

SPRÁVNE TRESTANIE NA FINANČNOM TRHU (VYBRANÉ PROBLÉMY TRESTANIA PORIADKOVÝCH DELIKTOV SUBJEKTOV FINANČNÉHO TRHU)

EUBOMÍR ČUNDERLÍK¹

Abstract: **Administrative Punishment in the Financial Market (Selected Challenges of Punishing Procedural Offenses Committed by Financial Market Participants)**

The submitted article concerns the topic of administrative punishment in the field of Slovak financial market regulations, placing emphasis on punishing the so-called “administrative procedural offences”. The article stems from the main hypothesis that the respective substantive legal regulation in the insurance sector in Slovakia, that is to say, the Slovak Insurance Act, allows the supervisory authority to impose sanctions for violations of a purely procedural nature (which – in effect – constitute administrative procedural offences), even in the decisions on merits. In the event that such hypothesis is confirmed, the author puts forward legal observations that should guide the supervisory authority towards the optimal choice of the sanctioning regime, i.e., to choose either to impose a procedural fine pursuant to procedural sanctioning provisions or to impose a meritorious sanction. At the same time, the aim of the article is to outline the differences in theory and practice between a substantive offence and a procedural offence and to highlight associated problematic areas of punishing procedural offences in the financial market.

Keywords: administrative punishment; categories of administrative offenses; administrative procedural offense; procedural fine; sanctioning regimes

Kľúčové slová: správne trestanie; kategórie správnych deliktov; správny poriadkový delikt; poriadková pokuta; sankčné režimy

DOI: 10.14712/23366478.2022.48

ÚVOD

Ako uvádza Milučký, „*mohlo by sa zdať, že všetko v oblasti správneho trestania je v Slovenskej republike jednoduché a jasné, avšak tých sporných vecí je veľmi veľa a vyplývajú zrejme, a podľa môjho názoru hlavne, z dôvodu, že správne sankcionovanie v Slovenskej republike nie je skodifikované a upravené v jednej zákonnej*

¹ Autor sa špecializuje na právnu reguláciu finančného trhu a dohľad nad ním na Slovensku, na úrovni EÚ a vo vybraných členských štátoch EÚ. V júni 2020 bol vládou SR vymenovaný za člena Legislatívnej rady vlády SR.

úprave.² Uvedené konštatovanie si možno osvojiť pre všetky oblasti, kde sa správne trestanie aplikuje. Nazdávame sa, že aj problematické okruhy v aplikácii správneho trestania na finančnom trhu vyplývajú práve z absencie kodifikácie právneho režimu správneho trestania na finančnom trhu a navyše i z nejednoznačnej interpretácie existujúceho legislatívneho vyjadrenia procesných ustanovení v praxi.

V nadväznosti na vyššie uvedené bude predmetom nášho záujmu v ďalšom texte správne trestanie v regulácii finančného trhu Slovenskej republiky, a to s akcentom na interpretačno-aplikačné problémy postihu konkrétneho typu protiprávneho konania – poriadkových deliktov.

Hypotézou článku je, že príslušná hmotnoprávna legislatíva Slovenskej republiky v poisťnom sektore (t. j. zákon č. 39/2015 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ďalej len „zákon o poisťovníctve“) umožňuje sankcionovať porušenia procesnej povahy (poriadkové delikty) aj v meritórnom rozhodnutí. V prípade potvrdenia tejto hypotézy budeme formulovať právne úvahy, ktorými by sa mal orgán dohľadu riadiť pri optimálnej voľbe sankčného režimu, a teda sa rozhodnúť, či uloží poriadkové opatrenia alebo hmotnoprávnu sankciu. **Cieľom** článku je súčasne vymedziť teoreticko-aplikačné rozdiely medzi hmotnoprávnym deliktom a procesnoprávnym deliktom a poukázať na súvisiace problematické oblasti trestania poriadkových deliktov na finančnom trhu.

Vedeckými metódami, ktoré uplatníme pri verifikovaní hypotézy a dosahovaní cieľa článku, sú najmä analýza, syntéza, indukcia a dedukcia. Rozsah ich aplikácie sa bude líšiť v závislosti od zamerania príslušnej časti textu/kapitoly. Metódou indukcie formulujeme hypotézu, ktorá môže smerovať k viacerým záverom, dedukciou testujeme stanovenú hypotézu vo vzťahu k optimálnemu/správnemu záveru. Analytická metóda je použitá priebežne v jednotlivých kapitolách, pričom sa ňou skúma stav *de lege lata* v právnej úprave finančného trhu za pomoci deskripcie. Zároveň vykonávame internú komparáciu tohto stavu medzi jednotlivými sektormi finančného trhu. Metóda syntézy sa prejavuje vo formulovaní subjektívnych úvah a záverov vo vzťahu k potenciálnemu postupu orgánu dohľadu v ťažiskovej (tretej) kapitole, resp. v závere článku aj vo vzťahu k návrhu *de lege ferenda*. Východiskom spracovania článku sú pretrvávajúce kazuistické potreby aplikačnej praxe, ktorých riešenie autor vníma optikou teórie správneho trestania a vlastnými skúsenosťami z praxe v tejto oblasti.

1. VŠEOBECNE K SPRÁVNEMU TRESTANIU NA FINANČNOM TRHU A OBJEKTU DELIKTU NA FINANČNOM TRHU

Teória správneho práva hmotného sa osobitne nevenuje administratívno-právnej zodpovednosti vo finančnom práve (s dôrazom na jej špecifiká) ani ju ako osobitný druh zodpovednosti nezmieňuje. Vyvodzovanie právnej zodpovednosti normami finančného práva s prihliadnutím na jej špecifiká je však vo svojej podstate vyvodzovaním administratívno-právnej zodpovednosti označovanej ako správne trestanie, keďže

² MILUČKÝ, J. Vybrané otázky administratívneho sankcionovania v praxi. *Správni právo*. 2019, roč. LII, č. 7, s. 368.

ide o jeden z verejnoprávnych mechanizmov postihu za mimosúdne delikty uplatňovaný orgánmi verejnej správy, napríklad orgánmi finančnej správy.³ V tejto rovine ide teda o zodpovednostný právny vzťah v osobitnej (finančnej) oblasti verejnej správy, pričom uplatnením právnej zodpovednosti sa má zabezpečiť ochrana riadneho výkonu verejnej správy v právnej úprave akumulácie a redistribúcie peňažných fondov (napr. správa daní, rozpočtová disciplína). Objekt „finančnoprávneho“ deliktu nie je väčšinou explicitne vymedzený, ale je potrebné vychádzať z cieľa, prípadne predmetu relevantnej finančnoprávnej regulácie.

Vzhľadom na štruktúru finančného práva možno pristupovať k skúmaniu administratívnoprávnej zodpovednosti vo finančnom práve osobitne vo vzťahu k rozpočtovému právu, daňovému právu, poplatkovému právu, colnému právu, devízovému právu, menovému právu a právu finančného trhu. V prípade regulácie finančného trhu nemožno jednoznačne konštatovať, že všeobecným objektom je riadny výkon verejnej správy, keďže povaha orgánu, ktorý zodpovednosť vyvodzuje (centrálne banky), vylučuje jeho označenie za orgán verejnej správy, a činnosť, v rámci ktorej k vyvodzovaniu dochádza (dohľad nad finančným trhom), nie je typickým výkonom verejnej správy, aj keď o určitú administratívnoprávnú činnosť ide.

Uvedené konštatoval aj Ústavný súd SR vo vzťahu k parciálnej časti dohľadu nad finančným trhom – bankovému dohľadu, keď uviedol, že „z podstaty bankového dohľadu vyplýva, že ide o činnosť koncepčnú, priam (ekonomicko) politickú, nie činnosť tradične správnu – administratívnu, na akú myslí zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý konkretizuje označený čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky“.⁴ Odhliadnuc od toho je potrebné aj v tomto prípade plne aplikovať zásady správneho trestania⁵ a rešpektovať príslušné medzinárodné a európske štandardy (čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, rezolúcie a odporúčania Výboru ministrov Rady Európy, judikatúru Súdneho dvora EÚ), pretože konanie pred Národnou bankou Slovenska (ďalej len „NBS“) je administratívnoprávnym konaním *sui generis* a zákonnosť jej právoplatných rozhodnutí a postupu vo veciach dohľadu je podľa § 33 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dohľade“) preskúmateľná v správnom súdnictve.

³ V tejto súvislosti sa v teórii finančného práva objavujú názory o terminologickej emancipácii zodpovednosti vo finančnom práve. Napríklad prof. Babčák uvádza daňovú zodpovednosť ako zodpovednosť daňových subjektov v daňovo-právnych vzťahoch, pričom pripúšťa, že tento termín je ojedinelým aj na stránkach odbornej spisby. Zároveň považuje za vhodnejšie označenie „(daňové) delikty pri správe daní“, alternatívne „daňové delikty“ namiesto označenia „správne delikty“ pre skutkové podstaty v tejto oblasti. K tomu a k argumentácii na podporu uvedeného názoru pozri BABČÁK, V. *Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva)*. Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022, s. 794. Podobne vo vzťahu k označovaniu deliktov v colnom práve a menovom práve ako subsystémoch finančného práva pozri DAUDRIKH, Y. – SZAKÁCS, A. *Colné právo a menové právo*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 81 a nasl. a 132 a nasl. Staršia literatúra dokonca rozlišuje finančné právo trestné, pozri MRKÝVKA, P. – PAŘÍZKOVÁ, I. *Základy finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 55.

⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 9. mája 2017, sp. zn. II ÚS 295/2017.

⁵ Respektíve analogicky základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku a zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktorých dodržiavanie sankcionujúcim orgánom *ex lege* preskúmava správny súd podľa § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku.

Všeobecne procesnoprávne je postup pri výkone dohľadu nad jednotlivým sektormi finančného trhu vrátane administratívnoprávneho konania upravený zákonom o dohľade (*lex specialis*), pričom hmotnoprávne NBS postupuje podľa veľkého množstva zákonov alebo právne záväzných aktov EÚ regulujúcich jednotlivé sektory finančného trhu (bankový, poisťovací sektor, sektor kapitálového trhu, dôchodkového sporenia atď.) s určitými vzájomnými odchýlkami medzi príslušnými sektorovými reguláciami (napr. vo vzťahu ku kritériám správneho uváženia).

Do všeobecného objektu deliktov na finančnom trhu je podľa nášho názoru potrebné zaradiť také chránené záujmy, ktoré sú zlučiteľné s cieľmi dohliadacej činnosti vymedzenej v § 1 ods. 1 zákona o dohľade.⁶ Konkrétne, v závislosti od predmetu zákonnej regulácie pôjde najmä o stabilitu finančného (bankového) systému, ochranu finančného spotrebiteľa, integritu a transparentnosť kapitálového trhu, zdravé a bezpečné fungovanie finančnej inštitúcie a podobne, pričom tieto záujmy je potrebné dedukovať.⁷

Aj keď v prípade administratívnych deliktov na finančnom trhu, ktoré majú svoje paralelné trestnoprávne vyjadrenie (napríklad v Trestnom zákone § 265 – zneužívanie informácií v obchodnom styku, § 265a – manipulácia s trhom), možno pozitívne hodnotiť prelomenie zásady *societas delinquere non potest* v trestnom práve (keďže ide o delikty, ktoré sú páchané v mnohých prípadoch právnickými osobami). Prelomenie individuálnej trestnej zodpovednosti (zodpovednosti fyzickej osoby) sa tu vzhľadom na výšku potenciálnych peňažných sankcií za správny delikt (ktoré tým dosahujú kvalitu tretieho Engelovho kritéria „trestnej“ sankcie)⁸ javí ako redundantné, prípadne robí z trestnoprávneho postihu reguláciu v praxi nepoužívateľnú, bez ohľadu na skúmanie teoretických koncepcií trestnej zodpovednosti právnických osôb, avšak so súhlasom, že nejde (ani na finančnom trhu) o zodpovednosť kolektívnu.⁹

⁶ Podľa druhej vety tohto ustanovenia je cieľom dohľadu nad finančným trhom prispievať k stabilite finančného trhu ako celku, ako aj k bezpečnému a zdravému fungovaniu finančného trhu v záujme udržiavania dôveryhodnosti finančného trhu, ochrany finančných spotrebiteľov a iných klientov na finančnom trhu a rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže.

⁷ Ľahšie je chránený záujem identifikovateľný v predmete regulácie právne záväzných aktov EÚ, kde sa pomenúva priamo v recitáloch príslušného aktu. Napríklad ochrana investorov a zachovanie integrity trhu podľa recitálu 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES v platnom znení, ochrana sporiteľa podľa recitálu 90 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1238 z 20. júna 2019 o celoeurópskom osobnom dôchodkovom produkte (PEPP). Administratívne delikty ustanovené nariadeniami EÚ v jednotlivých sektoroch finančného trhu nie sú vzhľadom na svoju špecifickú konštrukciu a zameranie predmetom tohto článku.

⁸ MILUČKÝ, J. – MILUČKÝ, S. *Správne trestanie na Slovensku a v európskom priestore: judikatúra*. Žilina: Eurokódex, 2021, s. 617.

⁹ K tomu pozri BERAN, K. Teoretická koncepcie trestní zodpovednosti právnických osôb v ČR. In: GERLOCH, A. – BERAN, K. a kol. *Funkce a místo právní odpovědnosti v recentním právním řádu*. Praha: Leges, 2014, s. 67–108.

2. KATEGORIZÁCIA SPRÁVNÝCH DELIKTOV NA FINANČNOM TRHU A METÓDA ICH LEGISLATÍVNEHO VYJADRENIA

V národnej regulácii finančného trhu možno v nadväznosti na zaužívané členenie správnych deliktov v správnom práve hmotnom¹⁰ identifikovať tieto správne delikty (iné ako priestupky):

1. *Správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb, ktoré sú postihované bez ohľadu na skúmanie zavinenia (tzv. hybridné, zmiešané správne delikty).* Podľa niektorých názorov¹¹ je tento prielom do pravidla o skúmaní zavinenia v prípade deliktov fyzických osôb vyvolaný tým, že do popredia tu vystupuje predovšetkým charakter podnikateľskej činnosti, v prípade finančného trhu osobitne verejnoprávne regulovanej činnosti, na ktorej výkon sa vyžaduje udelenie individuálneho správneho aktu (príslušného povolenia) NBS alebo vznik iného oprávnenia na základe určitej právnej skutočnosti (zápis subjektu do verejnoprávneho registra). V praxi pôjde najmä o špeciálne subjekty, ktorými sú podnikajúce dohliadané subjekty podľa § 1 ods. 3 písm. a) zákona o dohľade (napr. banky, poisťovne, dôchodkové správcovské spoločnosti, samostatní finanční agenti, obchodníci s cennými papiermi atď.), ale aj o dohliadané subjekty, ktoré podnikateľskú činnosť nevykonávajú a ktoré plnia na finančnom trhu osobitné funkcie ako súčasť jeho infraštruktúry (Slovenská kancelária poisťovateľov, Fond ochrany vkladov, Garančný fond investícií) alebo fyzické osoby a právnické osoby, ktorým osobitné predpisy v oblasti bankovníctva, kapitálového trhu, poisťovníctva alebo dôchodkového sporenia ukladajú povinnosti. Uvedeným správnym deliktom na finančnom trhu dominujú správne delikty právnických osôb. Z hľadiska systematiky jednotlivých právnych predpisov je zodpovednosť právnických osôb za správne delikty upravená spoločne so zodpovednosťou podnikajúcich fyzických osôb, pričom sa príslušná časť predpisu označuje nadpisom „sankcie a opatrenia na ozdravenie“, „opatrenia na nápravu a pokuty“, „sankcie“ a pod. Takéto označenie nielenže nesprávne súhrnne pomenúva ustanovenia o vyvodzovaní právnej zodpovednosti v konkrétnom sektore finančného trhu, ale v niektorých prípadoch zmätočne pod sankcie subsumuje aj nápravné opatrenia. Často je z teoretického hľadiska veľmi zložitá rozlíšiť, či konkrétny inštitút je opatrením na nápravu alebo sankciou.¹² Zoznam potenciálnych sankcií a nápravných opatrení je pritom veľmi široký.
2. *Správne delikty fyzických osôb, ktoré majú špecifické postavenie* (napr. člen predstavenstva alebo dozornej rady banky, správca na výkon nútenej správy, vedúci pobočky zahraničnej banky), pričom nie je vylúčené, že podľa príslušnej hmotnoprávnej úpravy môže ísť aj o subjekt pod dohľadom. V tomto prípade sa zavinenie skúma aspoň v rámci diskrečných kritérií, na ktoré je NBS povinná prihliadať pri určovaní druhu a výmere správnej sankcie v zmysle jednotlivých sektorových zákonov. Sank-

¹⁰ Pozri napríklad MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 198.

¹¹ Napríklad HORVAT, M. *Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2017, s. 60.

¹² BOHÁČ, R. Zvláštni sankce za porušení finančního práva. In: KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 113.

ciou za tieto delikty sú výlučne tzv. osobné pokuty vymerané zo základu (odvíja sa od výšky príjmu vyplateného dohliadaným subjektom) percentuálnou sadzbou. V právnom „ekosystéme“ regulácie finančného trhu nachádzame z pohľadu legislatívneho vyjadrenia vo všetkých sektorových zákonoch pomerne *jednoduchú konštrukciu objektívnej stránky hmotnoprávneho deliktu*, ktorá odkazuje na nedostatky spočívajúce v nedodržiavaní/obchádzaní prakticky akýchkoľvek povinností vyjadrených v celom normatívnom texte príslušného sektorového zákona z oblasti finančného trhu alebo ustanovení iných osobitných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na výkon regulovanej činnosti (vrátane právne záväzných aktov EÚ), podmienok výkonu činnosti alebo nedodržiavaní povinností ustanovených v individuálnom správnom akte (rozhodnutí NBS), prípadne v nedodržiavaní povinností ustanovených interným predpisom dohliadaného subjektu. Výnimkou sú ustanovenia o odobratí povolenia na výkon povolenej činnosti alebo ustanovenia o zavedení nútenej správy nad dohliadaným subjektom, ktoré explicitne vymenúvajú prípady konkrétnych porušení príslušného zákona, kedy môže alebo naopak kedy musí orgán dohľadu (NBS) vo veci konať.¹³ Takáto konštrukcia objektívnej stránky skutkovej podstaty v sebe zahŕňa tzv. zvyškovú formuláciu (všeobecne a neurčito odkazom na „*nesplnenie iných povinností ustanovených zákonom*“), ktorá sa podľa odbornej literatúry¹⁴ nepovažuje za vhodnú, pretože môže viesť k trestaniu akýchkoľvek povinností vrátane tých, ktoré nemusia mať čisto normatívny obsah, a súčasne môže byť v rozpore s požiadavkou presného vymedzenia povinností, ktorej porušenie sa trestá (rozpor so zásadou *nullum crimen sine lege certa*). Na druhej strane z hľadiska praxe zmienený konštrukt na prvý pohľad značne zjednodušuje právnu kvalifikáciu skutku zo strany orgánu aplikujúceho právo. V zmysle správnej judikatúry výrok rozhodnutia o postihu za (nielen) iný správny delikt musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, poprípade i evidencie iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby nemohol byť zamienený s iným skutkom. Nestačí, ak sú tieto náležitosti uvedené len v odôvodnení rozhodnutia.¹⁵ V sankčnom konaní musí teda orgán dohľadu vynaložiť úsilie na objasnenie skutku, ktorého vykonaním došlo k deliktu, a to už aj vo fáze začatia konania (v oznámení o začatí konania). Konštrukt deliktu na finančnom trhu preto vytvára pre orgán dohľadu „dvojsečnú zbraň“, keďže vyžaduje od NBS vyššiu mieru vnímania kontextu ustanovenia právneho predpisu.

3. *Delikty procesnoprávnej povahy (správne poriadkové delikty)*, ktoré sú na rozdiel od predchádzajúcich skupín hmotnoprávnych deliktov upravené v § 38 ods. 1 zákona o dohľade ako prevažne procesného predpisu. Ide o protiprávne konanie alebo nečinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktoré spočívajú v nesplnení (porušení) procesnej povinnosti uloženej procesnoprávnym predpisom. Účelom trestania správ-

¹³ Obdobne ČUNDERLÍK, E. Kodifikácia sankčných ustanovení v oblasti finančného trhu – realita alebo ilúzia? In: SEHNÁLEK, D. – VALDHANS, J. – DÁVID, R. – KYNCL, L. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009, s. 1346–1347.

¹⁴ Pozri MACHAJOVÁ, c. d., s. 232. Domnievame sa však, že výhodou zvyškovej klauzuly je pokrytie takých situácií, ktoré zákonodarca neanticipoval.

¹⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 6. marca 2008, sp. zn. 8 Sžo 28/2007. Obdobne k vymedzeniu nezameniteľnosti skutku v odbornej literatúre pozri SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 88–91.

nych poriadkových deliktov je zabezpečenie riadneho priebehu procesov (konaní), ktorý predstavuje objekt tohto deliktu (na rozdiel od objektu hmotnoprávných deliktov, ktorý bol uvedený vyššie v texte). Ich aplikáciou sa presadzujú porušené alebo nesplnené procesné povinnosti.¹⁶ Poriadkové delikty ako sankcia za tieto delikty na finančnom trhu slúžia pritom nielen na zabezpečenie riadneho postupu správneho (licenčného alebo sankčného) konania pred NBS, ale aj iného (nedecízneho) procesu podľa zákona o dohľade (výkonu dohľadu na mieste alebo dohľadu na diaľku, alebo iného explicitne nepomenovaného postupu pri výkone dohľadu podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov v oblasti finančného trhu). Subjektívna stránka (zavinenie) sa síce výslovne nevyžaduje, ale jeho skúmaním by sa orgán dohľadu mal zaoberať aspoň v rámci kritérií správnej úvahy v určení výšky pokuty.

3. SANKCIONOVANIE PORUŠENÍ PROCESNEJ POVAHY NA FINANČNOM TRHU – ROZHODNUTIE O PORIADKOVEJ POKUTE VERZUS MERITÓRNE ROZHODNUTIE O SANKCII

Procesné delikty (porušenia procesnej povahy), ako bolo zmienené vyššie, sú na finančnom trhu (všeobecne) upravené v § 38 ods. 1 písm. a) až c) zákona o dohľade. Na základe individuálneho výskumu realizovaného štúdiom relevantnej právnej úpravy v sektorových zákonoch finančného trhu¹⁷ sme dospeli k zisteniu, že právny poriadok umožňuje sankcionovať porušenia procesnej povahy na finančnom trhu aj v rámci ostatných druhov deliktov na finančnom trhu (t. j. ako hybridné delikty, delikty fyzických osôb so špecifickým postavením) upravených v hmotnoprávných ustanoveniach,¹⁸ a teda vydať za takýto delikt sankčné meritórne rozhodnutie, ktorým sa ukončuje konanie vo veci samej. Uvedenú zákonnú možnosť pozná výlučne zákon o poisťovníctve v § 139 ods. 1 a 6 (pre ilustráciu uvádzame v poznámke pod čiarou relevantnú časť normatívneho textu oboch odsekov¹⁹). Vyplýva to z konštrukcie skutkovej

¹⁶ HORVAT, M. – RADOSA, M. – BLEHO, Š. Správne poriadkové delikty. In: HAVELKOVÁ, M. – GREŠOVÁ, L. – BLEHO, Š. (eds.). *Nová právna úprava správneho trestania: zborník z vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 45.

¹⁷ Za referenčný rámec pre zoznam skúmaných národných právnych úprav možno považovať zákony citované v poznámke pod čiarou k odkazu 1 v zákone o dohľade.

¹⁸ Toto zistenie autor článku prvýkrát bez detailnejšej analýzy uviedol v publikácii ČUNDERLÍK, Ľ. *Finančno-právna zodpovednosť, finančno-právne delikty a sankcie (sankcie v normách finančného práva)*. In: PAPOUŠKOVÁ, Z. a kol. *Finančné právo – veda, pedagogická disciplína a praxe*. Olomouc: Iuridicum Olomouense, 2012, s. 155.

¹⁹ Podľa § 139 ods. 1: „*Ak Národná banka Slovenska zistí nedostatky v činnosti poisťovne, zaistovne, pobočky zahraničnej poisťovne alebo pobočky zahraničnej zaistovne spočívajúce v nedodržovaní podmienok určených v povolení podľa § 7 alebo § 9 až 11 alebo v rozhodnutí o predchádzajúcom súhlase, podmienok alebo povinností vyplývajúcich z iných rozhodnutí Národnej banky Slovenska alebo orgánu dohľadu nad skupinou uložených poisťovní, zaistovní, pobočke zahraničnej poisťovne alebo pobočke zahraničnej zaistovne, v nedodržovaní alebo v obchádzaní iných ustanovení tohto zákona, osobitných predpisov⁶⁷) alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na výkon dohľadu, alebo na vykonávanie poisťovacej činnosti alebo zaistovacej činnosti, alebo ak Národná banka Slovenska zistí, že činnosť vykonávaná poisťovňou, zaistovňou, pobočkou zahraničnej poisťovne alebo pobočkou zahraničnej zaistovne môže viesť k ohrozeniu záujmov jej klientov, môže podľa závažnosti, rozsahu, dĺžky trvania, následkov a povahy zistených nedostatkov...*“ V demonštratívnej poznámke pod čiarou k odkazu 67

podstaty hmotnoprávneho deliktu, v ktorej sa za súčasť objektívnej stránky protiprávneho konania považuje aj porušenie ustanovení, resp. procesných povinností z právneho predpisu, ktorý sa vzťahuje na výkon dohľadu, t. j. zo zákona o dohľade. Objektívna stránka tu odkazuje tak ako v regulácii sankčného mechanizmu na celom finančnom trhu na povinnosti vyjadrené v celom normatívnom texte príslušného zákona, pričom citované dve ustanovenia v objektívnej stránke navyše zahŕňajú aj porušenie povinností vyplývajúcich z iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú nielen na príslušnú regulovanú činnosť (vykonávanie poisťovacej alebo zaisťovacej činnosti), ale aj na výkon dohľadu. V skutkových podstatách týchto správnych deliktov je páchatelom špeciálny subjekt: poisťovňa, zaisťovňa, pobočka zahraničnej poisťovne, pobočka zahraničnej zaisťovne (v odseku 1) alebo fyzická osoba so špecifickým postavením, napr. člen predstavenstva, člen dozornej rady poisťovne (v odseku 6).

V iných sektorových zákonoch finančného trhu táto možnosť nie je upravená, a teda v súlade so zásadami *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege a nullum crimen sine lege scripta* nie je možné pristúpiť k postihu procesného deliktu upraveného v § 38 ods. 1 zákona o dohľade, keďže znaky skutkovej podstaty môžu byť stanovené len zákonom, nie aplikačnou praxou. Nie je však vylúčené, aby podľa sektorových zákonov bolo možné sankcionovať meritórne nepredloženie informácií, ak je takáto povinnosť pre zodpovedný subjekt *de lege lata* ustanovená.

V aplikačnej praxi v poisťnom sektore tak môže dochádzať k právne významnej dileme, ktorý zo sankčných mechanizmov má orgán dohľadu pri postihu procesných porušení uplatniť. Podľa nášho názoru je potrebné na účely správnej právnej kvalifikácie (subsumovania) protiprávneho konania a voľby toho-ktorého sankčného mechanizmu **podrobiť analýze rozdiely medzi takýmto hmotnoprávnym deliktom a procesnoprávnym deliktom** podľa zákona o dohľade v ich vybraných znakoch, **ako aj rozdiely ich sankčných režimov.**

Individuálnym objektom procesných deliktov v zákone o dohľade je nerušený priebeh a zabezpečenie účelu dohľadacieho procesu alebo správneho konania pred NBS, pričom miera závažnosti porušenia závisí od intenzity protiprávneho konania.

Objektívnu stránkou je protiprávne konanie spočívajúce v nesplnení procesnej povinnosti, ktorá je ustanovená v zákone o dohľade (ide o porušovací, nie ohrozovací delikt). Ustanovenie § 38 zákona o dohľade priamo príkladmo uvádza aj konkrétny spôsob neplnenia procesnej povinnosti (napr. neposkytnutie požadovaných dokladov). NBS uložením poriadkového opatrenia (poriadkovej pokuty) núti zodpovednú osobu riadne (dodatočne) splniť procesnú povinnosť podľa zákona o dohľade.

je uvedený aj zákon o dohľade. Podľa § 139 ods. 6: „*Národná banka Slovenska môže uložiť za porušenie povinností vyplývajúcich z tohto zákona alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na výkon dohľadu, alebo na vykonávanie poisťovacej činnosti alebo zaisťovacej činnosti na individuálnom základe, v rámci skupiny a v rámci finančného konglomerátu, zo stanov poisťovne alebo zaisťovne alebo za porušenie podmienok alebo povinností uložených rozhodnutím vydaným Národnou bankou Slovenska podľa závažnosti, rozsahu, dĺžky trvania, následkov a povahy zistených nedostatkov a) členovi predstavenstva alebo členovi dozornej rady [...] prokuristovi pokutu až do výšky 12-násobku mesačného priemeru jeho celkových príjmov [...], b) fyzickým osobám iným ako uvedeným v písmene a), ktoré riadia poisťovníu alebo zaisťovníu, alebo fyzickým osobám, ktoré majú kľúčové funkcie, pokutu do výšky 50 % dvanásťnásobku mesačného priemeru jeho celkových [...].*“

Subjekt poriadkového deliktu je formulovaný veľmi široko formuláciou „kto bez závažného dôvodu sťažuje“, avšak vždy vo väzbe na uloženie povinnosť priamo zákonom alebo požiadavkou NBS v konkrétnom vyžiadaní formulovanom na základe zákona (napr. vo vzťahu k zamestnancovi dohliadaného subjektu).

Pokiaľ ide o sankčný mechanizmus, sankciou za poriadkový delikt je napriek nariadeniu § 38 („Poriadkové opatrenia“) výlučne poriadková pokuta do 5 000 voči fyzickým osobám, do 50 000 voči právnickým osobám a predstavuje príjem NBS. Poriadková pokuta plní funkciu obnovujúcu (reparačnú), keďže jej účelom je prinútiť subjekt spolupracovať, vynucovať jeho požadovanú súčinnosť, a teda doceliť právne nerušený priebeh príslušného procesu. Represívna funkcia síce zostáva v úzadí, ale vzhľadom na jej legislatívne navýšenie hornú sadzbu u oboch druhov osôb od polovice roku 2009 zostáva diskutabilné, či by mohlo ísť o (ne)trestnú správnu sankciu v zmysle judikatúry ESPLP k „Engelovým kritériám“. Konanie o uložení poriadkovej pokuty je riadené výlučne zásadou oportunity (NBS môže, ale nemusí pristúpiť k jej uloženiu), so začatím v dvojročnej subjektívnej a trojročnej objektívnej lehote, pričom kritériá správneho uváženia zákon o dohľade vymedzuje pre NBS demonštratívne slovami „*pri rozhodovaní o výške poriadkovej pokuty prihliada najmä na*“.²⁰ Napriek sekundárnej úlohe represie zastávame názor, že aj v prípade poriadkovej pokuty nesmie byť jej výška likvidačná, a teda považujeme za potrebné i v konaní o jej uložení za poriadkový delikt skúmať majetkové pomery účastníka konania, hoci to zákon orgánu dohľadu priamo neukladá.

Podľa správnej judikatúry je potrebné povinne prihliadať práve na majetkové pomery,²¹ ak by malo ísť o neprimerane vysokú pokutu, v zmysle zásady proporcionality ukladanej sankcie a možnosti porušenia ústavou garantovaných práv (práva podnikateľ a práva vlastníť).

Konanie o jej uložení možno začať aj doručením rozhodnutia o uložení pokuty, pričom doručenie rozhodnutia sankcionovanej osobe sa považuje za prvý úkon v tomto konaní. V prípade poriadkového deliktu sa neuplatňuje zásada *ne bis in idem*, a teda existuje možnosť opakovaného uloženia poriadkovej pokuty (na rozdiel od hmotnoprávneho deliktu), čo vyplýva aj z účelu, ktorým je dosiahnuť čo najrýchlejšiu nápravu v procesných vzťahoch medzi povinnou osobou a orgánom dohľadu v rámci príslušného procesu. Zákon o dohľade v § 38 ods. 2 druhej vete výslovne opakované uloženie pokuty pripúšťa. Je potrebné zdôrazniť, že opakované možno poriadkovú pokutu uložiť (resp. začať konanie o uložení ďalšej poriadkovej pokuty) až v situácii, ak predchádzajúca právoplatne uložená poriadková pokuta nevedla k náprave, a teda až potom, ako mohla táto predchádzajúca sankcia zasiahnuť do majetkovej sféry účastníka konania (delikventa). Pri ukladaní poriadkových pokút (na rozdiel od hmotnoprávných sankcií, kde ide o prekážku rozhodnutej veci) je osobitne potrebné dbať na dodržiavanie zásady

²⁰ V praxi sa možno stretnúť s dvomi názormi na demonštratívne vymedzenie kritérií správnej úvahy. Podľa jedného názoru takéto legislatívne vyjadrenie spôsobuje riziko, že orgán aplikujúci právo opomenie vziať do úvahy pri zdôvodňovaní sankcie niektorú právne významnú skutočnosť vyplývajúcu zo situácie účastníka konania. Podľa druhého názoru takéto situácia nemôže nastať, pretože orgán aplikujúci právo sa musí vysporiadať so všetkými skutočnosťami, na ktoré účastník konania poukáže v priebehu celého sankčného konania.

²¹ KRÁL, J. Legitímní očekávání při ukládání sankcí. In: KOTÁSEK, J. a kol. (eds.). *Dny práva – 2012 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s. 950.

nemo tenetur se ipsum accusare, aby dožiadaný subjekt nebol opakovane donucovaný poskytnúť orgánu dohľadu na jeho autoritatívne vyžiadanie pod hrozbou poriadkovej pokuty také zostavy údajov, ktoré pri svojej prevádzke bežne nevytvára a ktoré by predstavovali dôkaz proti nemu.²² Na druhej strane, predpokladom uloženia poriadkovej pokuty je vždy uvedená „poučovacia povinnosť“, ktorá má charakter hrozby. V zmysle judikatúry orgán dohľadu (NBS) pritom nie je povinný konkrétne zdôvodňovať dohliadanému subjektu (poisťovní), z akého dôvodu dohľad u neho vykonáva (*mutatis mutandis* prečo vyžaduje určité informácie vo svojom vyžiadaní), pretože taká povinnosť NBS zo žiadneho ustanovenia zákona o dohľade alebo zákona o poisťovníctve nevyplýva.²³

V zmysle § 38 ods. 6 druhej vety ak skutok, ktorý je poriadkovým deliktom podľa § 38 zákona o dohľade, je zároveň nedostatkom, na ktorý sa vzťahuje ukladanie opatrenia na nápravu, pokuty alebo inej sankcie podľa osobitného (sektorového) zákona, za tento nedostatok sa poriadková pokuta podľa zákona o dohľade neuloží, ak zaň bolo uložené opatrenie na nápravu, pokuta alebo iná sankcia podľa takého osobitného zákona. Zmienené ustanovenie síce zakladá prekážku *res iudicata* voči možnosti uloženia poriadkovej pokuty, ak bol uložený iný typ sankcie v meritórnom rozhodnutí podľa hmotnoprávneho sektorového predpisu, nerieši ale prístup k voľbe toho-ktorého sankčného mechanizmu (obdobne ide o *res iudicata* v prípade uloženia pokuty za tzv. kvázi poriadkový delikt na finančnom trhu, o ktorom sa zmienime nižšie). Poriadkové pokuty môžu viesť k odňatiu príslušného povolenia podľa hmotnoprávneho sektorového predpisu (napr. podľa § 158 ods. 2 písm. f) zákona o poisťovníctve, ak poisťovnía „opakovane alebo aj po uložení poriadkovej pokuty mári výkon dohľadu“, alebo podľa písm. g) „sankcie uložené podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu [rozumej aj zákona o dohľade v zmysle príslušného odkazu nad slovom predpisu] *nevedli k náprave zistených nedostatkov*“, alebo podobne napríklad § 156 ods. 2 písm. f) a g) zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch, v znení neskorších predpisov).

Správne delikty s hybridnou konštrukciou (s inkorporovaním procesných povinností v skutkovej podstate v zákone o poisťovníctve) mali svojho predchodcu v predšom zákone pre poisťovníctvo – v zákone č. 8/2008 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v § 67 ods. 1 (právnické osoby v poisťovníctve a zaistovníctve) a ods. 5 (pre fyzické osoby so sankciou tzv. osobných pokút). Túto možnosť zaviedla prvý raz jeho novela č. 552/2008 Z. z. (novelizáčny článok VIII, bod 34) s účinnosťou od 1. 1. 2009 (novelou sa zároveň do demonštratívnej poznámky pod čiarou doplnil aj odkaz na zákon o dohľade). Svojou podstatou je tak súčasťou tohto deliktu na prvý pohľad aj **delikt „skryté“ procesný**, ktorý je daný na úroveň hmotnoprávneho deliktu, keďže je upravený v sektorovom zákone. Zámer zákonodarcu pri tejto novele nie je zrejmy. Z osobitnej časti dôvodovej správy nemožno vyčítať žiadne konkrétne aplikačné zdôvodnenie. Navyše zostali

²² Ku kritériám, za ktorých nedochádza k porušeniu zásady sebaobvinenia, formulovaným v práve EÚ a európskej judikatúre, pozri LACIAK, O. *Nemo tenetur se ipsum accusare* z európskeho pohľadu. *Bulletin slovenskej advokácie*. 2020, roč. 26, č. 7–8, s. 42–46.

²³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 15. marca 2011, sp. zn. 3 Sž 40/2009.

opomenuté iné sektorové zákony, do ktorých príslušná novela vôbec nezasiahla týmto spôsobom a v poisťnom sektore tak *pro futuro* vytvorila raritu.

Objekt deliktu s hybridnou konštrukciou možno považovať za čiastočne identický ako u poriadkového deliktu, pretože rovnako sleduje bezporuchový priebeh výkonu dohľadu (nie ale správne konanie pred NBS). Miera závažnosti je vysoká, determinovaná jednak systematickou zaradenia práve do hmotnoprávnej úpravy (rozhoduje sa meritórne vo veci), jednak výškou potenciálnej peňažnej pokuty alebo kombináciou (súbehom) s ďalšími sankciami, alebo aj nápravnými opatreniami.

Objektívnu stránku je okrem nesplnenia hmotnoprávnych povinností v právnych predpisoch vzťahujúcich sa na výkon poisťovacej/zaistovacej činnosti a nedodržovania podmienok/povinností v rozhodnutiach NBS aj porušenie procesnej povahy (protiprávne konanie spočívajúce v nesplnení procesnej povinnosti pri výkone dohľadu).

Subjektom je poisťovňa, zaistovňa alebo pobočky zahraničných subjektov s obdobným predmetom činnosti, alebo fyzické osoby so špecifickým postavením k týmto subjektom. V nasledujúcom texte sa zameriame ďalej na právnu úpravu sankčného mechanizmu vo vzťahu k protiprávnemu konaniu právnických osôb.

Z pohľadu účelu **sankčného mechanizmu** je primárnym cieľom represívna, preventívna a výchovná funkcia ukladanej sankcie, pričom súbežne uložené nápravné opatrenie môže sledovať aj nápravu.

Právne významné skutočnosti u deliktu s hybridnou konštrukciou a jeho rozdiely od procesného deliktu sme na základe existujúcej právnej úpravy sumarizovali nasledovne:

1. Ide o natoľko závažné porušenie, že postih je potrebné riešiť meritórne rozhodnutím vo veci, nie procesne prostredníctvom ukladania poriadkových pokút (ich predchádzajúce uplatnenie nie je síce vylúčené, ale môže mať skôr právne relevantný význam pri zvažovaní odobratia príslušného povolenia). V takom prípade meritórne rozhodnutie bude predstavovať prekážku *res iudicata* (viď § 38 ods. 6 zákona o dohľade), ak bude poriadkovej pokute predchádzať (samozrejme iba v prípade trestania sťažovania výkonu dohľadu, nie administratívneho konania pred NBS); môže však nasledovať po právoplatnom uložení poriadkovej pokuty (ako *ultima ratio*).
2. Preferencia meritórneho rozhodnutia pred procesným rozhodnutím o poriadkovej pokute môže byť východiskom zo situácie, keď nie je možné ukončiť proces dohľadu na mieste meritórne, s komplexným a jednoznačným konštatovaním identifikovania nedostatkov (výsledkom dohľadu na mieste je spracovanie priebežného protokolu,²⁴ t. j. napr. ak nemožno konštatované hmotnoprávne zistenia doložiť písomnými dôkazmi, uvedie sa opis sťažovania dohľadu na mieste; priebežný protokol môže pritom obsahovať kombináciu zistení nedostatkov procesnej aj hmotnoprávnej povahy).
3. Na sankcionovanie deliktu s hybridnou konštrukciou je ustanovená dlhšia (desať-ročná) objektívna lehota pre zánik zodpovednosti (dvojiročná subjektívna lehota je

²⁴ Podľa § 10 ods. 4 tretej vety zákona o dohľade: „*Priebežný protokol obsahuje opis dôležitých skutočností a zistení o skutkovom stave predmetu dohľadu na mieste počas výkonu dohľadu na mieste alebo o priebehu výkonu dohľadu na mieste, ktoré nemožno doložiť písomnými dokladmi ani inými písomnosťami a ktoré majú význam pre vykonávaný dohľad na mieste, vrátane opisu dôležitých skutočností a zistení o sťažovaní výkonu dohľadu na mieste; priebežný protokol sa spravidla vyhotovuje priamo na mieste výkonu dohľadu.*“

identická ako u poriadkového deliktu), čím sa legislatívne vyjadruje vyšší stupeň závažnosti tohto deliktu.

4. Z hľadiska definovania príjmu je výnos z pokuty (ak je uložená) príjmom do štátneho rozpočtu.
5. Horná sadzba peňažnej pokuty je výrazne vyššia (od 1 000 eur do 1 000 000 eur). Jej možným uložením v hornom rozpätí teda páchatel'ovi vznikne citeľná majetková ujma, čo opäť zdôrazňuje vyššiu mieru závažnosti tohto deliktu. Najvyššiu prípustnú sumu pokuty možno odôvodniť rôzne v závislosti od konkrétnej skutkovej situácie: a) obzvlášť závažnými procesnými porušeniami (nemožno totiž ustáliť skutkový stav pri dohľade), b) recidívou (dohliadaný subjekt v poisťovníctve sa dopúšťa závažných deliktov opakovane, pričom miernejšie sankcie – predchádzajúce poriadkové pokuty – nevedli k náprave, resp. boli neúčinné); v tomto prípade je meritórne rozhodnutie určitou alternatívou k možnosti odobrať príslušné povolenie.²⁵
6. Z hľadiska možnosti voľby pre NBS je počet sankčných nástrojov veľmi rozsiahly a záleží na jej správnom uvážení, k akej hmotnoprávnej sankcii pristúpi. Do úvahy prichádzajú napríklad aj iné druhy správnych netrestných sankcií alebo ich súbeh, čo má prirodzene význam pri dodržiavaní zásady *ne bis in idem*, a preto možno odporučiť voľbu konkrétneho sankčného nástroja dôsledne premyslieť.
7. Otázka prechodu administratívnoprávnej zodpovednosti právnickej osoby na právneho nástupcu už v súčasnosti nie je sporná,²⁶ a to napriek tomu, že zásada administratívnoprávnej zodpovednosti právneho nástupcu právnickej osoby nie je v právnych predpisoch Slovenskej republiky riešená.²⁷ Zastávame názor, že meritórne rozhodnutie vo veci podľa zákona o poisťovníctve má povahu *in rem*, kdežto rozhodnutie o procesnej poriadkovej pokute by malo mať povahu *in personam*, pretože procesný nedostatok spočíva v individualizovanom protiprávnom konaní, ktoré by nemalo mať systematický dosah na obozretné podnikanie dohliadaného subjektu. V nadväznosti na to by poriadkové pokuty nemali prechádzať na právneho nástupcu pôvodného rušiteľa procesu.

Pochopením a interpretáciou vyššie menovaných rozdielov možno pristúpiť k formulovaniu jednotlivých riešení konkurencie (súbehu) procesného a hmotnoprávneho deliktu s prvkami procesných nedostatkov a na základe toho odporučiť vhodnú právnu kvalifikáciu skutku a voľbu sankčného mechanizmu orgánu dohľadu nad finančným trhom (NBS).

Pri hľadaní odpovede na voľbu sankčného režimu je potrebné stanoviť, aký účel sa má dosiahnuť: bezporuchovosť výkonu dohľadu alebo potrestanie nesplnenia povinnosti (či už hmotnoprávnej alebo procesnej). Do úvahy tak prichádzajú tri opcie:

A. Sankcionovanie procesných nedostatkov (bezporuchový priebeh dohľadu na mieste/na diaľku) uplatnením režimu poriadkového deliktu podľa zákona o dohľade

²⁵ Obdobne pozri prípustné výnimky zo zákazu likvidačného charakteru pokút formulované v uznesení Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 20. apríla 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

²⁶ K tomu HAMULÁKOVÁ, Z. *Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2017, s. 254 a nasl.

²⁷ HORVAT, M. *Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb*, s. 115. Podobne HORVAT, M. Prechod administratívnoprávnej zodpovednosti na právneho nástupcu právnickej osoby. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, roč. XXVIII, č. 1, s. 109.

de (v príslušnom predchádzajúcom písomnom vyžiadaní NBS je potrebné požadovať splnenie príslušnej procesnej povinnosti s výlučným odkazom na konkrétne ustanovenie zákona o dohľade,²⁸ súčasne je potrebné upozorniť, že nesplnenie tejto povinnosti môže mať za následok uloženie poriadkovej pokuty podľa zákona o dohľade, až následne možno pristúpiť k začatiu konania o uložení poriadkovej pokuty).

B. Potrestanie nesplnenia hmotnoprávnej povinnosti (porušenie informačných povinností podľa sektorového zákona) uplatnením režimu hmotnoprávneho deliktu meritórnym rozhodnutím vo veci (bez toho, aby rozhodnutie sankcionovalo porušenie niektorého z procesných ustanovení zákona o dohľade). Vzhľadom na to, že väčšinou bude porušenie hmotnoprávnej povinnosti, ktorá má svoj ekvivalent v procesnom predpise (najmä nepredloženie požadovaných informácií), menej závažnej povahy (napr. nejde o opakované porušenie, nemá trvácú podobu sťažovania výkonu dohľadu), možno odporučiť uplatniť skôr režim poriadkového deliktu podľa písmena A. (V takom prípade v príslušnom predchádzajúcom písomnom vyžiadaní NBS je potrebné požadovať splnenie príslušnej povinnosti kombináciou odkazu na konkrétne ustanovenie zákona o dohľade a na konkrétne hmotnoprávne ustanovenie.) Prípadne možno **odporučiť sankcionovanie takejto povinnosti ustanovenej v hmotnoprávnom ustanovení v súbehu s iným protiprávnym konaním** podľa sektorového zákona, ktoré má závažnejšiu povahu (za prirodzeného uplatnenia absorpcnej zásady ukladania trestov²⁹).

C. Potrestanie procesných nedostatkov (výkon dohľadu na mieste/na diaľku) uplatnením režimu hmotnoprávneho deliktu meritórnym rozhodnutím vo veci. Tento postup možno orgánu dohľadu odporučiť vo výnimočne závažných prípadoch, napr. ak ide o opakované/trvajúce porušenie alebo ak za protiprávne konanie už boli právoplatne uložené poriadkové pokuty, ktoré nevedli k náprave (uplatní sa subsidiarita meritórnej sankcie).³⁰ V opačnom prípade by to nemuselo zodpovedať zásade proporcionality sankcie, ktorá je v zákone o poisťovníctve značne vyššia ako pri poriadkovej pokute. Možno ho teda aplikovať iba na veľmi závažné procesné porušenia. **Hmotnoprávne sankcionovanie procesných nedostatkov je potrebné vnímať ako ultima ratio.**

Výber konkrétnej opcie bude v nadväznosti na to závisieť od všetkých skutkových okolností prípadu a sledovaného cieľa ukladanej sankcie, ako je indikovaný pri každej z uvedených možností.

²⁸ Ak ide o povinnosť, ktorá má aj svoje ekvivalentné hmotnoprávne vyjadrenie, možno odkázať aj na takéto ustanovenie.

²⁹ K jej judikovaniu v rozhodovacej praxi súdov napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 6. marca 2008, sp. zn. 8 Sžo 28/2007; rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. augusta 2013, sp. zn. 8 Sžo/40/2012; rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. júla 2019, sp. zn. 6 Asan/16/2018.

³⁰ S možnosťou predchádzajúceho ukladania poriadkových pokút a zásadou subsidiarity meritórnej sankcie počítalo aj ustanovenie 38 ods. 6 zákona o dohľade v znení do 30. 11. 2011 (do účinnosti novely č. 394/2011 Z. z.), podľa ktorého: „Uložením poriadkovej pokuty nie je dotknutá zodpovednosť podľa osobitných predpisov. Ak uložená poriadková pokuta nevedla k bezodkladnej náprave a osoba postihnutá poriadkovou pokutou naďalej alebo opakovane hrubo sťažuje postup v konaní, výkon dohľadu na mieste alebo výkon dohľadu na diaľku, tak uložená poriadková pokuta nie je prekážkou pre uloženie opatrenia na nápravu, pokuty alebo inej sankcie tejto osobe podľa osobitného zákona.“

4. KVÁZI PORIADKOVÉ DELIKTY NA FINANČNOM TRHU

V súvislosti so sankcionovaním porušení procesnej povahy možno za zaujímavé považovať aj delikty podľa § 139 ods. 5 (subjektom je právnická osoba, ktorá je zahrnutá do dohľadu nad skupinou) a podľa § 140 ods. 1 (subjektom je zmiešaná holdíngová spoločnosť, ktorá je súčasťou finančného konglomerátu) zákona o poisťovníctve. V týchto prípadoch podľa nášho názoru môžeme vo vzťahu k všeobecne upraveným poriadkovým deliktom v § 38 ods. 1 zákona o dohľade usudzovať o určitých **osobitných poriadkových deliktoch** v hmotnoprávnej úprave. Zmienené osobitné poriadkové delikty spočívajú v a) neumožnení vykonať dohľad na mieste, b) neposkytnutí požadovaných výkazov, hlásení a iných správ na účely výkonu dohľadu alebo c) poskytnutí nesprávnych, nepravdivých alebo neúplných výkazov, hlásení a iných správ alebo nedodržaní termínov na ich predloženie, a možno ich považovať jednoznačne za procesné povinnosti, ku ktorých vynucovaniu sa majú uplatniť primárne sankcie v týchto špeciálnych ustanoveniach sektorovej regulácie, nie všeobecné poriadkové opatrenia podľa procesného predpisu.

Ich špecifiká sú dané viacerými skutočnosťami. Na rozdiel od poriadkového deliktu v zákone o dohľade nepatrí do objektu špeciálneho poriadkového deliktu sťažovanie správneho konania, výlučne len marenie kontrolného procesu. Ukladanie sankcií za tento druh deliktu má vlastné kritériá správnej úvahy, výrazne vyššiu sadzbu pre peňažnú pokutu (od 1000 do 1 000 000 eur), ktorá je ekvivalentná so sadzbami za hmotnoprávne delikty, výnos pokuty je príjmom štátneho rozpočtu, nie príjmom NBS ako u poriadkovej pokuty podľa zákona o dohľade. Napokon, rozhoduje sa o nich meritórne podľa hmotnoprávnych ustanovení, čím sa u nich zakladá prekážka rozhodnutej veci (nemožno ich sankcionovať opakovane za rovnaký skutok, ako je to v prípade ukladania poriadkových pokút podľa zákona o dohľade). Uvedené skutočnosti oprávňujú ich teoreticko-právnu kvalifikáciu aj ako **kvázi poriadkových deliktov**, ktoré spočívajú v sťažovaní dohľadu, ale bez odkazu na procesné povinnosti v zákone o dohľade (aj keď dohľad možno realizovať výlučne prostredníctvom procesných oprávnení v tomto zákone). Určitou výnimkou môže byť právna kvalifikácia informačnej povinnosti, ktorá môže mať aj hmotnoprávnu povahu, ak je takáto povinnosť ustanovená v hmotnoprávnom predpise. Nemožno vylúčiť ani opačný názor o prevalencii hmotnoprávnej povahy skutkovej podstaty týchto deliktov, aj v kontexte sankčného režimu a charakteru rozhodnutia (napr. výnosy pokút sú príjmom štátneho rozpočtu, meritórne rozhodovanie).

Spomenutá špeciálna deliktuálna úprava sa vyskytuje i v iných sektorových zákonoch finančného trhu³¹ a je dôsledkom transpozície právne záväzných aktov EÚ (o doplnkovom dohľade nad úverovými inštitúciami, poisťovňami a investičnými spoločnosťami vo finančnom konglomeráte), napriek tomu ostáva zatiaľ bez aplikačného využitia.

Vzťah prednosti špeciálnej právnej úpravy k poriadkovým deliktom v zákone o dohľade vychádza s účinnosťou novely zákona o dohľade č. 394/2011 Z. z. od 1. 12. 2011

³¹ Napríklad § 51 ods. 1, § 51a ods. 1 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

aj z § 38 ods. 6 zákona o dohľade, ktorý zakladá procesnú prekážku rozhodnutej veci (*res iudicata*) v prospech sankčného rozhodnutia vydaného podľa sektorového zákona o takomto „osobitnom“ poriadkovom delikte.³² Tomuto uloženiu však môže prirodzene predchádzať aj právoplatné uloženie poriadkových pokút podľa všeobecnej úpravy zákona o dohľade tak, ako to bolo explicitne legislatívne riešené do 30. 11. 2011, čo iba podčiarkuje stupeň nebezpečnosti procesného deliktu marenia výkonu dohľadu.

ZÁVER

V článku sme predostreli problematiku správneho trestania na finančnom trhu, pričom sme teoreticky vymedzili druhy správnych deliktov *de lege lata* a ich legislatívny konštrukt v národnej právnej úprave v Slovenskej republike. V ďalšom texte sme sa sústredili na vybrané interpretačno-aplikačné problémy administratívno-právneho postihu poriadkových deliktov, resp. porušení procesnej povahy na finančnom trhu. Vo vzťahu k stanovenej hypotéze sme dospeli k potvrdzujúcemu záveru, že príslušná hmotnoprávna legislatíva Slovenskej republiky v poisťovníctve) umožňuje sankcionovať porušenia procesnej povahy (poriadkové delikty) aj v meritórnom rozhodnutí prostredníctvom tzv. deliktov s hybridnou konštrukciou. Vzhľadom na integráciu porušenia procesných povinností do hmotnoprávneho deliktu (systematiku zaradenia týchto porušení) a z toho vyplývajúcich dôsledkov (aplikácia rovnakej počtu sankcií a nápravných opatrení, rovnaké kritériá na ukladanie sankcie) sme presvedčení, že ide o delikt hmotnoprávny, a nie o špeciálny poriadkový delikt.

Súčasne sme identifikovali v celej hmotnoprávnej regulácii finančného trhu ako špecifický výsledok transpozície európskeho práva určité kvázi poriadkové delikty, ktoré vzhľadom na špeciálnu právnu úpravu svojho subjektu (a otáznu využiteľnosť v praxi v kontexte národných ekonomických reálií) nespôsobujú výraznejšie aplikačné a interpretačné problémy.

Zatiaľ čo v tradičnej oblasti správneho trestania sa absentujúce kvázi poriadkové delikty vyskytujú vo viacerých regulovaných sektoroch finančného trhu, hmotnoprávne sankcionovanie porušení povinností procesnej povahy ustanovených v zákone o dohľade deliktmi s hybridnou konštrukciou predstavuje unikát aj na finančnom trhu.

Na základe analýzy znakov a sankčných mechanizmov poriadkových deliktov a deliktov s hybridnou konštrukciou sme sa napokon pokúsili formulovať právne úvahy, ktorými by sa mal orgán dohľadu riadiť pri optimálnej voľbe právneho režimu postihu za nedostatky procesnej povahy. Možno usudzovať, že riešením tejto konkurencie (súbehu, kolízie) procesného a hmotnoprávneho deliktu a nadväznej voľby príslušného sankčného režimu je determinovanie účelu, ktorý sa má sankciou dosiahnuť, a teda zodpovedanie otázky, ako bude rovnaký objekt (bezporuchovosť priebehu dohľadu)

³² Podľa § 38 ods. 6 druhej vety: „Ak skutok, ktorý je sťažovaním výkonu dohľadu podľa odseku 1, je zároveň nedostatkom, na ktorý sa vzťahuje ukladanie opatrenia na nápravu, pokuty alebo inej sankcie podľa osobitného predpisu, za tento nedostatok sa neukladá poriadková pokuta podľa odsekov 1 až 5, ak zaň bolo uložené opatrenie na nápravu, pokuta alebo iná sankcia podľa osobitného predpisu.“

chránený. Alternatívne možno zvážiť legislatívne vypustenie procesných nedostatkov z hmotnoprávnych deliktov, keďže rovnaký objekt má predovšetkým chrániť poriadkový delikt podľa § 38 zákona o dohlade.

prof. JUDr. Lubomír Čunderlík, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
lubomir.cunderlik@flaw.uniba.sk
ORCID: 0000-0002-2173-7605