

NAD REFORMOU FINANČNÉHO PRÁVA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY V TRANSFORMAČNOM PROCESE

LADISLAV BALKO

ÚVOD

Finančné právo patrí už dlhé desaťročia ku kľúčovým pedagogickým a vedeckým disciplínam ekonomického a právnického zamerania. A oprávnené, keď predmetom jeho úpravy je okruh spoločenských vzťahov, kde ako objekt vystupujú peniaze alebo peňažné plnenie a kde vzhľadom na takmer povinnú prítomnosť štátu ako jedného zo subjektov právneho vzťahu, existuje značná nerovnováha v postavení jednotlivých subjektov týchto vzťahov.

Finančné právo tvorí samostatné odvetvie právneho poriadku a je jedným z nástrojov uskutočňovania finančnej politiky štátu. Jeho predmet tvorí osobitný okruh majetkových vzťahov, ktoré sú vyjadrené v peniazoch a ktoré vznikajú pri sústreďovaní peňažných prostriedkov do štátnych a iných verejných fondov, ako aj v procese ich opätovného rozdeľovania a používania. Súčasne je finančné právo predmetom skúmania vedy o finančnom práve, ktorá sa zaoberá štúdiom právnych noriem upravujúcich finančné vzťahy. Vedu o finančnom práve renomovaní autori charakterizujú ako súhrn všeobecných poznatkov o pôsobení finančnoprávných noriem v praxi.¹⁾

Tie sa uplatňujú v dvoch základných kategóriách zdrojov finančného hospodárstva:

1. ako súkromné – súkromnohospodárske, a to príjmy z majetku a z podnikania
2. ako verejné – verejnohospodárske, a to príjmy z nútených finančných platieb, ktoré ukladajú inštitúcie verejnej moci jednotlivým právnickým a fyzickým osobám na základe ich mocenského oprávnenia.

Nastoluje sa tak otázka chápania verejných a súkromných financií, ktoré pochopiteľne musia regulovať príslušné právne normy. A tak v tomto chápaní už finančné právo nemôže byť všeobšiahle a ani vedecky neobstojí, aby predmetom jeho úpravy boli vzťahy – spoločensko-ekonomické a právne vznikajúce v oblasti súkromných financií. Odborne by som chcel touto staťou vykopať základy, dovoľm si povedať „finančného práva súkromného“, čo môže vzbudiť možno nevôľu u viacerých kolegov právnych teoretikov, ktorí rozdeľujú právo všeobecne na verejné a súkromné a nie jedno odvetvie

¹⁾ BAKES M. A KOL.: *Finanční právo*. 2. vydání. C. H. Beck, Praha 1999, s. 12.

práva ešte členiť na súkromné a verejné. Keď si chvíľku zateoretizujeme a pozrieme sa na samotné finančné právo ako samostatné právne odvetvie, chcem byť aspoň trochu opovážlivý a rozdeliť ho zatiaľ ešte pracovne a teoreticky len v začiatkoch práve na „finančné právo verejné“ a „finančné právo súkromné“. Pod „finančné právo verejné“ by som zakryl súbor právnych noriem upravujúcich rozpočet, dane, poplatky, clá, menu, devízy, hospodárenie štátnych podnikov a sústavu finančných orgánov. Do „finančného práva súkromného“ by patrili právne normy spomínané v tejto stati. Teda právne normy zaoberajúce sa finančným trhom, jeho nástrojmi a subjektami. Som pripravený toto aj ďalej odborne vysvetlovať a argumentačne prehľbovať.

A. PRÁVO FINANČNÉHO TRHU, AKO ODVETVIE PRÁVA, AKO VEDA A AKO UČEBNÁ DISCIPLÍNA

Sústava finančného trhu ako jeden z dôležitých prvkov ekonomiky ktoréhokoľvek súčasného štátu potvrdzuje významný vplyv na životaschopnosť spoločnosti. Nielenže zabezpečuje akumuláciu voľných peňažných prostriedkov a ich uvádzanie do obehu, ale predstavuje aj mechanizmus rozdeľovania peňažného kapitálu. Je tiež kľúčovým prvkom rozpočtového a platobného mechanizmu hospodárstva danej krajiny.

Na úrovni sústavy finančného trhu štátu významne je závislá aj stabilita národnej meny, jej kúpyschopnosť ako aj kurz vo vzťahu k zahraničnej mene s dopadom neraz aj na stabilitu štátnej suverenity. Pre akýkoľvek štát otázky stability sústavy finančného trhu predstavujú aj pojem „hospodárskej bezpečnosti štátu“, majú strategický význam a sú stále aktuálne. Vznik sústavy finančného trhu a sformovanie jej právnych základov, patrí u nás k jednému z najdôležitejších výsledkov ekonomickej reformy. Okrem toho vznik tejto sústavy a vybudovanie jej právnych fundamentov je tiež podmienkou ďalšieho uskutočňovania samotnej hospodárskej reformy. Aj keď niektoré súčasti subjektov finančného trhu a jeho nástroje tu už dlho existujú, museli byť nanovo sformované. Súvisí to predovšetkým jednak s tým, že vznikli nové banky, poisťovne, správcové spoločnosti, burzy a to tak domáce, ako aj zahraničné ale najmä s tým, že sa podstatne zmenili podmienky, v ktorých pracujú, pribudli nové funkcie, úlohy, metódy činnosti, charakter vykonávaných operácií a vôbec celkový systém ich fungovania.

Existencia vytvorenej sústavy nového finančného trhu a jeho práva, ktoré upravuje činnosť tohto trhu je nevyhnutnou podmienkou úspechu hospodárskych reforiem, ktoré sa u nás budú ešte dlho uskutočňovať.

V období práva centrálne riadenej ekonomiky sme právo finančného trhu nepoznali a právna úprava bánk a poisťovní, ktoré ako subjekty práva finančného trhu tu pôsobili, patrili do pododvetvia finančného práva. Napokon aj samotné finančné právo sa muselo len postupne vymaňovať z područia správneho práva, najmä vzhľadom na špecifiká a osobitosti predmetu právnej úpravy a ich spoločenského významu. Takto potom predmetom právnej úpravy finančného práva boli aj právne normy týkajúce sa najmä bankového a poisťovacieho práva, ktorí patria dnes pod finančný trh. Popritom mnohé spoločenskoekonomické vzťahy, v ktorých vystupovali banky a poisťovne ako

subjekty hospodárskej činnosti, ako rovnoprávni partneri boli vo sfére pôsobenia občianskeho práva. V ére socializmu činnosti dnešných subjektov finančného trhu boli založené predovšetkým na direktívach z ekonomického centra a nie na zmluvnom princípe. Taktiež samotná činnosť bánk a poisťovní, pretože iné subjekty finančného trhu neexistovali, mali výlučne mocensko organizátorskú povahu a nie komerčný charakter. V týchto podmienkach, pochopiteľne, ani nemohla vzniknúť praktická potreba, aby sa spojili normy občianskeho (ani nehovoriac o obchodnom práve), správneho práva, resp. rodiaceho sa finančného práva do nejakého odvetvia práva finančného trhu, z ktorého by takto vytvorili ucelenú oblasť práva.

Spustením economickej reformy a kvalitatívnymi zmenami, ktoré ju podmienili, zmenil sa aj vzťah noriem verejného a súkromného práva. Takéto normy nastolili na program dňa aj aktuálnosť otázky odčleniť právo finančného trhu do uceleného odvetvia.

Právo finančného trhu ako odvetvie sa môže sformovať na základe nasledovných skutočností:

1. Spoločenská potreba a štátny záujem na právnej úprave finančného trhu, ktoré sú podmienené významom finančného trhu pre uskutočnenie hospodárskych reforiem. Osobitný význam subjektov finančného trhu, existencia spoločenskej potreby a štátneho záujmu na samostatnej právnej úprave činnosti finančného trhu sú podmienené aj tým, že činnosť subjektov finančného trhu – komerčných bánk, poisťovní, správcovsých spoločností a ďalších subjektov finančného trhu bezprostredne vplyva na uskutočňovanie štátnej hospodárskej politiky. Táto téza dostala v podmienkach Slovenskej republiky aj normatívnu podobu v samostatných zákonoch o bankách, o poisťovníctve a o kolektívnom investovaní.
2. Existencia samostatného predmetu právnej úpravy podmienená osobitosťami danej oblasti spoločenských vzťahov. O práve finančného trhu ako o odvetví môžeme hovoriť v súvislosti s tým, že podobne ako v iných prípadoch ľudskej činnosti, zákonodarca aj tu osobitne upravil samostatný druh činnosti, v tomto prípade činnosť finančného trhu. Predmet práva finančného trhu sa ale vzťahmi vznikajúcimi pri činnosti subjektov finančného trhu nekončí. Tento predmet tvoria aj vzťahy vznikajúce v procese regulovania finančného trhu zo strany Národnej banky Slovenska, Úradu pre finančný trh a ďalších orgánov štátnej správy s cieľom zabezpečiť záujmy všetkých fyzických a právnických osôb.

V konečnom dôsledku možno dôjsť k záveru, že predmet práva finančného trhu tvoria tie spoločensko-ekonomické vzťahy, ktoré vznikajú v procese fungovania celého systému finančného trhu Slovenskej republiky.

B. CHARAKTERISTIKA PRÁVA FINANČNÉHO TRHU

Pri fundamente charakteristiky práva finančného trhu je potrebné vychádzať z viacerých predpokladov. Ide najmä o tieto:

1. POTREBA OSOBITNÝCH SPÔSOBOV PRÁVNEJ ÚPRAVY

Osobitosť práva finančného trhu je podmienená špecifickými črtami spoločenských vzťahov, ktoré tvoria predmet tohto práva. Ide o vzťahy finančné, obchodné, občianske, správne. Dôležitá je pritom otázka systémového začlenenia noriem upravujúcich finančný trh. Ak chceme hovoriť o systéme nejakého javu, a systém noriem práva nesporne takým javom je, musíme mať na mysli na jednej strane určitú jednotu, a na strane druhej určitú diferencovanosť. A systém práva potom takto je výsledkom systematizácie spočívajúcej v spracovaní matérie prameňov práva právnou vedou z hľadiska určitých aspektov.²⁾ Právo finančného trhu používa jednoduché metódy právnej úpravy ale aj komplexné, ktoré niekedy predstavujú súbor jednoduchých metód. Komplexná metóda práva finančného trhu reguluje zmiešané právne vzťahy, ktoré vznikajú počas fungovania sústavy finančného trhu a možno ju charakterizovať ako súhrn imperatívnych a dispozitívnych postupov právnej činnosti, ktoré sa koncentrovane prejavujú v právnom statuse subjektov finančného trhu. V práve finančného trhu existujú aj primárne metódy v závislosti od charakteru vzťahov, ktoré regulujú. Vystupujú v rôznych variantoch. Ovplyvňujú ich konkrétne formy najmä individuálnych právnych noriem – povolenie, zákaz, záväzok.

2. EXISTENCIA ALEBO POTREBA OSOBITNÝCH PRAMEŇOV PRÁVA

Toto je zabezpečené v podobe „zákonodarstva“ práva finančného trhu, ktoré sa takto stáva jeho prameňom. Konkrétne ide o zákony regulujúce nástroje finančného trhu tj. dlhopisy, zmenky, šeky, úvery, akcie, podielové listy apod., o zákony regulujúce subjekty finančného trhu tj. banky, poisťovne, penzijné fondy, správcové spoločnosti a napokon o zákony týkajúce sa regulácie finančného trhu tj. bankový dohľad resp. iné orgány regulácie finančného trhu ako napr. v podmienkach Slovenskej republiky Úrad pre finančný trh. Do zákonodarstva finančného trhu a teda jeho prameňov treba teda takto zaradiť napríklad zákony o cenných papieroch, o zmenkách a šekoch, obchodné a občianske zákonníky regulujúce jednotlivé záväzkové inštitúty ako je vklad, úver a pod., zákony o bankách, o poisťovníctve, o kolektívnom investovaní, o burzách cenných papierov, o stavebnom sporení, o sporebnom a úverovom družstevníctve, o penzijných fondoch, o centrálnej banke a o iných inštitúciách regulujúcich finančný trh (napr. v podmienkach Slovenskej republiky je to Úrad pre finančný trh) a pod. Týmto osobitným zákonodarstvom upravujúcim nami chápaný okruh spoločenských vzťahov sa prejavuje efektívnosť právnej normy ako vzťahu medzi skutočne dosiahnutým výsledkom jej pôsobenia a tým sociálnym cieľom, na dosiahnutie ktorého bola právna norma prijatá.³⁾ Sociálnym cieľom v tomto prípade je právna úprava vzťahov vznikajúcich v rámci fungovania finančného trhu.

²⁾ Vid' VEVERKA V., BOGUSZAK J., ČAPEK J.: *Základy teorie práva a právní filozofie*, CODEX, Praha 1996, str. 79 a nasl.

³⁾ Vid' OTTOVÁ E., VACULIKOVÁ N.: *Úvod do právnického štúdia*, VO PF UK Bratislava 2002, str. 66 a n.

3. ÚSTAVNÉ ZAKOTVENIE PRINCÍPOV DANÉHO ODVETVIA PRÁVA

V Ústave Slovenskej republiky, v jej tretej hlave je zakotvené hospodárstvo Slovenskej republiky, ktorého základným princípom je trhovú ekonomiku, pričom z dikcie ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž (čl. 55 Ústavy SR). Tento všeobecný a generálny princíp je smerodajný aj pre právo finančného trhu, ktoré „pokrýva“ nástroje a subjekty finančného trhu ako imanentnú súčasť trhovej ekonomiky. Okrem toho Ústava SR má osobitný článok – čl. 56 upravujúci postavenie Národnej banky Slovenska ako nezávislej centrálnej banky Slovenskej republiky a chrbtovej kosti celého finančného trhu.

4. EXISTENCIA OSOBITNÉHO SYSTÉMU POJMOV A KATEGÓRIÍ

V duchu tejto požiadavky je právo finančného trhu právnym odvetvím, ktoré predstavuje súbor právnych noriem upravujúcich na jednej strane vzťahy vznikajúce v procese výstavby, vzniku, fungovania a rozvíjania sústavy finančného trhu a na strane druhej reguláciu finančného trhu zo strany centrálnej banky, iných regulačných úradov resp. ďalších orgánov štátnej správy.

C. PREDMET PRÁVA FINANČNÉHO TRHU

Spoločensko-ekonomické vzťahy, ktoré vznikajú v procese činnosti finančného trhu, najmä pri fungovaní jeho nástrojov a jednotlivých subjektov, majú vzťah k ústavným, občianskym, obchodným, správnym, finančným a ďalším spoločensko-ekonomickým, respektíve v tomto prípade už právnym vzťahom.⁴⁾

Súčasne ale v procese fungovania finančného trhu vznikajú také právne vzťahy, ktoré nemožno jednoznačne priradiť k uvedeným vzťahom vznikajúcich v uvedených takpovediac primárnych právnych odvetviach. Tieto vzťahy tvoria osobitnú skupinu patriacu výlučne právu finančného trhu, takže v tejto súvislosti tvoria osobitný objekt práva. Je teda viac ako na zamyslenie aktuálnosť položeného vedeckého základu kategórii „právo finančného trhu“. Na základe uvedeného vzťahu práva finančného trhu sú také spoločenské vzťahy upravené normami práva finančného trhu a právnymi normami iných právnych odvetví, ktoré predstavujú komplexnú formu sociálnych vzťahov kde ich účastníci disponujú vzájomne si podmienenými právami a povinnosťami a realizujú príkazy a konkrétne oprávnenia obsiahnuté v týchto normách s akcentom zamerania na celkovú efektívnu činnosť finančného trhu.

Vzťahy práva finančného trhu majú svoje nasledovné špecifické črty:

⁴⁾ Viď TOSUNJAN G., VIKULIN A., EKMALIAN A.: *Bankové právo ruskej federácie všeobecná časť*. Jurist, Moskva 2002, str. 22 a nasl.

1. vzťahy práva finančného trhu vznikajú v procese činnosti subjektov finančného trhu. To, že zákonodarca normotvorbou určil a vyčlenil činnosť finančného trhu ako osobitný druh ľudskej činnosti hodný právnej regulácie je dôležitý argument v prospech práva finančného trhu ako relatívne samostatného právneho odvetvia,

2. Vzťahy práva finančného trhu sú upravené jeho normami ale tiež normami iných právnych odvetví (ústavným, obchodným, občianskym, správny, finančným apod.). Svojím obsahom je právo finančného trhu komplexné a tak predstavuje osobitnú skupinu v systéme práva, pričom ale komplexnosti nie je na prekážku, aby právo finančného trhu využívalo právne normy aj iných právnych odvetví, najmä základných, akými je ústavné právo, občianske právo apod. Takto potom má právo finančného trhu vo svojej oblasti alebo v oblasti svojho predmetu právnej regulácie, určitý integračný charakter.

3. Vzťahy práva finančného trhu majú zmiešaný charakter a to tak verejnoprávny, ako aj súkromnoprávny.⁵⁾ Je to dôsledok celosvetového trendu posilňovania verejného práva na úkor práva súkromného. Je to taktiež spojené s rozširovaním zásahov štátu paradoxne do ekonomiky, najmä zásluhou administratívnych noriem a predpisov imperatívneho charakteru do sféry regulovania vlastníckych vzťahov zo strany štátu. Tieto javy a trendy potom spôsobujú zotieranie hraníc medzi verejným a súkromným právom a vedú k vzniku nových ucelených právnych odvetví a inštitútov, v ktorých sa normy verejného a súkromného práva preplietajú a zmiešavajú.

4. Vzťahy práva finančného trhu vznikajú predovšetkým kvôli regulácii vzťahov súvisiacich s financiami, respektívne prejavom financií a finančných vzťahov prostredníctvom peňazí. No na rozdiel od finančných vzťahov, ktoré vždy vznikajú v dôsledku peňazí, vzťahy práva finančného trhu môžu okrem toho vzniknúť aj v dôsledku existencie a fungovania napríklad cenných papierov a celej ďalšej škály nástrojov finančného trhu. Na základe toho možno usúdiť, že tieto vzťahy sú širšie než vzťahy finančného práva, ktoré sa týkajú len peňažných prostriedkov. Taktiež je možno konštatovať, že pre vzťahy práva finančného trhu je príznačný vlastníckoprávny vzťah. Týmto sa vzťahy práva finančného trhu približujú vzťahom občianskoprávnym, obchodnoprávnym, ale aj finančnoprávnym apod.

5. Jednou zo strán vo vzťahu práva finančného trhu je vždy niektorý z finančných sprostredkovateľov – banka, poisťovňa, penzijný fond, burza a ďalšie ako subjekty práva finančného trhu, alebo orgán regulácie finančného trhu – centrálna banka, iný regulačný úrad apod. Existencia orgánu regulácie finančného trhu je v týchto vzťahoch teda prejavom prítomnosti štátu a tým potvrdzuje zmiešaný charakter vzťahov práva finančného trhu a jeho inklináciu tak k oblasti súkromného práva, ako aj k sfére práva verejného.

6. Kým vzťahy občianskoprávne sú vzťahy vlastnícko-vôľové, v ktorých môžu subjekty autonómne a nezávisle prejavovať svoju vôľu, vzťahy finančnoprávne zasa potvr-

⁵⁾ Podrobnejšie vid' PRUSÁK J.: *Teória práva*. VO PF UK Bratislava 1999, str. 251 a nasl.

dzujú štátno-mocenskú povahu právnych vzťahov, kde vôľová stránka účastníkov vzťahu je silne potlačená do úzadia. Vo vzťahoch práva finančného trhu ide o kombináciu oboch uvedených situácií, pretože účastníci týchto vzťahov majú svoju autonómnú vôľu, avšak táto je normatívne ohraničená napríklad okrem zákonných rámcov ešte aj normami resp. individuálnymi právnymi aktmi orgánov regulácie finančného trhu.

Na základe načrtnutých problémových téz možno teda urobiť nasledovný záver.

Predmetom práva finančného trhu sú spoločensko ekonomické vzťahy, ktoré vznikajú v procese tvorby, fungovania a rozvoja sústavy finančného trhu predovšetkým jeho mnohorakých nástrojov a početného množstva subjektov, ktoré ďalej existujú v procese orgánov regulácie finančného trhu, ako aj spoločensko ekonomické vzťahy, ktoré vznikajú v rámci regulácie finančného trhu ostatnými orgánmi štátnej správy v záujme fyzických a právnických osôb ako aj samotného štátu.

Napriek uvedenému náčrtu teoretických východísk k získaniu pevného miesta pod slnkom právnej vedy pre právo finančného trhu sa o práve finančného trhu zatiaľ hovorí veľmi opatrne. V literatúre a to aj učebnicovej sa zatiaľ autori obmedzujú len na pojmológiu „právna úprava finančného trhu“.⁶⁾ V podmienkach slovenskej právnej teórie sa začínajú objavovať názory (a autor týchto myšlienok je ich zápalistým šíriteľom⁷⁾) o etablovaní práva finančného trhu.⁸⁾

RESUMÉ

Autor, ktorý od začiatku deväťdesiatych rokov pôsobil v popredných riadiacich pozíciách slovenského bankovníctva od riaditeľa odboru v centrále najväčšej slovenskej komerčnej banky cez námestníka generálneho riaditeľa až po člena bankovej rady a viceguvernéra slovenskej Eximbanky sa ako popredný slovenský právny odborník v oblasti finančného trhu zamýšľa v stati nad potrebou teoretických východísk reformy finančného práva v podmienkach Slovenského právneho systému. Uvažovanie začína opisom súčasného stavu finančného práva. V nasledujúcich myšlienkach sa koncentruje na možnosť koncipovania práva finančného trhu ako samostatného odvetvia. Právo finančného trhu charakterizuje tým, že vychádza z potreby osobitných spôsobov právnej úpravy, z existencie alebo potreby osobitných prameňov práva, z ústavného zakotvenia princípov daného odvetvia práva, z existencie osobitného systému pojmov a kategórií. V poslednej časti state sa autor zaoberá predmetom práva finančného trhu, pričom poukazuje na špecifické črty vzťahov práva finančného trhu. Na konci state robí autor na základe načrtnutých problémov záver, keď konštatuje, že predmetom práva finančného trhu sú tie spoločensko ekonomické vzťahy, ktoré vznikajú v procese tvorby, fungovania a rozvoja sústavy finančného trhu a vzhľadom na to v podmienkach slovenskej právnej teórie sa začínajú objavovať názory o etablovaní práva finančného trhu.

⁶⁾ Viď napr. BAKES M. a kolektív: *Finanční právo*. 3. aktualizované vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 525 a nasl.

⁷⁾ Viď BALKO L.: *Právo finančného trhu*. EPOS, Bratislava 2001, str. 17 a nasl.

⁸⁾ Viď BABČÁK V., BALKO L., KRÁLIK J.: *Finančné právo*. Práca PP 12–13 / 2001, Bratislava, str. 16 a nasl.

SUMMARY

Author who was more than ten years top manager in slovak banks, from the greatest slovak komercial bank, to member of board and vicegovernor of Slovak Eximbank as a leading slovak law expert on financial market law is thinking about theoretical issue reform of financial law in Slovak law system. His thinking start discribing of present financial law situation. Next sentencies concern possibility to created financial market law as a separate law branch. Last part of article is about specific financial market law. Author is make conclusions at the end of article and he declare that object of financial market law are social economic relationships which to come to financial market and for this reason in area slovak law theory are coming concepts about financial market law as an independent law branch.