ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

16. září 2004 *

Ve věci C-28/03,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES,

předložená Symvoulio tis Epikrateias (Řecko) usnesením ze dne 23. října 2002, došlým Soudnímu dvoru dne 24. ledna 2003, v řízení

Epikouriko kefalaio

proti

Ypourgos Anaptyxis,

* Jednací jazyk: řečtina.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann, předseda senátu, A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta a K. Lenaerts (zpravodaj), soudci,

generální advokát: L. A. Geelhoed,
vedoucí soudní kanceláře: M.-F. Contet, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po slyšení konaném dne 6. května 2004,

s ohledem na písemná vyjádření předložená:

— za Epikouriko kefalaio A. Gratsia-Platiem, dikigoros,

— za řeckou vládu S. Spyropoulosem a K. Georgiadisem a M. Tassopoulou, jako zmocněnci,

— za vládu Spojeného království P. Ormond, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s K. Smithem, barrister,

— za Komisi Evropských společenství G. Zavvosem a M. Shotterem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. června 2004,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 15 a 16 první směrnice Rady 73/239/EHS ze dne 24. července 1973 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti v přímém pojištění jiném než životním a jejího výkonu (Úř. věst. L 228, s. 3; Zvl. vyd. 06/01, s. 14), ve znění druhé směrnice Rady 88/357/EHS ze dne 22. června 1988 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního, kterou se stanoví opatření k usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb a kterou se mění směrnice 73/239 (Úř. věst. L 172, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 198) a směrnice Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239 a 88/357 (třetí směrnice o neživotním pojištění) (Úř. věst. L 228, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 346). Žádost se týká rovněž článků 17 a 18 první směrnice Rady 79/267/EHS ze dne 5. března 1979 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k podnikatelské činnosti v přímém životním pojištění a jejího výkonu (Úř. věst. L 63, s. 1), ve znění směrnice Rady 90/619/EHS ze dne 8. listopadu 1990 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého životního pojištění, kterou se stanoví opatření k usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb a kterou se mění směrnice 79/267/EHS (Úř. věst. L 330, s. 50) a směrnice Rady 92/96/EHS ze dne 10. listopadu 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého životního pojištění, kterou se mění směrnice 79/267 a 90/619 (třetí směrnice o životním pojištění) (Úř. věst. L 360, s. 1).

2 Tato žádost byla vznesena v rámci sporu mezi Epikouriko kefalaio (fond podpory pojištění zákonné odpovědnosti za škodu) a řeckým ministrem pro rozvoj týkajícího se rozhodnutí tohoto ministra o uvolnění části garančního fondu řecké pojišťovny Intercontinental AE (dále jen „Intercontinental") k uhrazení mzdových pohledávek.

Právní rámec

Právo Společenství

3 Směrnice 73/239, ve znění směrnice 92/49, a směrnice 79/267, ve znění směrnice 92/96, zakotvují zásadu jediného povolení (články 6 a 7 obou těchto směrnic) a výlučné pravomoci členského státu, v němž má pojišťovna sídlo (domovský členský stát), pro finanční dozor nad touto pojišťovnou (článek 13 směrnice 73/239 a článek 15 směrnice 79/267).

4 Podle článku 15 směrnice 73/239 a článku 17 směrnice 79/267 uloží domovský členský stát každé pojišťovně, aby vytvořila dostatečné technické rezervy pro veškeré své činnosti. Aktiva, jimiž jsou kryty tyto rezervy, jsou předmětem ustanovení, která mají zajistit diverzifikaci jejích investic.

5 Podle článku 16 směrnice 73/239 a článku 18 směrnice 79/267 vyžaduje každý členský stát, aby každá pojišťovna se sídlem na jeho území vytvořila dostatečnou míru solventnosti ve vztahu k veškeré své činnosti odpovídající očištěnému jmění pojišťovny. Podle článku 18 směrnice 73/239 a článku 21 směrnice 79/267 nemohou členské státy stanovit žádná pravidla pro výběr aktiv přesahujících aktiva, která tvoří technické rezervy.

6 Článek 22 směrnice 73/239 a článek 26 směrnice 79/267 jmenují řadu případů, kdy může být povolení vydané pojišťovně příslušným orgánem členského státu, na jehož území se nachází její sídlo, tímto orgánem odňato, a stanoví, že tento orgán v takovém případě přijme veškerá opatření nezbytná na ochranu zájmů pojištěných osob a omezí volné nakládání s aktivy pojišťovny.

7 Dne 19. března 2001 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/17/ES o reorganizaci a likvidaci pojišťoven (Úř. věst 110, s. 28; Zvl. vyd. 06/04, s. 3).

Vnitrostátní právo

8 Směrnice zmíněné v bodě 1 tohoto rozsudku byly v řeckém právu provedeny prezidentskými dekrety č. 118/1985 (FEK A' 35) a 252/1996 (FEK A' 186), které změnily nařízení s mocí zákona č. 400/1970 o soukromém pojištění (FEK A' 10, dále jen „nařízení").

9 Článek 3 odst. 1 nařízení stanoví, že pojišťovna mající sídlo v Řecku musí pro výkon své činnosti obdržet povolení vydané ministrem obchodu. Podle čl. 3 odst. 3 a 5 nařízení může být povolení v případech uvedených v nařízení úplně, nebo částečně, s konečnou platností, nebo na přechodnou dobu odňato, a to odůvodněným

rozhodnutím ministra obchodu. Podle odstavce 7 téhož článku s sebou konečné odnětí povolení nese z úřední povinnosti odnětí oprávnění založit nebo zrušit pojišťovnu.

10 Podle článku 7 nařízení jsou pojišťovny se sídlem v Řecku povinny vytvářet dostatečné technické rezervy pro výkon veškerých svých činností. Tyto technické rezervy musí být kryty aktivy stejné hodnoty a být vyjádřeny ve stejné měně.

11 Podle článku 8 nařízení jsou pojišťovny se sídlem v Řecku povinny vytvořit garanční fond spočívající v tom, že v Řecku nebo v jiném členském státě Evropské unie nebo Evropského hospodářského prostoru budou vyhrazena určitá aktiva k zajištění zájmů osob majících nárok na plnění z pojistné smlouvy. Podle tohoto ustanovení zahrnuje garanční fond aktiva, kterými jsou kryty technické rezervy uvedené v článku 7 nařízení, jakož i aktiva, která kryjí čtvrtinu minimální částky uvedené v čl. 20 odst. 2A písm. e) nařízení.

12 Článek 9 odst. 1 nařízení stanoví, že pokud pojišťovna nedodrží ustanovení článků 7 a 8 ohledně technických rezerv, může ministr obchodu přijmout různá opatření rozhodnutím zveřejněným v *Úředním věstníku Řecké republiky*, poté co informoval příslušné orgány členských států, v nichž pojišťovna provozuje činnost prostřednictvím poboček nebo v rámci volného pohybu služeb. Může tak do garančního fondu vložit všechna dostupná aktiva pojišťovny nebo jejich část, zakázat volné nakládání s jejím celým majetkem, nebo jeho částí, odejmout s konečnou platností, nebo na přechodnou dobu povolení pro všechna nebo některá odvětví, v nichž pojišťovna provozuje činnost, a přijmout veškerá další vhodná opatření na ochranu zájmů pojištěných osob, jakož i všech ostatních oprávněných z pojistné smlouvy.

13 Článek 10 odst. 1 první pododstavec nařízení, ve znění čl. 35 odst. 9 zákona č. 2496/1997 (FEK A' 87), stanoví:

„Osoby oprávněné z pojištění a jejich univerzální nebo singulární právní nástupci mohou ve vztahu ke garančnímu fondu uplatňovat přednostní právo, které má přednost před všemi ostatními obecnými nebo zvláštními přednostními právy s výjimkou práva podle čl. 12a odst. 8 a přednostního práva u mzdových pohledávek s výjimkou pohledávek osob vykonávajících právo na správu a řízení pojišťovny."

14 Článek 12a odst. 8 nařízení zakotvuje ve vztahu ke všem aktivům pojišťovny přednostní právo prvního pořadí pro odměny a výdaje správce likvidace nebo konkursního správce nebo likvidátora, jakož i pro odměny a výdaje správce při likvidaci portfolia pojištění.

15 Prezidentským dekretem č. 27/1996 (FEK A' 19) byla pravomoc dozoru nad pojišťovnami přenesena na ministra pro rozvoj.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

16 Epikouriko kefalaio je organizací zřízenou zákonem č. 489/1976 (FEK A' 331), k níž jsou přidruženy podniky provozující v Řecku činnost v oblasti pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorových vozidel. Její funkce spočívá zejména v odškodňování obětí dopravní nehody (zraněné osoby a jejich právní nástupci) v případě konkursu nebo odnětí povolení pojišťovny, která pojišťuje odpovědnost za škodu osoby, jež nehodu způsobila. Po odškodnění na ni ve smyslu výše uvedeného zákona v důsledku subrogace přechází přednostní právo, které je zakotveno v článku 10 nařízení ve prospěch pojištěné osoby odpovídající za nehodu.

17 V roce 1995 bylo Intercontinental odňato povolení ministrem obchodu, který rozhodl, že veškerý movitý a nemovitý majetek tohoto podniku má být vložen do jeho garančního fondu.

18 Rozhodnutím č. K3-9086 ze dne 4. listopadu 1998 (Věstník pro a.s. a s.r.o. ze dne 10. listopadu 1998, s. 8649, dále jen „sporné rozhodnutí") uvolnil ministr pro rozvoj až do výše 28 967 185 GRD majetek odpovídající garančnímu fondu Intercontinental za účelem zajištění přednostního uspokojení mzdových pohledávek podle ustanovení uvedeného výše v bodě 13.

19 Dne 16. prosince 1998 podala Epikouriko kefalaio, která zajišťovala platbu pojistných plnění, jež dlužila Intercontinental, u Symvoulio tis Epikrateias žalobu na neplatnost sporného rozhodnutí s odůvodněním, že se na jeho základě zmenšil majetek, z něhož mohla být uspokojena pohledávka, která na ni přešla v důsledku subrogace ve vztahu k Intercontinental.

20 Symvoulio tis Epikrateias zdůrazňuje, že ochrana pojištěných osob je základním cílem právních předpisů Společenství. Uvádí, že povinnost vytvářet technické rezervy, uložená pojišťovnám, jakož i čl. 9 odst. 1 nařízení sledují dosažení tohoto cíle. Domnívá se, že čl. 35 odst. 9 zákona č. 2496/1997 porušuje právní předpisy Společenství uvedené v bodech 4 až 6 tohoto rozsudku, neboť stanoví, že v případě konkursu, likvidace nebo obdobného stavu insolvence má přednostní právo, jež mohou uplatňovat zaměstnanci pojišťovny vůči garančnímu fondu pro pohledávky z pracovního poměru, přednost před přednostním právem, jež mohou vůči stejnému garančnímu fondu uplatnit pojištěné osoby a jejich právní nástupci. Dle jeho názoru by tedy mělo být sporné rozhodnutí zrušeno.

21 Vzhledem k tomu však, že Symvoulio tis Epikrateias je toho názoru, že jeho výklad ponechává prostor pro rozumné pochyby, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Může vnitrostátní zákonodárce s ohledem na ustanovení článků 15 a 16 [...] směrnice 73/239 [...] a s ohledem na články 17 a 18 [...] směrnice 79/267 [...] přijmout právní předpisy, které stanoví, že v případě konkursu, likvidace nebo obdobného stavu insolvence pojišťovny mají být aktiva obsažená v technických rezervách pojišťovny použita na přednostní uhrazení pohledávek, které vyplývají ze zaměstnaneckého pracovního poměru s tímto podnikem, před pohledávkami pojištěných osob a jejich univerzálních nebo singulárních právních nástupců?"

K předběžné otázce

22 Svou předběžnou otázkou se předkládající soud v podstatě dotazuje, zda právní předpisy Společenství stanovící pojišťovnám povinnost vytvářet dostatečné technické rezervy a dostatečnou míru solventnosti pro jejich veškerou činnost brání vnitrostátním právním předpisům, v jejichž důsledku jsou aktiva, jimiž jsou kryty technické rezervy v případě konkursu, likvidace nebo obdobného stavu insolvence pojišťovny, použita přednostně k uhrazení mzdových pohledávek před pohledávkami z pojištění.

23 Tato otázka se týká právních předpisů, jimiž je zavedeno přednostní právo ve prospěch pohledávek z pojištění v případě likvidace pojišťovny. Základ tohoto přednostního práva odpovídá garančnímu fondu takové pojišťovny a zahrnuje vedle aktiv, kterými jsou kryty technické rezervy, i další aktiva této pojišťovny. Tento základ může být ministerským rozhodnutím, jako v projednávaném případě, rozšířen na veškerá dostupná aktiva pojišťovny. Přednostní právo má přednost před všemi ostatními obecnými nebo zvláštními přednostními právy s výjimkou přednostního práva na výdaje v souvislosti s likvidací a přednostního práva na

mzdové pohledávky s výjimkou pohledávek osob vykonávajících právo na správu a řízení pojišťovny.

24 Jak zdůraznily řecká vláda a vláda Spojeného království, jakož i Komise, právní předpisy Společenství upravující povinnost pojišťoven vytvářet dostatečné technické rezervy a dostatečnou míru solventnosti pro jejich veškerou činnost ani žádná další ustanovení směrnic 73/239 a 79/267 neobsahují pravidla o koordinaci v případě likvidace pojišťovny (viz v tomto smyslu druhý bod odůvodnění směrnice 2001/17).

25 Koordinace vnitrostátních ustanovení týkajících se finančních záruk vyžadovaných od pojišťoven, která je uskutečněna zejména předpisy Společenství uvedenými v bodech 4 a 5 tohoto rozsudku, má jistě zajistit adekvátní ochranu pro pojištěné a třetí osoby ve všech členských státech Společenství (viz druhý bod odůvodnění směrnice 73/239 a první bod odůvodnění směrnice 79/267). Především má povinnost pojišťoven vytvářet dostatečné technické rezervy zaručit, aby tyto podniky disponovaly finančními prostředky k dodržení svých smluvních závazků vůči pojištěným osobám (viz rozsudek ze dne 4. prosince 1986, Komise *v.* Německo, 205/84, Recueil, s. 3755, bod 38; viz rovněž devátý bod odůvodnění směrnice 73/239 a sedmý bod odůvodnění směrnice 79/267, jakož i dvanáctý bod odůvodnění směrnice 92/49 a třináctý bod odůvodnění směrnice 92/96).

26 Dotčené právní předpisy Společenství proto není možné vykládat tak, že by v souladu s úmyslem zákonodárce Společenství měly znamenat, že v případě likvidace pojišťovny musí být aktiva, jimiž jsou kryty technické rezervy, za všech okolností s absolutní předností použita k uhrazení pohledávek z pojištění.

27 Takový výklad nemá ve směrnicích 73/239 a 79/267 žádnou oporu. Krom toho odporuje čl. 10 odst. 1 směrnice 2001/17, který dovoluje členským státům za účelem „zaji[štění? žádoucí rovnováh[y? mezi ochranou věřitelů z pojištění a ostatních přednostních věřitelů, kteří jsou chráněni právními předpisy členského státu" (čtrnáctý bod odůvodnění), přiznat určitým kategoriím pohledávek, zejména pohledávkám zaměstnanců pojišťovny, přednostní právo nadřazené vůči pohledávkám z pojištění, a to i ve vztahu k aktivům, kterými jsou kryty technické rezervy, pokud základ přednostního práva pohledávek z pojištění není omezen těmito aktivy, jimiž jsou technické rezervy kryty.

28 Za těchto podmínek je třeba na předběžnou otázku odpovědět tak, že články 15 a 16 směrnice 73/239 a články 17 a 18 směrnice 79/267 nebrání vnitrostátním právním předpisům, dle nichž mohou být aktiva, kterými jsou kryty technické rezervy, v případě konkursu, likvidace nebo obdobného stavu insolvence pojišťovny přednostně použita k uhrazení mzdových pohledávek před pohledávkami z pojištění, pokud tyto předpisy přiznávají posledně jmenovaným pohledávkám přednostní právo, jehož základ v každém případě zahrnuje vedle aktiv, kterými jsou kryty technické rezervy, i další aktiva podniku a může být na základě ministerského rozhodnutí rozšířen na veškerá dostupná aktiva podniku.

K nákladům řízení

29 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Články 15 a 16 první směrnice Rady 73/239/EHS ze dne 24. července 1973 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti v přímém pojištění jiném než životním a jejího výkonu, ve znění druhé směrnice Rady 88/357/EHS ze dne 22. června 1988 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního, kterou se stanoví opatření k usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb a kterou se mění směrnice 73/239, a směrnice Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239 a 88/357 (třetí směrnice o neživotním pojištění) a články 17 a 18 první směrnice Rady 79/267/EHS ze dne 5. března 1979 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k podnikatelské činnosti v přímém životním pojištění a jejího výkonu, ve znění směrnice Rady 90/619/EHS ze dne 8. listopadu 1990 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého životního pojištění, kterou se stanoví opatření k usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb a kterou se mění směrnice 79/267/EHS, a směrnice Rady 92/96/EHS ze dne 10. listopadu 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého životního pojištění, kterou se mění směrnice 79/267 a 90/619 (třetí směrnice o životním pojištění), nebrání vnitrostátním právním předpisům, dle nichž mohou být aktiva, kterými jsou kryty technické rezervy, v případě konkursu, likvidace nebo obdobného stavu insolvence pojišťovny přednostně použita k uhrazení mzdových pohledávek před pohledávkami z pojištění, pokud tyto předpisy přiznávají posledně jmenovaným pohledávkám přednostní právo, jehož základ v každém případě zahrnuje vedle aktiv, kterými jsou kryty technické rezervy, i další aktiva podniku a může být na základě ministerského rozhodnutí rozšířen na veškerá dostupná aktiva podniku.

Podpisy.