trhu, ako aj poskytovateľmi spotrebiteľských úverov a ďalších osôb s obdobným predmetom činnosti, pokiaľ sa poskytujú fyzickým osobám, ktoré pri uzatváraní zmluvy nekonajú v rámci svojho zamestnania, povolania alebo podnikania. Dohľad nad dodržiavaním týchto pravidiel podľa zákona vykonávajú Národná banka Slovenska, Ministerstvo financií SR a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Spotrebiteľské úvery poskytujú banky, okrem nich však celý rad ďalších osôb. Základným pravidlom právnej úpravy² v tejto oblasti je, že poskytovanie spotrebiteľských úverov je vyhradené len osobám zapísaným do registra veriteľov, ktorý vedie Národná banka Slovenska. Do registra sa veriteľ zapíše na základe svojho návrhu, ak preukáže splnenie podmienky bezúhonnosti a dôveryhodnosti.

Právna úprava sa ďalej sústreďuje na nasledovné okruhy:

- vymedzenie práv a povinností súvisiacich s poskytovaním spotrebiteľského úveru,
- úpravu náležitosti zmluvy o klientskom úvere,
- zakotvenie jednotného spôsobu výpočtu celkových nákladov klienta spojených s poskytovaním spotrebiteľského úveru.

FINANČNÉ SPROSTREDKOVANIE A PORADENSTVO

Právna úprava podmienok vykonávania sprostredkovania má v podmienkach Európskej únie i Slovenskej republiky najdlhšiu tradíciu **v sektore**

² zákon č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov.

poisťovníctva. Už v polovici 70. rokov bola na európskej úrovni prijatá smernica,³ ktorá odstránila, resp. zmiernila, administratívne prekážky na cezhraničné vykonávanie sprostredkovania poistenia a zaistenia. Ďalším míľnikom bolo prijatie odporúčania Komisie o sprostredkovateľoch poistenia.⁴

Napokon, v roku 2002 došlo k prijatiu smernice,⁵ ktorá nahradila smernicu z roku 1977, inkorporovala odporúčanie z roku 1992 a doplnila ďalšie ustanovenia, čím sa v tejto dobe vytvoril najkomplexnejší rámec úpravy sprostredkovania na európskej úrovni (smernica IMD). Neskôr bol prekonaný už spomínanou smernicou MIFID.

V roku 2007 bola uznesením vlády Slovenskej republiky⁶ schválená Koncepcia ochrany klienta v oblasti finančných služieb, zabezpečenia finančného vzdelávania a regulácie sprostredkovateľskej činnosti a poradenskej činnosti na finančnom trhu (ďalej len Koncepcia ochrany klienta), na ktorej základe bol vypracovaný **zákon o finančnom sprostredkovaní a finančnom**

³ Smernica Rady č. 77/92/EHS o opatreniach, ktorými sa má uľahčiť účinné uplatňovanie slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, pokiaľ ide o činnosť poisťovacích agentov a sprostredkovateľov (ex skupina ISIC 630), najmä o dočasných opatreniach týkajúcich sa týchto činností.

⁴ Odporúčanie Komisie č. 92/48/EHS o sprostredkovateľoch poistenia.

⁵ Smernica 2002/92/ES Európskeho parlamentu a Rady z 9. decembra 2002 o sprostredkovaní poistenia.

⁶ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 624/2007, ktorým sa schvaľuje Koncepcia ochrany klienta v oblasti finančných služieb, zabezpečenia finančného vzdelávania a regulácie sprostredkovateľskej činnosti a poradenskej činnosti na finančnom trhu.

poradenstve, ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. januára 2010.⁷

Tento predpis predovšetkým zjednotil reguláciu finančného sprostredkovania naprieč jednotlivými sektormi finančného trhu, ktorá bola predtým roztrúsená vo viacerých predpisoch,⁸ a jej požiadavky boli rôzne prísne. Vytvoril tak rovnakú úroveň požiadaviek (level playing field) na začatie podnikania sprostredkovateľov a na rozsah ich povinností vo vzťahu ku klientom. Zároveň došlo i k rozvíniu právnej úpravy zo sektorov, kde je podrobnejšia (napr. sprostredkovanie poistenia), na sektory, kde bola dovtedy menej detailná (napr. sprostredkovanie spotrebiteľských úverov).

Osoby, ktoré môžu vykonávať sprostredkovateľskú a poradenskú činnosť, v zákone rozlíšené do dvoch základných kategórií. Prvou je **spostredkovateľ finančných služieb**, ktorý má postavenie obchodného zástupcu finančnej inštitúcie. Sprostredkovateľ je odmeňovaný finančnou inštitúciou, aj keď je možné, aby od klienta prijal peňažné alebo nepeňažné plnenie, ak sa tak pred vykonávaním finančného sprostredkovania dohodnú.

Druhou z kategórií osôb pôsobiacich v oblasti distribúcie finančných služieb je **finančný poradca, ktorý** je nezávislý od

finančnej inštitúcie. Na základe zmluvy o poradenstve (inominálny kontrakt) poskytuje odbornú pomoc, informácie, stanoviská, odporúčania a osobné finančné plány klientovi v súvislosti s jednou finančnou službou alebo viacerými finančnými službami vychádzajúce z nestrannej analýzy dostatočného počtu dostupných finančných služieb vrátane následného uzavierania alebo zmeny zmluvy o poskytnutí finančnej služby na žiadosť klienta, v jeho mene a na jeho účet. Finančný poradca nesmie v súvislosti s vykonávaním finančného poradenstva prijímať akékoľvek peňažné plnenie alebo nepeňažné plnenie s výnimkou plnenia od klienta.

Právna úprava sprostredkovania na finančnom trhu v súčasnosti pozostáva z 3 komponentov: regulácia podmienok začatia a vykonávania činnosti sprostredkovateľov a poradcov (licencovanie), úprava ich jednaní s klientom a dohľad nad finančným sprostredkovaním a finančným poradenstvom.

ZÁVER

Rozobraný právny rámec môže na prvý pohľad vyvolávať zdanie, že úroveň ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu v SR je postačujúca. Poznatky z praxe však nasvedčujú, že tomu tak nie je. Spomenieme len niekoľko problémových bodov:

- Viacero smerníc EÚ z oblasti práva finančného trhu⁹ ukladá členským

⁷ Zákon č. 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁸ Poistenie a zaistenia – zákon č. 340/2005 Z. z. o sprostredkovaní poistenia a sprostredkovaní zaistenia, kapitálový trh – § 61 a § 61a zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch, doplnkové dôchodkové sporenie – § 68 až § 68c zákona č. 650/2004 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom sporení, prijímanie vkladov – zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a zákon č. 310/1992 Zb. o stavebnom sporení (sprostredkovanie a poradenstvo v tejto oblasti pôvodne nebolo osobitne regulované), poskytovanie úverov – zákon č. 258/2001 Z. z. o spotrebiteľských úveroch, zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a zákon č. 310/1992 Zb. o stavebnom sporení (sprostredkovanie a poradenstvo v tejto oblasti taktiež pôvodne nebolo osobitne regulované).

⁹ čl. 14 smernice č. 2002/65 o ochrane spotrebiteľa pri finančných službách na diaľku, čl. 11 ods. 1 smernice č. 2002/92 o sprostredkovaní poistenia, čl. 53 ods. 1 smernice č. 2004/39 MiFID, čl. 83 ods. 1 smernice 2007/64 o platobných službách na vnútornom trhu, čl. 24 ods. 1 smernice č. 2008/48 o zmluvách o spotrebiteľskom úvere.

štátom povinnosť zaviesť účinný systém mimosúdneho riešenia sporov na finančnom trhu. V SR existuje jediný takýto mechanizmus – Stály rozhodcovský súd pri Slovenskej bankovej asociácii, ktorého pôsobnosť je však obmedzená len na spory z platobného styku. Je možné konštatovať, že SR má v tejto oblasti transpozičný deficit.

- Európska Komisia (EK) zaslala v roku 2010 Slovenskej republike (SR) žiadosť o vysvetlenie, akým spôsobom je zabezpečená ochrana klientov nebankových poskytovateľov spotrebiteľských úverov. Odpoveď SR bola nepostačujúca, preto EK opätovne v roku 2011 vyzvala Ministerstvo financií o vysvetlenie rámca ochrany spotrebiteľa v spomínanej oblasti.¹⁰ V prípade, ak SR nezabezpečí vytvorenie účinného rámca ochrany spotrebiteľa, EK plánuje podať návrh na začatie konania pred Súdnym dvorom EÚ.
- Podľa § 23 ods. 1 zákona o spotrebiteľských úveroch, kontrolu nad dodržiavaním tohto zákona vykonáva Slovenská obchodná inšpekcia (SOI), pokiaľ osobitný predpis neustanovuje inak. SOI nevykonáva kontrolu v bankách, z dôvodu obáv z rizika porušenia bankového tajomstva. Zákon o bankách nezakladá pôsobnosť NBS v oblasti výkonu kontroly podľa zákona o spotrebiteľských úveroch. Poskytovanie spotrebiteľských úverov

bankami teda nie je dohliadané žiadnym subjektom.

- V sektore poisťovníctva absentuje robustnejšia právna úprava poisťnej zmluvy, ktorá by posilnila rámec ochrany spotrebiteľa napríklad definovaním náležitostí všeobecných poisťných podmienok a úpravou jednotlivých typov poistenia. Právna úprava v občianskom zákonníku totiž už nezodpovedá podmienkam moderného poisťného trhu.

V reakcii na finančnú krízu sa ochrana spotrebiteľa dostala viac do popredia a v mnohých krajinách dochádza k **posilneniu štátnych zásahov do trhu** s cieľom posilniť ochranu spotrebiteľa. Niektoré krajiny (napr. USA a Veľká Británia) vytvorili samostatné špecializované orgány ochrany spotrebiteľa¹¹, nezávislé od orgánu dohľadu nad obozretným podnikaním subjektov finančného trhu – tzv. „**twin-peaks**“ **model**. Prebieha diskusia o rozsahu kompetencií týchto orgánov.¹²

¹⁰ Valček, A. *Brusel nám hrozí trestom za agresívne nebankovky*. SME, 3. 8. 2011. Dostupné na: <http://ekonomika.sme.sk/c/6001377/brusel-nam-hrozi-trestom-za-agresivne-nebankovky.html> (zobrazené dňa 25. 10. 2011).

¹¹ V USA sa má na základe tzv. Dodd-Frankovho zákona vytvoriť Bureau of Consumer Financial Protection, ako súčasť FED, ktorá však bude disponovať vysokou mierou nezávislosti a zodpovedať sa priamo parlamentu. Vo Veľkej Británii začne od roku 2012 vykonávať pôsobnosť Consumer Protection and Markets Authority, ktorá prevezme časť kompetencií od FSA.

¹² Dňa 25. januára 2011 FSA publikovala na verejnú diskusiu dokument s názvom „Product Intervention“, ktorý načrtáva možnosti ďalšieho posilnenia štátnych zásahov do trhu. http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Policy/DP/2011/11_01.shtml

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

Balko, L., Babčák V. a kol., *Finančné právo*. 1. vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006.

Drgoncová, J.: *Spotrebiteľské právo v Slovenskej republike a v Európskej únii*, 1. vydanie. Šamorín, Heuréka 2007.

Commission Staff Working Document: On the Follow UP in Retail Financial Services to the Consumer Markets Scoreboard *ec.europa.eu/consumers/rights/docs/swd_retail_fin_services_en.pdf*.

Duhl, Gregory M., International Developments in Consumer Financial Services Law 2007-2008 (February 1, 2009). *Business Lawyer*, Vol. 64, 2009; William Mitchell Legal Studies Research Paper No. 2009-07. Dostupné na: <http://ssrn.com/abstract=1546090>.