



NOVÝ ZÁKON O BANKÁCH

JUDr. František Hetteš, Ing. Miloš Švantner
Národná banka Slovenska

Vývoj a zložitosť finančných systémov, ako aj požiadavka zosúladenia zákona o bankách s finančným právom Európskych spoločenstiev a vytvorenie právnych predpokladov na úplné uplatňovanie tzv. bazilejských základných princípov pre efektívny výkon bankového dohľadu, stanovených Bazilejským výborom pre bankové dohľady v roku 1997, boli dôvodom začatia prác na tvorbe nového zákona o bankách (ďalej len zákon). Základné princípy okrem iného stanovujú, že kvalitný bankový dohľad je verejným majetkom, ktorého realizácia nemôže byť plne zabezpečená trhom, a jeho kľúčovým cieľom je stabilné fungovanie a dôveryhodnosť celého bankového systému.

Návrh nového zákona, podľa názoru autorov tohto článku, zohľadňuje najmä tieto princípy:

1. bezpečné fungovanie bankového systému ako celku,
2. výkon len povolených bankových činností,
3. nezasahovanie do zmluvných vzťahov medzi bankou a jej klientom,
4. princíp jedného povolenia,
5. spoluprácu s orgánmi dohľadu nad subjektmi finančného trhu,
6. zodpovednosť hlavných akcionárov a vrcholového manažmentu za úspešnosť banky,
7. vyváženost rizík vyplývajúcich z bankových obchodov a ziskovosti banky,
8. transparentnosť, hodnovernosť a korektnosť výkonu všetkých bankových činností,
9. rovnaký prístup k poskytovaným bankovým obchodom,
10. preventívne pôsobenie bankového dohľadu,
11. výkon konsolidovaného dohľadu,
12. osobitnú reguláciu štátnych peňažných ústavov,
13. ochranu bankového tajomstva,
14. súdne preskúmanie postupu Národnej banky Slovenska.

Zákon po prvýkrát priamo definuje okrem účelu úpravy aj cieľ bankového dohľadu, ktorým je bezpečné fungovanie a stabilita bankového systému. Tento cieľ ovplyvní celé znenie návrhu zákona.

V návrhu sa pojmovo zosúladujú bankové činnosti podľa zákona o bankách s bankovými činnosťami upravenými v Smernici Európskeho parlamentu a Rady č. 2000/12 o zakladaní a podnikaní úverových inštitúcií (ďalej len banková smernica). V záujme jednoznačnejšieho výkladu sú v ňom definované viaceré finančné a bankové pojmy, pričom sa tiež zavádza nová terminológia, pojmy ako vlastné fondy, majetková angažovanosť a podobne.

Priamo v zákone je uvedená požiadavka minimálnej výšky peňažného vkladu do základného imania, a to vo výške 500 mil. Sk, a na vykonávanie hypotekárnych obchodov 1 mld. Sk. Ďalšie podmienky, ktoré musí žiadateľ

splniť, sú zamerané na transparentnosť a hodnovernosť finančných prostriedkov, spôsobilosť a vhodnosť budúcich akcionárov banky, odbornú spôsobilosť a dôveryhodnosť osôb navrhovaných za členov štatutárneho orgánu, dozornej rady a za vedúcich zamestnancov. Žiadateľ musí tiež splniť viaceré podmienky, ktoré súvisia s činnosťou budúcej banky a s požiadavkami na bezpečné a obozretné podnikanie v oblasti bankovníctva. Všetky podmienky na vydanie povolenia pôsobiť ako banka bude musieť banka alebo pobočka zahraničnej banky plniť počas celej svojej existencie. Predpokladá sa, že v prípade splnenia zákonných podmienok bude Národná banka Slovenska povinná vydať danému subjektu povolenie pôsobiť ako banka.

Návrh rieši otázky výkonu bankových činností zahraničnými bankami členských štátov Európskej únie na území Slovenskej republiky bez povolenia Národnej banky Slovenska (princíp jedného povolenia) v rozsahu vymedzenom prílohou č. 1 k bankovej smernici. Ide v podstate o minimálny rozsah bankových činností, ktoré musí Národná banka Slovenska uznať ako dovolené na základe licencie príslušného členského štátu, v ktorom má zahraničná banka sídlo (domáci štát). Napriek tomu bude naďalej potrebné povolenie na niektoré bankové činnosti. Zákon umožňuje zahraničnej banke priamo bez zriadenia organizačnej zložky poskytovať bankové služby napríklad prostredníctvom internetu. Pre nečlenské štáty sa nebude uplatňovať princíp jedného povolenia.

Princíp jedného povolenia sa navrhuje uplatniť po splnení všetkých podmienok taxatívne uvedených pre finančné inštitúcie, ktoré sú novo definované v zákone.

Návrh rieši výkon bankového dohľadu nad pobočkou banky založenou podľa tohto zákona. Upravuje, ktorý orgán bankového dohľadu (hostiteľského štátu alebo Národnej banky Slovenska) a v akom rozsahu vykonáva bankový dohľad nad pobočkou banky.

Ďalej sa upravuje povinnosť Národnej banky Slovenska neodkladne informovať orgán bankového dohľadu príslušného členského štátu, v ktorom banka vykonáva bankové činnosti, o odobratí povolenia banke. Cieľom tejto infor-

mačnej povinnosti je umožniť príslušnému orgánu bankového dohľadu prijať potrebné opatrenia na ukončenie činnosti pobočky banky na svojom území v záujme ochrany vkladateľov.

Právna úprava tejto časti má za cieľ odstrániť bariéry slobodného poskytovania bankových služieb bankami a zahraničnými bankami v rámci Európskej únie. Tieto ustanovenia však nadobudnú účinnosť až dňom vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie.

Návrh upravuje možnosť spolupráce Národnej banky Slovenska s inými orgánmi dozoru nad finančnými inštitúciami v Slovenskej republike a podobnými orgánmi dohľadu a dozoru v zahraničí a podmienky výmeny informácií získaných pri výkone bankového dohľadu alebo dozoru.

Zároveň sa upravuje povinnosť Národnej banky Slovenska informovať Európsku komisiu napr. o odmietnutí postúpenia informácie o založení pobočky a o skutočnostiach, ktoré sa týkajú povoľovacej činnosti pre pobočky so sídlom mimo územia členského štátu Európskej únie, ďalej prípadov, keď sa banka stala dcérskou spoločnosťou, ako i povinnosť informovať o všetkých ťažkostiach pri zakladaní banky v krajinách mimo Európskej únie. Tieto informácie majú predovšetkým slúžiť na to, aby Európska komisia mohla rokovať s tretími krajinami s cieľom dosiahnuť efektívny prístup bánk z členských štátov Európskej únie na trhy tretích krajín, porovnateľný s efektívnym prístupom poskytovaným zo strany Európskej únie tretím krajinám.

Organizácia a podnikanie bánk

V návrhu nového zákona sa tiež sprísňujú požiadavky na vnútornú organizáciu a riadenie bánk tak, aby sa zabezpečila okrem iného transparentnosť vykonávania bankových činností. Kladie sa dôraz na jednoznačné rozdelenie právomocí a zodpovedností v systéme riadenia bánk priamo v stanovách a tiež na úpravu spolupráce medzi štatutárnym orgánom, dozornou radou a vedúcimi zamestnancami banky.

V organizačnej štruktúre banky sa premietajú jednotlivé požiadavky na zdravé a bezpečné fungovanie banky. Ide napríklad o rozdelenie právomocí v rámci banky, oddelenie výkonu jednotlivých činností v banke, požiadavky na výkon vnútornej kontroly v banke, na riadenie rizík, na informačný systém, na boj proti praniu špinavých peňazí. Do zákona sa premieta princíp tzv. corporate governance, ktorého úplné uplatnenie vyžaduje zmeny aj v iných právnych predpisoch, najmä v Obchodnom zákonníku (napríklad posilnenie práva a povinnosti hlavných akcionárov a zvýraznenie vplyvu a postavenia drobných akcionárov v akciovej spoločnosti a ochranu ich práv). Tieto organizačné požiadavky smerujú nielen voči banke samotnej, ale aj voči jej rozhodujúcim riadiacim zložkám, ako sú dozorná rada a predstavenstvo. Zákon prenáša zodpovednosť za úspešnosť banky na členov štatutárneho orgánu banky

a v prípade pobočiek zahraničných bánk na ich vedúcich. Zákon široko definuje pojem bezpečnosti a zdravia banky s cieľom vytvorenia dostatočného priestoru na výklad tohto pojmu, najmä v záujme dosiahnutia cieľov bankového dohľadu.

Základný princíp, vyjadrený v časti označenej ako požiadavky na podnikanie bánk, t. j. zdravé podnikanie obchodnej banky, má prispieť k vyváženosti medzi akceptovateľným rizikom a žiaducou mierou ziskovosti (rentability) všetkých bankových obchodov. Zosúladienie tohto vzťahu medzi rizikami podstupenými bankou a jej výnosmi pri vykonávaní povolených bankových činností vyžaduje splnenie podmienky transparentnosti. Transparentnosť, presnosť a korektnosť vykonávaných bankových činností sú prioritné princípy procesu regulácie bankového podnikania v obchodných bankách, ktorý je usmerňovaný a sledovaný Národnou bankou Slovenska. V tejto časti zákona sa rešpektuje potreba monitorovať a hodnotiť banku z pohľadu potenciálnych rizík na konsolidovanom základe.

Zákon teda definuje všeobecne, prostredníctvom najdôležitejších oblastí základnú povinnosť obchodných bánk podnikat s minimálnym rizikom a maximálne možným ziskom, rešpektujúc korektnosť vzťahu medzi klientom banky, akcionárom banky a manažmentom a jednotlivými pracovníkmi banky.

Finančné riziká sú formulované ako tri základné skupiny rizík (úverové, trhové a riziko likvidity), ktorých vnútorná štruktúra vyjadruje všetky ďalšie druhy rizík bankového systému každej ekonomiky.

Súčasťou zákona je aj stanovenie povinnosti pre banku uzatvoriť zmluvu s členmi štatutárneho orgánu, z ktorej musí byť zreteľná zodpovednosť člena štatutárneho orgánu za prípadné vzniknuté škody banky. Táto zodpovednosť sa navrhuje ako objektívna zodpovednosť. Rovnakú povinnosť uzavrieť obdobnú zmluvu s vedúcim pobočky zahraničnej banky má aj zahraničná banka.

Znenie zákona definuje podmienky investovania banky do právnických osôb, ktoré nie sú bankou podľa zákona, ani finančnou inštitúciou alebo podnikom pomocných bankových služieb. Ide o investovanie s následnou držbou akcií v banke, to znamená investovanie na vlastný účet banky a do vlastného portfólia banky. Nejde o investovanie do akcií s ich následným obchodovaním na sekundárnom trhu s cennými papiermi. V obchodnom portfóliu môžu banky držať akcie najdlhšie do 1 roka odo dňa ich nadobudnutia.

V návrhu zákona sa tiež zosúladujú požiadavky na podnikanie bánk s požiadavkami upravenými v bankovej smernici, napríklad v časti možnosti získavania majetkového podielu na nebankovej právnickej osobe. Zákon priamo upravuje niektoré limity, napr. pre primeranosť vlastných zdrojov, majetkovú angažovanosť.

Medzi najdôležitejšie investičné podmienky týkajúce sa podielov monitorovaných na individuálnom a konsolidovanom základe možno zaradiť tieto obmedzenia:



1. banka nemôže mať kontrolu nad právnickou osobou, ktorá nie je bankou, finančnou inštitúciou alebo podnikom pomocných bankových služieb,

2. banka môže investovať maximálne 15 % vlastných zdrojov do jednej právnickej osoby,

3. banka môže investovať maximálne 60 % vlastných zdrojov banky v súhrne jej investícií,

4. banka nemôže byť spoločníkom osôb, za ktorých záväzky by ručila ako spoločník celým svojím majetkom.

Zákon ďalej ukladá napr. povinnosť dodržať primeranosť vlastných zdrojov na úrovni minimálne 8 %, a to aj na konsolidovanom základe.

Znenie zákona vytvára podmienky dôležité na regulovanie majetkovej angažovanosti banky voči jednému klientovi alebo voči skupine klientov, čiže hospodársky spojených osôb. Ide o definovanie východísk, ako sa môže banka na konsolidovanom základe angažovať aktívami (súvahovými i podsúvahovými) voči svojim klientom.

Zákon ukladá bankám povinnosť oddeľovať investičné bankovníctvo (osobitné príkazy na investovanie do dlhopisov, akcií, iných verejne obchodovateľných cenných papierov, cenných papierov emitovaných bankami, na investovanie – obchodovanie na komoditných alebo opčných burzách, na emitovanie cenných papierov za klientov, na portfólio management za klientov banky a pod.) od úverových bankových obchodov a zamedziť tak využívanie klientských informácií získaných v základných bankových obchodoch, ako sú úvery, záruky, vkladové obchody a pod. v oblasti investovania na účet banky, alebo na účet klientov banky. Tento prístup sa nebude týkať verejne prístupných informácií.

Oddelenie investičného bankovníctva od úverových bankových obchodov sa navrhuje v banke uskutočniť jednak prostredníctvom organizačnej štruktúry (samostatnými útvarmi), ale aj v rámci vnútorného systému riadenia banky. Operatívna evidencia banky musí byť transparentná a musí osobitne sledovať jednak obchody investičného bankovníctva a úverové bankové obchody, obchody investičného bankovníctva na účet klientov banky a jednak investičné obchody na vlastný účet banky.

Finančné výkazy majú vo vyspelých trhovách ekonomikách odrážať rozhodnutia vlastníkov, členov predstavenstva a výkonného manažmentu a ich dôsledky, vplyv na stav a operácie banky. Požiadavka na presnosť, reálnosť a pravdivosť finančných výkazov je prvoradá na to, aby bol bankový dohľad schopný:

- vynucovať trhovú disciplínu v bankovom sektore,
- vyhodnotiť dôsledky riadenia bánk,
- vyhodnotiť riziká, ktoré banky podstupujú.

Vzhľadom na špecifické postavenie bánk, s cieľom odstrániť niektoré legislatívne obmedzenia vo výkazníctve bánk, sa navrhuje osobitný režim výkazníctva pre bankové inštitúcie, ktorý by stanovovalo Ministerstvo financií Slovenskej republiky po dohode s Národnou bankou Slovenska. Ide najmä o to, aby štvrťročné výkazy a následne aj hlásenia obozretného podnikania odrážali reálne

skutočnosti, ktoré sa doteraz dali zistiť len v koncoročných výkazoch. Z toho dôvodu sa navrhuje novela zákona č. 536/1991 Zb. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

V záujme spresnenia finančného výkazníctva bánk sa zavádza povinnosť bankám a pobočkám zaúčtovať vykonané operácie do účtovných kníh v tom dni, keď sa tento účtovný prípad uskutočnil. S cieľom začatia sledovania trhových rizík sa navrhuje zaviesť – v súlade so smernicou Rady č. 93/6/EHS o kapitálovej primeranosti investičných a úverových inštitúcií – koncepciu obchodnej knihy a povinnosť pre banky viesť oddelene účtovníctvo pre činnosti vykonávané v mene klienta (obchodná kniha) a v mene banky (banková kniha) na úrovni analytickej evidencie. Zároveň v záujme zrealnenia finančnej situácie sú banky a pobočky povinné prepočítavať majetok a záväzky vyjadrené v cudzej mene na slovenskú menu kurzom určeným Národnou bankou Slovenska, platným k tomuto dňu. V súvislosti so spresnením a v záujme objektivizácie finančných výkazov bánk sa novo upravujú pravidlá, zásady a termíny na zostavovanie bankových výkazov na účely výkonu bankového dohľadu.

Nápravné opatrenia a tzv. prompt corrective action

Bankový dohľad Národnej banky Slovenska musí mať na účely splnenia svojho poslania k dispozícii dostatok nástrojov na vykonanie nápravných krokov v prípade, že banka alebo pobočka zahraničnej banky neplní najmä niektoré z opatrení obozretného podnikania, porušuje všeobecne záväzné právne predpisy alebo ohrozuje veriteľov banky a celý bankový systém. Ide najmä o zabránenie vzniku tzv. systémovej chyby či takého šírenia „náказы“, ktorá by zasiahla celý bankový systém. V prípadoch zistenia drobných nedostatkov bude mať Národná banka Slovenska k dispozícii neformálne, formálno-procesne neupravené kroky, ako je výzva na prijatie opatrení na nápravu, čo z hľadiska praxe možno považovať za najefektívnejšie opatrenie, ktoré vykonajú príslušné orgány banky. Takýto postup je právne a aj vecne najjednoduchší, najrýchlejší a najefektívnejší. Ak sa preukáže, že banka nie je životaschopná, t. j. že nemá vnútorné ani vonkajšie sily a najmä finančné zdroje na ozdravenie, je potrebné, aby bankový dohľad asistoval pri riešení danej situácie napríklad formou zlúčenia či splynutia so zdravou bankou. Ak ani takáto šanca neexistuje, treba pristúpiť k likvidácii banky.

Novým spôsobom sa upravujú právne predpoklady na uloženie opatrení, ktoré sú jednoznačnejšie, pričom sa vychádza najmä z porušovania všeobecne záväzných právnych predpisov. V záujme posilnenia bankového dohľadu sa umožňuje ukladať peňažné pokuty aj fyzickým osobám, ktoré rozhodujúcim spôsobom ovplyvňujú chod banky. Pritom sa zavádzajú také ustanovenia, ktoré priamo ukládajú bankovému dohľadu urobiť opatrenia na nápravu. Ponecháva sa tiež možnosť ukladať pokutu aj fyzickým

osobám a právnickým osobám – nebankovým subjektom, ktoré porušujú zákon o bankách. V rámci opatrení na nápravu sa navrhuje zvýšiť pokutu do 20 mil. Sk. Očakáva sa, že Národná banka Slovenska bude môcť uložiť pokutu až do výšky 1 mil. Sk členovi štatutárneho orgánu, dozornej rady alebo vedúcemu zamestnancovi za porušenie povinností vyplývajúcich zo zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov a tiež za porušenie povinností uložených rozhodnutím Národnej banky Slovenska.

V zákone sú upravené postupy zavedenia nútej správy, pravidiel vykonávania nútej správy, pôsobnosť núteného správcu a jeho zástupcov a tiež dôvody ukončenia nútej správy. Podľa týchto ustanovení bude Národná banka Slovenska povinná zaviesť nútenú správu v banke s cieľom jej ozdravenia, ak budú splnené zákonom stanovené podmienky. Zákon vymedzuje prípady, kedy Národná banka Slovenska môže a kedy je povinná zaviesť nútenú správu (napr. ak primeranosť vlastných zdrojov klesne pod 6 %).

Podobne sa navrhuje riešiť v zákone aj odobratie povolenia pôsobiť ako banka. To znamená, že zákon ustanoví, kedy Národná banka Slovenska bude povinná odobrať povolenie pôsobiť ako banka (napríklad ak vlastné zdroje banky klesnú pod úroveň základného imania alebo ak primeranosť vlastných zdrojov banky klesne pod 3 %) a kedy bude mať možnosť odobrať povolenie pôsobiť ako banka.

Vzhľadom na charakter činnosti bánk, najmä osobitosť a zložitnosť činnosti banky a z toho vyplývajúci komplex vzťahov a problémov, zákon osobitne upravuje niektoré postupy pri likvidácii banky (napríklad návrh na menovanie a odvolanie likvidátora môže podať iba Národná banka Slovenska), povinnosť súdu rozhodnúť o návrhu Národnej banky Slovenska do siedmich dní od podania návrhu, kto môže byť likvidátorom, ochranu bankového tajomstva pri likvidácii banky, informačnú povinnosť voči Národnej banke Slovenska a podobne. Týmto postupom sa sleduje najmä bezpečné likvidovanie banky, ktoré nesmie ohroziť bankový systém ako celok.

Dohľad na konsolidovanom základe

V zákone sa navrhuje upraviť výkon bankového dohľadu tak na individuálnom, ako aj na konsolidovanom základe. Jednoznačne sa upravujú vzťahy medzi týmito dohľadmi tak, že bankový dohľad na konsolidovanom základe nenahrádza dohľad nad jednotlivými osobami zahrnutými do konsolidovaného celku a nenahrádza sa ním výkon bankového dohľadu na individuálnom základe nad bankami, ani dozor nad inými finančnými inštitúciami. V rámci tohto dohľadu ide o sledovanie a reguláciu rizík konsolidovaných celkov, ktorých súčasťou je banka, s cieľom obmedziť riziká, ktorým je banka vystavená z dôvodu jej účasti v konsolidovanom celku. V procese dohľadu na konsolidovanom základe bude môcť Národná banka Slovenska uložiť nebankovému subjektu v rámci konsoli-

dovaného celku iba pokutu za neumožnenie vykonať kontrolu na mieste alebo za neposkytnutie požadovaných informácií.

Implementácia dohľadu na konsolidovanom základe predstavuje súčasť širšieho programu zmien výkonu bankového dohľadu.

Návrh zákona definuje skupiny podliehajúce konsolidovanému dohľadu na základe popisu nasledujúcich troch rozdielnych typov skupín spoločností:

1. banková skupina, ktorá je kontrolovaná bankou,
2. finančná skupina, ktorá je kontrolovaná finančnou inštitúciou,
3. zmiešaná skupina, ktorá je kontrolovaná osobou, ktorá nie je finančnou inštitúciou ani bankou, pričom aspoň jedna z kontrolovaných osôb je banka.

Zákon obsahuje aj návrh novely Trestného zákona, ktorá by mala upraviť skutkové podstaty uvedené v § 125 a § 127 tak, aby na trestné stíhanie členov štatutárneho orgánu, prokuristov právnickej osoby alebo fyzických osôb, ktoré sú podnikateľmi, postačovala aj nedbanlivosť. Doteraz sa vyžadovalo preukázanie úmyslu, čo je z hľadiska postihovania týchto osôb problematické a ťažko realizovateľné.

Slovenská republika na rokovaníach o jej prijatí do OECD prisľúbila, že v Slovenskej republike bude v súlade so záväznými právnymi dokumentmi OECD zrušená anonymita bankových a iných finančných obchodov. Túto anonymitu s účinnosťou od 1. 1. 2001 ruší nový zákon o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti. Zákon v príslušných ustanoveniach stanovuje povinnosť bankám nevykonávať tzv. anonymné obchody.

Navrhnutou novelou Obchodného zákonníka sa má umožniť kapitalizácia pohľadávok tak, že veriteľ právnickej osoby môže svoju pohľadávku premeniť na podiel na základnom imaní právnickej osoby.

Nové znenie zákona o bankách bolo vypracované v spolupráci so zástupcami Ministerstva financií SR a niektoré špecifické oblasti boli priebežne konzultované na úrovni expertov.

V čase písania tohto článku sa navrhovalo nasledujúce členenie zákona:

- a) Základné ustanovenia.
- b) Výkon bankového dohľadu.
- c) Povolenie.
- d) Zastúpenie banky a zahraničnej banky.
- e) Organizácia a riadenie banky.
- f) Požiadavky na podnikanie bánk.
- g) Obchodná dokumentácia.
- h) Opatrenia na nápravu a pokuty.
- i) Bankový dohľad na konsolidovanom základe.
- j) Osobitné ustanovenia pre banky založené ako štátne peňažné ústavy.
- k) Hypotekárne bankovníctvo.
- l) Bankové tajomstvo.
- m) Konanie pred Národnou bankou Slovenska.
- n) Prechodné a záverečné ustanovenia.