EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

EUROSYSTÉM

SK **ECB-PUBLIC**

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 1. júla 2015

k ochrane spotrebiteľov na finančnom trhu

(CON/2015/21)

Úvod a právny základ

Európska centrálna banka (ECB) prijala 29. októbra 2014 žiadosť Ministerstva financií Slovenskej republiky o stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh zákona“). Okrem zákona č. 747/2004 Z.z. sa návrhom zákona mení a dopĺňa aj zákon č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska a niektoré ďalšie zákony, napr. zákon č. 129/2010 o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Návrh zákona bol schválený slovenským parlamentom 26. novembra 2014 a podpísaný prezidentom 10. decembra 2014. V priebehu legislatívneho procesu sa v návrhu zákona uskutočnili ďalšie zmeny a doplnenia.

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článkoch 127 ods. 4 a 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej Únie a článku 2 ods. 1 druhej, tretej a šiestej zarážke rozhodnutia Rady 98/415/ES[1], nakoľko sa návrh zákona týka platobných prostriedkov, Národnej banky Slovenska (NBS) a pravidiel platných pre finančné inštitúcie, ktoré materiálne ovplyvňujú stabilitu finančných inštitúcií a trhy. V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

1. Účel návrhu zákona

V čase pred schválením návrhu zákona nemal na Slovensku žiaden orgán právomoc vykonávať dohľad v oblasti ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu[2], s výnimkou poskytovania spotrebiteľských úverov, nad ktorým vykonáva dohľad Slovenská obchodná inšpekcia. V nadväznosti na túto situáciu sa návrhom zákona rozširuje právomoc NBS v oblasti dohľadu nad finančným trhom o zodpovednosť v oblasti ochrany spotrebiteľov[3]. S cieľom umožniť výkon tejto dodatočnej úlohy sa návrhom zákona zavádza niekoľko sankcií a opatrení na nápravu, ktoré bude NBS oprávnená uložiť za porušenie povinnosti v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov[4]. V súlade s návrhom zákona sa drobné a zrejmé porušenia budú prejednávať zjednodušenou formou[5]. Zamestnanci NBS poverení výkonom dohľadu na mieste budú

1 Rozhodnutie Rady 98/415/ES z 29. júna 1998 o poradení sa s Európskou centrálnou bankou vnútroštátnymi orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov (Mimoriadne vydanie Ú.v. EÚ, kapitola 1/zv. 1, s. 446).

2 Pozri bod 4.2 (sociálne vplyvy) dôvodovej správy k návrhu zákona.

3 Článok I bod 2 návrhu zákona.

4 Článok I bod 26 návrhu zákona.

5 Ibid., najmä nový §35b a §35c.

príslušní priamo na mieste uložiť dohliadanému subjektu bezprostredné vykonanie opatrení na odstránenie zisteného nedostatku. Môžu tiež zakázať dohliadanému subjektu poskytovať alebo sprostredkúvať finančnú službu, na ktorú sa vzťahuje zistený nedostatok, až do odstránenia tohto nedostatku[6]. V návrhu zákona sa uvádza, že za určitých okolností bude NBS príslušná odobrať dohliadanému subjektu povolenie alebo iné udelené oprávnenie na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu, alebo rozhodnúť o výmaze z príslušného registra osôb oprávnených vykonávať činnosť v oblasti finančného trhu[7]. Časť nákladov, ktoré NBS vzniknú v súvislosti s ochranou finančných spotrebiteľov bude pokrytá prirážkou k ročným príspevkom dohliadaných subjektov. Prirážky budú platiť ex post len tie dohliadané subjekty, ktoré porušili svoje povinnosti v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov alebo práva finančných spotrebiteľov[8].

Návrhom zákona sa menia a dopĺňajú aj niektoré pravidlá výkonu dohľadu. Zavádza sa „mystery shopping“[9] a uzatváranie zmlúv o poskytnutí finančnej služby s dohliadaným subjektom na účely dohľadu[10]. Okrem toho, v konaní pred NBS možno žiadateľovi umožniť, aby predložil technickú dokumentáciu, alebo iné prílohy k žiadosti, v cudzom jazyku[11].

Čo sa týka zmien a doplnení zákona č. 566/1992 Zb., v návrhu zákona sa navrhuje zvýšiť počet členov bankovej rady NBS z päť na šesť a predĺžiť ich funkčné obdobie z piatich rokov na šesť rokov[12]. Tieto nové ustanovenia sa nebudú vzťahovať na súčasných členov bankovej rady[13].

V návrhu zákona sa zakazuje používať slová „minca“, „bankovka“ a „mena“ pri označení alebo opise žetónu, medaily, platobného prostriedku alebo obdobného technického prostriedku a iných hmotných predmetov alebo nehmotných predmetov v súvislosti s ich vyhotovením, ponúkaním, predajom alebo rozširovaním. Tento zákaz sa vzťahuje aj na používanie slov, v ktorých základe sa tieto slová vyskytujú, ako aj na príslušné preklady do cudzích jazykov[14].

Návrhom zákona sa tiež mení a dopĺňa zákon č. 747/2004 Z.z. s cieľom zahrnúť do tohto zákona odkazy na úlohu NBS v rámci jednotného mechanizmu dohľadu.[15]

2. Všeobecné pripomienky

2.1 Ako bolo uvedené, žiaden orgán na Slovensku nemal právomoc vykonávať dohľad v oblasti ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu[16]. Nová úloha pridelená NBS v oblasti ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu nie je uvedená medzi funkciami národných centrálnych bánk ustanovenými v Štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky (ďalej len „štatút ESCB“).

---

6 Článok I bod 26 návrhu zákona (nový § 35d).
7 Článok I bod 26 návrhu zákona (nový § 35g). Pozri však pripomienku ECB uvedenú nižšie.
8 Článok I body 29 a 35 návrhu zákona a príslušné časti osobitnej časti dôvodovej správy.
9 Článok I body 11, 12, 13 a 15.
10 Článok I bod 12.
11 Článok I bod 17.
12 Článok II body 4 a 6.
13 Článok II bod 17.
14 Článok II bod 9.
15 Článok I body 5, 6 a 7.
16 Výnimkou bol spotrebiteľský úver. Pozri odsek 1 tohto stanoviska.

2.2 ECB zdôrazňuje, že v kontexte navrhovaného zverenia právomoci členovi ESCB je potrebné posúdiť takéto zverenie právomoci vo svetle zákazu menového financovania ustanoveného v článku 123 zmluvy. ECB vytvorila nasledujúce usmernenie pozostávajúce zo všeobecných a osobitných úvah, na základe ktorého môže ECB rozhodnúť, či sa má na účely zákazu menového financovania považovať nová úloha zverená národnej centrálnej banke (NCB) ESCB za úlohu centrálnej banky alebo úlohu vlády.

2.2.1 *Všeobecné úvahy*

Po prvé, systematické rozdeľovanie úloh pridelených národným centrálnym bankám na úlohy centrálnej banky alebo úlohy vlády sa uplatňuje v prípade skutočne nových úloh, ktoré v minulosti neexistovali a ani netvorili integrálnu súčasť existujúcich úloh NCB. Keďže v členských štátoch EÚ existujú rôzne právne rámce, tradície centrálneho bankovníctva a vnútroštátne inštitucionálne usporiadania, úlohy, ktoré NCB v súčasnosti vykonáva nie sú predmetom preskúmania a ani sa nemení ich kategorizácia, ale môžu sa opätovne prehodnotiť pri príležitosti vecných zmien a doplnení príslušnej legislatívy.

Po druhé, zásada finančnej nezávislosti si vyžaduje, aby členské štáty nemohli vystaviť svoje národné centrálne banky situácii, v ktorej by nemali dostatočné finančné prostriedky na plnenie svojich úloh súvisiacich s ESCB alebo prípadne Eurosystémom.

Po tretie, úlohy centrálnej banky zahŕňajú najmä úlohy, ktoré súvisia s úlohami ustanovenými v článku 127 ods. 2, 5 a 6 zmluvy.

Po štvrté, nové úlohy, ktoré sa zverujú NCB, a ktoré nie sú typickými úlohami národných centrálnych bánk, alebo ktoré sa jednoznačne vykonávajú v mene a vo výlučnom záujme vlády alebo iných verejných orgánov, by sa mali považovať za úlohy vlády. V tejto súvislosti je potrebné rozlišovať medzi úlohami národných centrálnych bánk týkajúcimi sa likvidity a solventnosti. Zatiaľ čo podpora solventnosti je na účely zákazu menového financovania úlohou vlády, úlohy týkajúce sa likvidity, ktorých konečným cieľom je financovať ekonomiku, sú úlohami centrálnych bánk.

2.2.2 *Osobitné úvahy*

Dôležitým kritériom, na základe ktorého sa nová úloha považuje za úlohu vlády, je preto vplyv tejto úlohy na inštitucionálnu, finančnú a personálnu nezávislosť NCB. Je potrebné zohľadniť najmä nasledujúce úvahy.

Po prvé, je potrebnú posúdiť, či výkon novej úlohy nevytvára neprimerane riešené konflikty záujmov vo vzťahu k existujúcim úlohám centrálnej banky a nedopĺňa nutne dané existujúce úlohy centrálnej banky. Ak dochádza ku konfliktu záujmov medzi existujúcimi a novými úlohami, mali by sa zaviesť dostatočné nápravné opatrenia, ktoré primerane takýto konflikt riešia. Doplnkový charakter novej úlohy vo vzťahu k existujúcim úlohám centrálnej banky by sa však nemal vykladať extenzívne, inak by to mohlo viesť k vzniku nekonečného radu súvisiacich úloh. Doplnkový charakter by sa mal taktiež skúmať z hľadiska financovania týchto úloh.

Po druhé, je potrebné posúdiť, či nie je výkon novej úlohy bez pridelenia nových finančných prostriedkov neprimeraný finančnej a organizačnej kapacite dotknutej NCB a nemôže nepriaznivo ovplyvniť jej schopnosť riadne vykonávať existujúce úlohy centrálnej banky.

Po tretie, je potrebné posúdiť, či výkon novej úlohy zapadá do inštitucionálneho usporiadania NCB vo svetle úvah o nezávislosti a zodpovednosti centrálnej banky.

Po štvrté, je potrebné posúdiť, či s výkonom novej úlohy nie sú spojené podstatné finančné riziká.

Po piate, je potrebné posúdiť, či členovia orgánov NCB s rozhodovacou právomocou nie sú výkonom novej úlohy vystavení neprimeraným politickým rizikám, ktoré by mohli mať vplyv aj na ich osobnú nezávislosť a najmä záruku trvania funkčného obdobia podľa článku 14.2 štatútu ESCB.

2.2.3 Každé konečné posúdenie úlohy zverenej NCB ako úlohy patriacej medzi úlohy centrálnej banky resp. úlohy vlády sa bude riadiť cieľom zabezpečiť konzistentné uplatňovanie zákazu menového financovania v Eurosystéme a ESCB v rozsahu, v akom sa uplatňuje na ich členov.

3. Osobitné pripomienky

3.1 *Ochrana spotrebiteľa ako netypická úloha centrálnej banky*

ECB konzistentne vyjadrovala názor, že úlohy v oblasti ochrany finančného spotrebiteľa vykonávané NCB sú úlohami centrálnej banky, a preto nedochádza k obavám z menového financovania, pokiaľ tieto úlohy „dopĺňajú existujúce právomoci v oblasti dohľadu a prispievajú tak k spoľahlivosti finančného trhu a zachovaniu dôvery na finančnom trhu“[17]. Musia sa zaviesť dostatočné opatrenia na zabezpečenie toho, aby mali v prípade konfliktu záujmov prednosť záujmy dohľadu.

3.2 *Súvislosť so základnými úlohami uvedenými v článku 127 ods. 2, 5 a 6 zmluvy*

Ochrana finančných spotrebiteľov ako doplnková úloha vo vzťahu k existujúcim právomociam v oblasti dohľadu môže byť považovaná za úlohu súvisiacu s úlohami uvedenými v článku 127 ods. 5 zmluvy, najmä ak je NCB poverená výkonom dohľadu nad finančným trhom, ako je tomu v prípade NBS.

3.3 *Ochrana spotrebiteľov ako doplnková úloha vo vzťahu k existujúcim úlohám v oblasti dohľadu*

V súlade s uvedeným možno novú úlohu zverenú NBS považovať za úlohu centrálnej banky, pretože dopĺňa existujúce právomoci v oblasti dohľadu nad subjektmi, ktoré vykonávajú činnosti na finančnom trhu a podliehajú dohľadu NBS, je financovaná ako súčasť systému (čiastočného) financovania úloh NBS v oblasti dohľadu prostredníctvom príspevkov a poplatkov týkajúcich sa dohľadu a prispieva k spoľahlivosti finančného trhu a zachovaniu dôvery na trhu. V tejto súvislosti ECB oceňuje, že cieľom orgánu žiadajúceho o konzultáciu je zabezpečiť, aby mala NBS účinné prostriedky na vynútenie dodržiavania pravidiel ochrany finančných spotrebiteľov.

3.4 *Konflikt záujmov medzi úlohami v oblasti ochrany spotrebiteľov a úlohami v oblasti dohľadu; zaradenie novej úlohy do inštitucionálneho usporiadania NBS*

3.4.1 V súlade s návrhom zákona vykonáva NBS pri ochrane finančných spotrebiteľov činnosti a oprávnenia podľa zákona č. 747/2004 Z.z.[18]. Návrh zákona oprávňuje NBS, aby za porušenie

17 Pozri napríklad stanoviská ECB CON/2007/29, CON/2007/8, CON/2006/47 a CON/2006/38. Všetky stanoviská ECB sú k dispozícii na internetovej stránke ECB www.ecb.europa.eu.

18 Pozri článok I bod 26 návrhu zákona (nový §35a zákona č. 747/2004 Z.z.).

povinností v oblasti ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu uložila osobitné administratívne opatrenia. Tieto osobitné administratívne opatrenia zahŕňajú peňažné sankcie, zákaz nekalej obchodnej praktiky alebo používania neprijateľnej podmienky v neprospech finančného spotrebiteľa, zákaz poskytovania finančnej služby, ktorá je v rozpore s pravidlami ochrany spotrebiteľov, a odobratie povolenia alebo iného udeleného oprávnenia.

3.4.2 ECB si všíma, že podľa článku 1 ods. 1 zákona č. 747/2004 Z.z. by mala NBS pri výkone svojich právomocí prihliadať na všeobecný cieľ dohľadu nad finančným trhom, aby tak prispievala k stabilite finančného trhu ako celku, ako aj k bezpečnému a zdravému fungovaniu finančného trhu v záujme udržiavania dôveryhodnosti finančného trhu, ochrany klientov a rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže. V tejto súvislosti sa ECB domnieva, že od NBS ako orgánu výlučne zodpovedného za dohľad podľa zákona č. 747/2004 Z.z. sa bude vyžadovať, aby zmierňovala každý potenciálny konflikt záujmov medzi svojimi úlohami v oblasti ochrany spotrebiteľov a mandátom v oblasti finančnej stability tým, že bude vždy prihliadať na aspekty finančnej stability pri ukladaní sankcií alebo opatrení na nápravu za porušenie povinností v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov. V tejto súvislosti zapadá nová úloha do inštitucionálneho usporiadania NBS z dôvodu doplnkového charakteru úlohy v oblasti ochrany spotrebiteľov.

3.4.3 Vzhľadom na prednosť legislatívy Únie ECB poznamenáva, že ak sa NBS domnieva, že je potrebné odobrať úverovej inštitúcii povolenie v súlade s § 35g návrhu zákona, musí v plnom rozsahu prihliadať na článok 4 ods. 1 písm. a) a článok 14 ods. 5 nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013[19], ktorým sa ECB udeľuje výlučná právomoc odobrať úverovej inštitúcii povolenie, a predložiť na tento účel návrh ECB. V tomto prípade rozhodne o navrhovanom odobratí povolenia ECB, berúc do úvahy odôvodnenie odobratia povolenia, ktoré jej predloží NBS.

3.5 Finančná nezávislosť: primeranosť vo vzťahu k organizačnej kapacite NBS vykonávať svoje úlohy

Zásada finančnej nezávislosti vyžaduje, aby mali národné centrálne banky dostatočné prostriedky nielen na výkon svojich úloh súvisiacich s ESCB z prevádzkového a finančného hľadiska, ale aj na výkon svojich vnútroštátnych úloh. V tejto súvislosti venuje ECB pozornosť tomu, že dodatočné výdavky NBS spojené s prevzatím nových úloh a právomocí v oblasti ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu sa majú financovať prirážkou k ročným príspevkom subjektov dohliadaných NBS, ktorá je súčasťou systému (čiastočného) financovania úloh NBS v oblasti dohľadu prostredníctvom príspevkov a poplatkov týkajúcich sa dohľadu[20]. ECB si taktiež všíma, že prirážku nebudú platiť pravidelne všetky dohliadané subjekty, ale len tie z nich, ktoré podľa právoplatného rozhodnutia NBS porušili svoje povinnosti v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov alebo práva finančných spotrebiteľov. Subjekty, ktorým sa uložili sankcie alebo iné opatrenia na nápravu v zjednodušenom konaní, a adresáti predbežných opatrení však nebudú platiť túto prirážku. Objem výťažku z prirážky nebude možné odhadnúť. V každom prípade, berúc do úvahy, že úloha je doplnkovou úlohou vo vzťahu k existujúcim úlohám v oblasti dohľadu, a že časť nákladov vynaložených NBS

19 Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 29.10.2013, s. 63).

20 Pozri §39 a nasl. zákona č. 747/2004 Z.z.

pri ochrane finančných spotrebiteľov sa pokryje prirážkou, výkon novej úlohy nemožno považovať za neprimeraný vo vzťahu k finančnej a organizačnej kapacite NBS a nemal by nepriaznivo ovplyvniť jej schopnosť riadne plniť svoje existujúce úlohy centrálnej banky.

3.6 Miera, do akej je výkon úloh spojený s podstatnými alebo neprimeranými rizikami

Keďže novú úlohu v oblasti ochrany spotrebiteľov možno považovať za doplnkovú vo vzťahu k existujúcim úlohám v oblasti dohľadu, ktoré sú čiastočne financované prostredníctvom príspevkov a poplatkov týkajúcich sa dohľadu, s týmito úlohami sú spojené podobné finančné a politické riziká ako s dohľadom. Z tohto pohľadu by sa dané riziká nemali považovať za podstatné alebo neprimerané vo vzťahu k úlohám v oblasti dohľadu, ktoré už NBS prevzala.

Toto stanovisko sa uverejní na internetovej stránke ECB.

Vo Frankfurte nad Mohanom 1. júla 2015.

[podpis]

Prezident ECB

Mario DRAGHI