Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 5. června 2025 [1]

Věc C-18/24

NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poisťovňa a.s.
proti
České národní bance

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Nejvyšší správní soud (Česká republika)]

„Řízení o předběžné otázce – Svoboda usazování – Volný pohyb služeb – Směrnice 2009/138/ES – Článek 155 – Porušení předpisů hostitelského členského státu pojišťovnou se sídlem v jiném členském státě – Pravomoci orgánu dohledu hostitelského členského státu“

I. Úvod

1. Předběžné otázky v projednávané věci se týkají vymezení pravomocí orgánů členských států dohlížet na výkon činnosti pojišťoven a ukládat jim sankce za porušení předpisů platných v těchto členských státech. Ačkoli směrnice Solventnost II [2] stanoví zásadu, že dohled nad činností pojišťovny vykonávají v podstatě orgány členského státu, v němž má pojišťovna sídlo, potřebuje předkládající soud určit meze, v nichž se zásada dohledu domovského členského státu použije, a upřesnit, v jakých situacích připouští unijní právo odchylky od této zásady.

2. Konkrétně se tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká pravomoci českého orgánu dohledu uložit slovenské pojišťovně správní sankce za porušení, kterých se tato pojišťovna měla dopustit na území České republiky v rámci činnosti provozované prostřednictvím pobočky zřízené v uvedeném členském státě. Porušení zjištěná českým orgánem dohledu se měla týkat nedodržení ustanovení nařízení PRIIPs [3] a směrnice IDD [4] touto pojišťovnou.

[1] – Původní jazyk: polština.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138//ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II) (Úř. věst. 2009, L 335, s. 1; oprava Úř. věst. 2014, L 219, s. 66, dále jen „směrnice Solventnost II“).

[3] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1286/2014 ze dne 26. listopadu 2014 o sděleních klíčových informací týkajících se strukturovaných retailových investičních produktů a pojistných produktů s investiční složkou (Úř. věst. 2014, L 352, s. 1, dále jen „nařízení PRIIPs“).

[4] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění (Úř. věst. 2016, L 26, s. 19, dále jen „směrnice IDD“).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice Solventnost II

3. Článek 155 směrnice Solventnost II stanoví:

„1. Pokud orgány dohledu některého hostitelského členského státu dojdou k závěru, že pojišťovna s pobočkou na jeho území nebo tam provozující činnost v rámci volného pohybu služeb nevyhovuje právním předpisům platným v uvedeném členském státě, vyzvou ji, aby situaci napravila.

2. Pokud daná pojišťovna neprovede nutná opatření, informují o tom orgány dohledu dotyčného členského státu orgány dohledu domovského členského státu.

Orgány dohledu domovského členského státu co nejdříve přijmou veškerá vhodná opatření k zajištění toho, aby dotyčná pojišťovna situaci napravila.

Orgány dohledu domovského členského státu informují o přijatých opatřeních orgány dohledu hostitelského členského státu.

3. Pokud přes opatření učiněná domovským členským státem nebo proto, že se ukazuje, že uvedená opatření nejsou dostatečná nebo nebyla v uvedeném členském státě přijata, pojišťovna i nadále porušuje platné právní předpisy v hostitelském členském státě nebo se ukáže, že uvedená opatření nejsou dostatečná, mohou orgány dohledu hostitelského členského státu, po informování orgánů dohledu domovského členského státu, přijmout vhodná opatření k zabránění dalšího porušování předpisů nebo k jeho postihování, včetně, v nezbytném rozsahu, zabránění dalšímu uzavírání nových pojistných smluv touto pojišťovnou na území hostitelského členského státu.

[…]

Členské státy zajistí, aby na jejich území bylo možné pojišťovnám doručovat právní dokumenty nutné pro takováto opatření.

4. Odstavci 1, 2 a 3 nejsou dotčeny pravomoci dotyčných členských států přijmout v naléhavých případech vhodná opatření k zabránění nebo postihování porušování právních předpisů na jejich území. Uvedené pravomoci zahrnují možnost zabránit pojišťovnám v uzavírání nových pojistných smluv na jejich území.

5. Odstavci 1, 2 a 3 není dotčena pravomoc členských států postihovat porušení předpisů na jejich územích.

6. Jestliže pojišťovna, která se dopustí porušení právních předpisů, má provozovnu nebo vlastní majetek v dotyčném členském státě, mohou orgány dohledu tohoto členského státu v souladu s vnitrostátními právními předpisy uplatnit vnitrostátní správní sankce stanovené za uvedené porušení právních předpisů a vymáhat je vůči uvedené provozovně nebo majetku.

[…]“

2. Nařízení PRIIPs a směrnice IDD

4. Článek 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 písm. c) body ii), iii) a iv) a písm. f) nařízení PRIIPs upravují požadavky na obsah sdělení klíčových informací o strukturovaných retailových investičních produktech, které se poskytuje retailovým investorům.

5. Směrnice IDD stanoví pravidla týkající se přístupu k distribuci pojištění a zajištění v Unii a jejího výkonu.

B. České právo

6. Ustanovení § 110 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, provádí do českého právního řádu článek 155 směrnice Solventnost II. Toto ustanovení stanoví:

„(1) Zjistí-li Česká národní banka, že pojišťovna z jiného členského státu, která provozuje na území České republiky svoji pojišťovací nebo zajišťovací činnost na základě práva zřizovat pobočky nebo na základě svobody dočasně poskytovat služby, neplní povinnosti, které se na tuto činnost v České republice vztahují, uloží této pojišťovně, aby ve lhůtě stanovené Českou národní bankou odstranila zjištěné nedostatky.

(2) Česká národní banka může při zjišťování nebo ověřování skutečností podle odstavce 1 vyžadovat od takové pojišťovny doklady, informace a nezbytná vysvětlení týkající se její činnosti na území České republiky a pojišťovna je povinna jí vyhovět.

(3) Neodstraní-li pojišťovna z jiného členského státu ve stanovené lhůtě nedostatky podle odstavce 1, informuje Česká národní banka o této skutečnosti orgán dohledu domovského členského státu.

(4) Pokud opatření k nápravě uložená orgánem dohledu domovského členského státu nevedou k odstranění zjištěných nedostatků v činnosti pojišťovny z jiného členského státu, nebo nebyla-li uložena žádná opatření k nápravě, Česká národní banka uloží takové pojišťovně pokutu nebo jí zakáže uzavírat na území České republiky nové pojistné smlouvy nebo zajišťovací smlouvy a rozšiřovat závazky z těchto již uzavřených smluv. O tomto rozhodnutí informuje Česká národní banka orgán dohledu domovského členského státu. Česká národní banka může současně postoupit věc Evropskému orgánu dohledu se žádostí o součinnost.

(5) Nesnese-li věc odkladu, postupuje Česká národní banka podle odstavce 4 bez použití postupu podle odstavců 1 až 3.“

7. Směrnice IDD byla do českého právního řádu provedena ustanoveními zákona č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění.

III. Skutkové okolnosti, průběh řízení a předběžné otázky

8. NOVIS je obchodní společnost se sídlem na Slovensku, která podniká v oblasti životního pojištění. Společnost má pobočku v České republice.

9. Orgán dohledu hostitelského členského státu, Česká národní banka, shledal společnost NOVIS vinnou ze spáchání tří přestupků, za což jí uložil pokutu ve výši 1 000 000 Kč (přibližně 40 000 eur).

10. První přestupek měl spočívat v porušení povinností dle čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 písm. c) bodů ii), iii) a iv) a písm. f) nařízení PRIIPs. Společnost NOVIS podle uvedeného orgánu dohledu zejména nezajistila, aby informace obsažené v jejích sděleních klíčových informací (tzv. KID – *Key Information Documents*) o produktech byly přesné, pravdivé, jasné, v souladu s veškerými závaznými smluvními dokumenty a aby nebyly zavádějící. Nezajistila ani, aby tato sdělení obsahovala všechny informace v kvalitě a rozsahu požadovaném přímo použitelnými předpisy unijního práva.

11. Druhý a třetí přestupek spočíval podle orgánu dohledu v porušení povinností stanovených zákonem č. 170/2018 Sb., který provádí do právního řádu tohoto státu směrnici IDD. Druhý přestupek spočíval konkrétně v tom, že NOVIS porušila povinnosti pojišťovny zavést, udržovat a uplatňovat pravidla kontroly činnosti pro ni činných samostatných zprostředkovatelů se zaměřením na kontrolu řádného dodržování právních předpisů. Třetí přestupek spočíval v tom, že tato pojišťovna porušila povinnost poskytnout zákazníkovi radu před sjednáním rezervotvorného pojištění.

12. V průběhu řízení vedeného českým orgánem dohledu zpochybnila NOVIS pravomoc tohoto orgánu vést přestupkové řízení. Poukázala na to, že orgán nepostupoval v souladu s § 110 zákona č. 277/2009 Sb., kterým byl do českého právního řádu proveden článek 155 směrnice Solventnost II. Toto ustanovení unijního práva a jeho vnitrostátní provedení podle společnosti NOVIS vyžadují, aby český orgán dohledu informoval orgán jejího domovského státu o údajném porušení právních předpisů touto společností a následně vyčkal případného zásahu tohoto orgánu. Český orgán dohledu tedy podle ní nebyl oprávněn sám vést sankční řízení proti společnosti se sídlem v jiném členském státě.

13. Naopak český orgán dohledu má za to, že vnitrostátní právní předpisy týkající se kontroly prováděné za účelem zjištění porušení směrnice IDD a nařízení PRIIPs představují právní úpravu nezávislou na právní úpravě obsažené ve směrnici Solventnost II. Uvedl rovněž, že vnitrostátní předpisy upravující tuto kontrolu mají přednost před předpisy provádějícími posledně uvedenou směrnici.

14. Společnost NOVIS napadla rozhodnutí českého orgánu dohledu u Městského soudu v Praze (Česká republika). V žalobě namítla nedostatek pravomoci českého orgánu dohledu. Uvedený soud se v tomto ohledu ztotožnil se stanoviskem českého orgánu dohledu v napadeném rozhodnutí a žalobu zamítl.

15. NOVIS podala proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (Česká republika), který je předkládajícím soudem. Tento soud je povinen vypořádat se s kasační námitkou této společnosti, podle níž musí být § 110 zákona č. 277/2009 Sb., kterým se do českého práva provádí článek 155 směrnice Solventnost II, aplikován při jakémkoliv výkonu dohledu, který se týká pojišťovnictví. NOVIS uvádí, že byla sice sankcionována za porušení předpisů týkajících se směrnice IDD a nařízení PRIIPs, nicméně tyto předpisy upravují odvětví pojišťovnictví.

16. Za těchto okolností se Nejvyšší správní soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má být článek 155 směrnice [Solventnost II] vykládán tak, že dopadá rovněž na případy dohledu dohledového orgánu hostitelského státu nad tím, zda pojišťovna z jiného členského státu dodržuje povinnosti stanovené nařízením [PRIIPs] nebo na základě směrnice [IDD]?

2) Pokud ano, vyplývá z článku 155 směrnice Solventnost II přednostní pravomoc dohledového orgánu domovského státu a povinnost dohledového orgánu hostitelského státu nejprve vyčerpat notifikační a nápravný postup dle odstavců 1, 2 a 3 tohoto článku směrnice i v případě ukládání správních sankcí ve smyslu odstavců 5 a 6 tohoto článku směrnice?“

17. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla soudní kanceláři Soudního dvora dne 11. ledna 2024. Písemná vyjádření byla předložena účastníky původního řízení, českou, italskou a slovenskou vládou, jakož i Evropskou komisí. Účastníci původního řízení, česká vláda a Komise byli zastoupeni na jednání, které se konalo dne 6. března 2025.

IV. Analýza

A. K první předběžné otázce

18. Podstatou první otázky je, zda se článek 155 směrnice Solventnost II použije i v případě, kdy orgán dohledu hostitelského členského státu vykonává dohled nad tím, zda pojišťovna z jiného členského státu dodržuje povinnosti stanovené nařízením PRIIP nebo směrnicí IDD.

19. Článek 155 směrnice Solventnost II se obecně týká pravomocí a oprávnění v oblasti dohledu nad pojišťovnami prováděného orgány členského státu, v němž má daná pojišťovna sídlo, a orgány členského státu, na jehož území provozuje tato pojišťovna pojišťovací činnost, v rámci volného pohybu služeb nebo svobody usazování. Toto ustanovení stanoví postup, který mají v zásadě dodržet orgány hostitelského členského státu, pokud pojišťovna poruší právní předpisy platné na jejich území. Před přijetím opatření vůči dotyčné pojišťovně se tyto orgány mají obrátit na orgány domovského členského státu dotčeného pojistitele.

20. Je třeba poznamenat, že k řešení výkladového problému, kterého se týká první předběžná otázka, lze přistoupit dvěma způsoby. První způsob spočívá v analýze ustanovení toho předpisu unijního práva, který ukládá jednotlivcům danou povinnost, jako je nařízení PRIIPs nebo směrnice IDD, s cílem určit, zda tento předpis upravuje rovněž rozdělení pravomocí a oprávnění orgánů členských států k výkonu dohledu nad dodržováním této povinnosti. Teprve pokud se ukáže, že daný předpis tuto otázku neřeší, je třeba hledat odpověď v jiných právních předpisech.

21. Druhý způsob naopak vychází z analýzy takové úpravy, jako je článek 155 směrnice Solventnost II, která se zabývá pravomocemi a oprávněními k výkonu dohledu orgány členských států a podle všeho stanoví zásadu obecné povahy. Při výkladu této právní úpravy je třeba určit, zda má skutečně takovou povahu a vztahuje se i na výkon dohledu nad dodržováním jiných právních předpisů. Poté je třeba ještě posoudit, zda tyto jiné právní předpisy nemodifikují řešení vyplývající z této obecné právní úpravy.

22. S ohledem na pochybnosti předkládajícího soudu použiji v tomto stanovisku tento druhý přístup. Takový přístup k otázce, která je v projednávané věci stěžejní, totiž zvolil uvedený soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Uvedený soud má přitom za to, že článek 155 směrnice Solventnost II lze vykládat dvěma způsoby.

23. První výklad vychází z toho, že výhrada v článku 155 směrnice Solventnost II, podle níž toto ustanovení odkazuje na „právní předpisy platné v [hostitelském] členském státě“, znamená, že se toto ustanovení týká výhradně výkonu dohledu nad dodržováním povinností, které pojišťovnám ukládá tato směrnice. Druhý výklad naopak vychází z názoru, že článek 155 směrnice Solventnost II se vztahuje na výkon dohledu nad veškerými povinnostmi uloženými pojišťovnám podle unijního práva.

24. Na jedné straně znění článku 155 směrnice Solventnost II podle všeho svědčí ve prospěch tohoto druhého výkladu. Toto ustanovení používá širokou formulaci, kterou vymezuje pravomoci a povinnosti orgánů dohledu v případě, že pojišťovna se sídlem v některém členském státě nevyhovuje předpisům platným v členském státě, v němž má pojišťovna pobočku nebo v němž provozuje činnost v rámci volného pohybu služeb. V tomto ustanovení nenacházím výhradu, která by omezovala jeho působnost na případy porušení ustanovení směrnice Solventnost II nebo ustanovení, která ji provádějí do právního řádu takového členského státu.

25. Na druhé straně se při výkladu ustanovení unijního práva nelze omezit na jeho znění. Je třeba posoudit rovněž kontext, do kterého toto pravidlo zapadá, jakož i cíle sledované legislativním aktem, jehož je toto pravidlo součástí[5]. To platí tím spíše v případě pravidel, která vymezují oblasti pravomocí a povinností souvisejících s dohledem nad plněním určitých povinností jednotlivci. Tato pravidla lze stěží posuzovat izolovaně od ustanovení právního předpisu, v němž jsou tyto povinnosti upraveny. Výklad takových pravidel nesmí rovněž odhlédnout od širšího normativního kontextu, v němž dotčené ustanovení působí.

26. Pro zodpovězení první předběžné otázky je tedy třeba provést kontextuální a teleologickou analýzu článku 155 směrnice Solventnost II. Než však k této analýze přistoupím, uvedu předpoklady, z nichž tato směrnice vychází.

1. Směrnice Solventnost II

27. Z článku 1 bodu 1 směrnice Solventnost II vyplývá, že tato směrnice stanoví mimo jiné pravidla týkající se přístupu k činnostem v přímém pojištění a zajištění a jejich výkonu v Unii. Uvedená směrnice se vztahuje na pojišťovny poskytující přímé životní a neživotní pojištění a usazené nebo hodlající se usadit na území členského státu (čl. 2 odst. 1 první věta směrnice).

28. Směrnice Solventnost II používá pojmy „domovský členský stát“ a „hostitelský členský stát“. Obecně řečeno, první pojem popisuje stát, v němž se nachází sídlo pojišťovny (čl. 13 bod 8). Druhý pojem v zásadě označuje „členský stát jiný než domovský členský stát, v němž má pojišťovna […] pobočku nebo poskytuje služby“ (čl. 13 bod 9).

29. Směrnice vychází z toho, že přístup k přímé pojišťovací činnosti podléhá předchozímu povolení (čl. 14 odst. 1). O jeho vydání může pojišťovna požádat orgány dohledu domovského členského státu (čl. 14 odst. 2). Je podstatné, že povolení vydané orgány dohledu členského státu,

[5] – Viz rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, bod 39).

v němž má pojišťovna sídlo, jí umožňuje provozovat činnost v celé Unii (čl. 15 odst. 1). Samotný pojem „orgán dohledu“ označuje vnitrostátní orgán nebo orgány, které jsou právním předpisem pověřeny dohledem nad pojišťovnami nebo zajišťovnami (čl. 13 bod 10).

30. Směrnice, které předcházely směrnici Solventnost II, byly rovněž založeny na modelu, který vycházel z toho, že získání povolení v jednom členském státě umožňuje provozování pojišťovací činnosti v jiných státech. Rozvinutím tohoto předpokladu byla zásada, že dohled nad činností takové pojišťovny vykonávají v podstatě orgány jejího domovského členského státu, a to i pokud jde o činnost, kterou pojišťovna provozuje v jiných zemích prostřednictvím pobočky nebo v rámci volného pohybu služeb [6].

31. Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu je určit meze, v nichž platí zásada dohledu domovského členského státu na základě směrnice Solventnost II (první otázka), a upřesnit, v jakých případech se unijní právo od této zásady a s ní souvisejících postupů odchyluje (druhá otázka).

32. Dohled nad pojišťovnami upravuje kapitola III („Orgány dohledu a obecná pravidla“) hlavy I směrnice v článcích 27 až 39. Z těchto ustanovení vyplývá, že hlavním cílem dohledu upraveného těmito ustanoveními je „ochrana pojistníků a osob oprávněných k pojistnému plnění“ (článek 27). Dohled zahrnuje neustálé ověřování řádného výkonu pojišťovací činnosti a dodržování ustanovení o dohledu nad pojišťovnami (čl. 29 odst. 1 druhá věta směrnice Solventnost II).

33. Podle čl. 34 odst. 1 směrnice Solventnost II, nadepsaného „Obecné pravomoci orgánů dohledu“, členské státy zajistí, aby orgány dohledu měly pravomoc přijímat preventivní opatření a opatření k nápravě za účelem zajištění toho, aby pojišťovny a zajišťovny dodržovaly „právní a správní předpisy, jež musí dodržovat v každém členském státě“.

34. Dohled nad činností pojišťoven usazených v jiném členském státě upravuje článek 155 směrnice Solventnost II, na který odkazují předběžné otázky. Toto ustanovení se nachází v oddíle 3 („Pravomoci orgánů dohledu hostitelského členského státu“) kapitoly VIII („Právo usazování a volný pohyb služeb“) hlavy I („Obecná pravidla pro přístup k činnosti v přímém pojištění a zajištění a pro její výkon“) směrnice Solventnost II.

35. Podle tohoto ustanovení platí, že pokud orgán dohledu některého hostitelského členského státu dojde k závěru, že pojišťovna s pobočkou na jeho území nebo tam provozující činnost v rámci volného pohybu služeb „nevyhovuje právním předpisům platným v uvedeném členském státě“, vyzve ji, aby situaci napravila (čl. 155 odst. 1).

36. Pokud pojišťovna neprovede nutná opatření, informuje o tom orgán dohledu hostitelského členského státu orgán dohledu domovského členského státu dané pojišťovny. Posledně uvedený orgán přijme co nejdříve veškerá vhodná opatření k zajištění nápravy situace. O těchto opatřeních informuje orgán dohledu hostitelského členského státu (čl. 155 odst. 2).

37. Pokud se přijatá opatření ukáží jako nedostatečná nebo nebyla-li vůbec přijata a pojišťovna nadále porušuje „právní předpisy platné v hostitelském členském státě“, může orgán tohoto státu, po informování orgánu domovského členského státu, přijmout vhodná opatření k zabránění dalšího „porušování předpisů“ nebo k jeho postihování (čl. 155 odst. 3).

[6] – R. Purves, Europe: the architecture and content of EU insurance regulation, v: Burling, J., Lazarus, K. (vyd.), Research Handbook on International Insurance Law and Regulation, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2023, s. 684.

38. Následný text článku 155 směrnice Solventnost II stanoví, že „[o]dstavci 1, 2 a 3 nejsou dotčeny“ pravomoci členských států přijmout v naléhavých případech vhodná opatření k zabránění nebo postihování „porušování právních předpisů“ na jejich území (čl. 155 odst. 4) a pravomoc členských států postihovat „porušení předpisů“ na jejich územích (čl. 155 odst. 5).

39. Konečně čl. 155 odst. 6 směrnice Solventnost II stanoví, že orgány dohledu členského státu, v němž má pojišťovna provozovnu nebo vlastní majetek, mohou v souladu s vnitrostátními právními předpisy uplatnit správní sankce stanovené za uvedené porušení právních předpisů a vymáhat je vůči uvedené provozovně nebo majetku.

40. Podstatou první otázky je, zda se „právní předpisy platné v [hostitelském] členském státě“, o nichž hovoří článek 155 směrnice Solventnost II, vztahují pouze na ustanovení této směrnice nebo i na jiné předpisy unijního práva. Za účelem zodpovězení této otázky se nyní budu zabývat článkem 155 směrnice Solventnost II v kontextu jiných ustanovení této směrnice, s nimiž toto ustanovení souvisí.

2. Článek 155 směrnice Solventnost II a finanční dohled

41. Obecná úprava dohledu nad pojišťovacími činnostmi v kapitole III („Orgány dohledu a obecná pravidla“) hlavy I je doplněna konkrétnějším ustanovením, které používá pojem „finanční dohled“. Z článku 30 odst. 2 směrnice vyplývá, že „finanční dohled“ zahrnuje ověřování veškeré činnosti pojišťovny a zajišťovny, její solventnosti, tvorby technických rezerv, jejích aktiv a použitelného kapitálu v souladu s předpisy nebo obvyklou praxí v domovském členském státě podle předpisů přijatých na úrovni Unie[7].

42. Článek 30 odst. 1 stanoví, že „[f]inanční dohled nad pojišťovnami […], včetně dohledu nad činností, kterou vykonávají buď prostřednictvím poboček, nebo v rámci volného pohybu služeb, náleží do výhradní pravomoci domovského členského státu“. Naproti tomu čl. 30 odst. 3 směrnice Solventnost II stanoví, že pokud mají orgány dohledu jiných členských států než domovského členského státu důvod domnívat se, že činnost pojišťovny může ovlivnit její finanční zdraví, informují o tom orgány dohledu domovského členského státu této pojišťovny.

43. Z hlediska systematického výkladu vyvstává otázka vztahu mezi čl. 30 odst. 1 a čl. 30 odst. 3 směrnice Solventnost II, který upravuje postup orgánů dohledu domovského a hostitelského členského státu v situaci, kdy tyto orgány zjistí porušování právních předpisů, které spadá pod „finanční dohled“ ve smyslu tohoto ustanovení („výhradní pravomoc domovského členského státu“), na jedné straně a článkem 155 této směrnice, který se týká postupu v případě zjištění, že pojišťovna porušuje předpisy platné v hostitelském členském státě, na straně druhé.

44. Vzhledem k tomu, že čl. 30 odst. 1 a čl. 30 odst. 3 směrnice Solventnost II stanoví povinnosti a pravomoci orgánů dohledu domovského a hostitelského členského státu v případě přeshraničního výkonu pojišťovací činnosti, měl by se článek 155 této směrnice, který se rovněž týká této problematiky, vztahovat na jiné typy situací. V opačném případě by v rámci jednoho právního předpisu existovala ustanovení, která by stejnou otázku upravovala odlišně.

[7] – Obsah tohoto ustanovení byl změněn směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2025/2 ze dne 27. listopadu 2024, kterou se mění směrnice 2009/138/ES, pokud jde o proporcionalitu, kvalitu dohledu, vykazování, opatření týkající se dlouhodobých záruk, makroobezřetnostní nástroje, rizika v oblasti udržitelnosti, dohled nad skupinou a přeshraniční dohled, a směrnice 2002/87/ES a 2013/34/EU. Nyní upřesňuje, že finanční dohled zahrnuje rovněž ověřování řídícího a kontrolního systému pojišťovny. Tato změna nicméně nemění podstatu tohoto ustanovení. Navíc se nevztahuje na věc v původním řízení *ratione temporis*.

45. Další vodítka pro zodpovězení otázky vztahu mezi působností článku 30 směrnice Solventnost II a působnosti článku 155 této směrnice poskytuje judikatura Soudního dvora. V rozsudku Komise v. Itálie [8] měl Soudní dvůr příležitost zabývat se obdobnými ustanoveními směrnice, která předcházela směrnici Solventnost II.

46. Článek 9 odst. 1 směrnice 92/49/EHS stanovil [9], že finanční dozor nad pojišťovnou včetně činností, které vykonává v rámci práva usazování nebo volného pohybu služeb, spadá do výlučné pravomoci domovského členského státu. Tato formulace („spadá do výlučné pravomoci domovského členského státu“) se objevuje i v čl. 30 odst. 1 směrnice Solventnost II. Podle srovnávací tabulky v posledně uvedené směrnici ostatně její článek 30 odpovídá článku 9 směrnice 92/49.

47. Článek 40 směrnice 92/49 v podstatě odpovídal článku 155 směrnice Solventnost II. Podle srovnávací tabulky v posledně uvedené směrnici odpovídá její článek 155 právě článku 40 směrnice 92/49.

48. Článek 40 odst. 3 až 5 prvně uvedené směrnice totiž počítá s řešením obdobným tomu, které je v současnosti obsaženo v čl. 155 odst. 1 až 3 posledně uvedené směrnice. Článek 40 odst. 7 směrnice 92/49 odpovídá znění čl. 155 odst. 5 směrnice Solventnost II. Obě tato ustanovení obdobně stanoví, že ustanoveními, která ukládají hostitelskému členskému státu povinnost informovat domovský členský stát, že pojišťovna nedodržuje předpisy platné v prvně uvedeném státě (tj. článkem 155 odst. 1, 2 a 3 v případě směrnice Solventnost II a článkem 40 odst. 3 až 5 v případě směrnice 92/49), není dotčena pravomoc členských států postihovat pojišťovny za porušení předpisů na jejich území.

49. Ve věci, v níž byl vydán rozsudek Komise v. Itálie [10], vytýkala Komise Italské republice mimo jiné porušení článku 9 směrnice 92/49 spočívající v tom, že tento členský stát kontroloval způsob výpočtu pojistného pojišťovnami se sídlem v jiných státech, které provozovaly činnost v Itálii, a uložil těmto pojišťovnám sankce.

50. Soudní dvůr tento žalobní důvod v rozsudku zamítl. Konstatoval, že článek 9 směrnice 92/49 stanoví zásadu, podle které finanční dozor vykonává členský stát, v němž má pojišťovna sídlo [11]. Soudní dvůr v tomto rozsudku současně potvrdil, že domovský členský stát má výlučnou pravomoc vykonávat takový dozor.

51. Pokud jde dále o činnosti, v nichž Komise spatřovala porušování unijního práva ze strany Italské republiky, Soudní dvůr upřesnil, že článek 9 směrnice 92/49 stanoví, co finanční dozor „zejména“ zahrnuje. Soudní dvůr současně konstatoval, že „finanční dozor“ nezahrnuje dozor nad obchodními praktikami pojišťoven [12].

[8] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270).

[9] – 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/EHS a 88/357/EHS (třetí směrnice o neživotním pojištění) (Úř. věst. 1992, L 228, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 346).

[10] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270).

[11] – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270, bod 116).

[12] – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270, bod 116).

52. Konečně Soudní dvůr *obiter dictum* dodal, že co se týče článku 40 směrnice 92/49, stačí zaprvé konstatovat, že Komise Italské republice nevytkla, že nesplnila povinnosti uvedené v odstavcích 3 až 5 tohoto článku [13]. Zadruhé uvedl, že čl. 40 odst. 7 směrnice 92/49 potvrzuje pravomoc členského státu postihovat protiprávní jednání, ke kterým dojde na jeho území [14].

53. Z posledně uvedeného konstatování je však obtížné vyvodit konečné závěry pro projednávanou věc. Jak Soudní dvůr sám uznal, Komise Italské republice nevytýkala porušení článku 40 směrnice 92/49. Nicméně uvedené konstatování může naznačovat, že dozor nad způsobem výpočtu pojistného nebyl finančním dozorem ve smyslu článku 9 směrnice a porušení předpisů ze strany pojišťovny v tomto ohledu měl postihnout hostitelský členský stát na základě čl. 40 odst. 7 téže směrnice.

54. Je třeba rovněž zdůraznit, že „porušení“, o jehož postižení šlo ve věci, v níž byl vydán rozsudek Komise v. Itálie [15], se netýkalo porušení ustanovení směrnice 92/49 na italském území pojišťovnou se sídlem v jiném členském státě. Tato směrnice totiž neprovedla harmonizaci v oblasti výše pojistného [16]. Jinak řečeno, pokud má být rozsudek Soudního dvora chápán v tom smyslu, že na základě čl. 40 odst. 7 směrnice 92/49 měla Italská republika pravomoc postihovat porušení vnitrostátního ustanovení, které se týkalo způsobu výpočtu pojistného, je tomu tak proto, že se jednalo o porušení ustanovení týkajícího se otázky neupravené touto směrnicí.

55. Takto vykládaný rozsudek Komise v. Itálie [17] by poskytl cenná vodítka ke vztahu mezi článkem 30 („finanční dohled“) a článkem 155 směrnice Solventnost II. Byl by rovněž užitečný pro vymezení věcné působnosti posledně uvedeného ustanovení. Mohl by totiž vést k závěru, že na rozdíl od „finančního dohledu“ ve smyslu článku 30 směrnice Solventnost II se v případě článku 155 této směrnice může jednat nejen o porušení ustanovení této směrnice, nýbrž i o porušení jiných předpisů platných v hostitelském členském státě týkajících se obchodních praktik pojišťoven, které nespadají do působnosti této směrnice.

56. Předběžné otázky v projednávané věci však nejdou tak daleko. Netýkají se totiž výkonu dohledu nad dodržováním jakýchkoliv právních předpisů platných v hostitelském členském státě. Tyto otázky se týkají výkonu dohledu nad dodržováním předpisů unijního práva, konkrétně nařízení PRIIPs a směrnice IDD, a pravomoci postihovat porušení těchto předpisů na území hostitelského členského státu. Je tedy třeba posoudit, zda závěry, které mohou vyplývat z rozsudku Komise v. Itálie [18], potvrzuje analýza vztahu mezi článkem 155 směrnice Solventnost II na jedné straně a nařízením PRIIPs a směrnicí IDD na straně druhé.

3. Nařízení PRIIPs

57. Nařízení PRIIPs stanoví jednotná pravidla pro formát a obsah sdělení klíčových informací, které vypracují tvůrci produktů s investiční složkou, a pro poskytování sdělení klíčových informací retailovým investorům (článek 1). Vztahuje se na tvůrce produktů s investiční složkou a na osoby, které poskytují poradenství o produktech s investiční složkou nebo tyto produkty prodávají (čl. 2 odst. 1).

[13] – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270, bod 120).

[14] – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270, bod 116).

[15] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270).

[16] – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270, body 105 a 106).

[17] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270).

[18] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270).

58. Nařízení PRIIPs dále definuje pojem „příslušné orgány“ tak, že označuje vnitrostátní orgány určené členským státem k vykonávání dohledu nad plněním požadavků, které toto nařízení ukládá tvůrcům produktů s investiční složkou a osobám, které poskytují poradenství o produktech s investiční složkou nebo tyto produkty prodávají (čl. 4 bod 8).

59. Článek 22 a násl. nařízení PRIIPs upravují správní sankce a jiná opatření použitelná v případě porušení tohoto nařízení. V uvedeném nařízení naopak není ustanovení, které by přímo upravovalo otázku vymezení pravomocí a oprávnění orgánů domovského členského státu a hostitelského členského státu k výkonu dohledu nad dodržováním tohoto nařízení.

60. Je pravda, že nařízení PRIIPs obsahuje ustanovení, která se týkají povinností a pravomocí členských států v souvislosti se sledováním trhu s pojistnými produkty spadajícími do působnosti tohoto nařízení. Jedná se o kapitolu III tohoto nařízení, která je nadepsána „Sledování trhu a pravomoci k zásahům do produktu“ a zahrnuje články 15 až 18.

61. Článek 15 odst. 2 nařízení PRIIPs stanoví, že „[p]říslušné orgány sledují trh s pojistnými produkty s investiční složkou, které jsou uváděny na trh, distribuovány nebo prodávány v *jejich* členském státě nebo z *jejich* členského státu“ (čl. 15 odst. 2) [19]. Z článku 17 odst. 1 tohoto nařízení v tomto ohledu vyplývá, že „[p]říslušný orgán může *ve svém členském státě* nebo *ze svého členského státu* zakázat či omezit [činnosti týkající se pojistných produktů s investiční složkou, jakož i určitý typ finanční činnosti či praktiky pojišťovny nebo zajišťovny]“.

62. Toto sledování se však podle všeho netýká dodržování povinností, které výslovně upravuje nařízení PRIIPs nebo unijní právo. Podle čl. 17 odst. 2 písm. b) tohoto nařízení lze totiž opatření podle čl. 17 odst. 1 přijmout, pokud se orgán domnívá, že stávající regulační požadavky podle právních předpisů Unie použitelné na pojistný produkt s investiční složkou nebo činnost či praktiku dostatečně neřeší rizika zjištěná příslušnými orgány. Jedná se tedy o sledování trhu s pojistnými produkty a případné zásahy nutné z důvodu nedostatků v unijní regulaci zjištěných orgánem dohledu.

63. Odpověď na otázku, jak jsou vymezeny pravomoci a oprávnění orgánů domovského a hostitelského členského státu, pokud jde o dohled nad dodržováním nařízení PRIIPs, je tedy třeba hledat mimo toto nařízení.

64. Nic v samotném nařízení PRIIPs nebrání tomu, aby vymezení těchto pravomocí a oprávnění určovala ustanovení směrnice Solventnost II. Článek 3 odst. 2 nařízení PRIIPs nadto stanoví, že pokud se na tvůrce produktu s investiční složkou, na které se vztahuje toto nařízení, vztahuje rovněž směrnice Solventnost II, použije se zároveň toto nařízení i tato směrnice. Nařízení tedy předpokládá současné použití obou těchto právních předpisů na určitou kategorii subjektů, které vyvíjejí a vytvářejí pojistné produkty spadající do jeho působnosti. Jedná se i o pojišťovny [20], na které se vztahuje směrnice Solventnost II.

[19] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[20] – Viz bod 12 odůvodnění nařízení PRIIPs, který uvádí, že tvůrci produktů s investiční složkou jsou mimo jiné pojišťovny.

4. Směrnice IDD

65. Směrnice IDD stanoví pravidla týkající se přístupu k distribuci pojištění a zajištění v Unii a jejího výkonu [21]. Směrnice ukládá povinnosti jak zprostředkovatelům pojištění, tak pojišťovnám [22]. Předběžné otázky předkládajícího soudu ostatně vycházejí z předpokladu, že NOVIS jakožto pojišťovna porušila předpisy provádějící ustanovení této směrnice do českého práva [23].

66. Na rozdíl od nařízení PRIIPs lze ve směrnici IDD nalézt ustanovení upravující postup v případě porušení povinností, kterých se dopustí zprostředkovatel pojištění při výkonu činnosti v jiném členském státě v rámci volného pohybu služeb nebo svobody usazování. Jedná se o články 4 až 9 této směrnice. Jsou koncipovány podobně jako článek 155 směrnice Solventnost II.

67. Směrnice IDD totiž stanoví, že orgány hostitelského členského státu, které zjistí porušení, o tom nejprve informují orgány domovského členského státu [24]. Pokud přes opatření přijatá domovským členským státem nebo proto, že se ukáže, že uvedená opatření nejsou dostatečná nebo nebyla přijata, zprostředkovatel pojištění i nadále jedná tak, že zjevně poškozuje zájmy spotřebitelů v hostitelském členském státě nebo řádné fungování pojistných a zajistných trhů, může příslušný orgán hostitelského členského státu přijmout vhodná opatření k zabránění dalšímu protiprávnímu jednání [25].

68. Ustanovení směrnice IDD týkající se rozdělení pravomocí mezi domovský a hostitelský členský stát se vztahují na porušení, jichž se dopustí zprostředkovatelé pojištění, zajištění nebo doplňkového pojištění. Tato ustanovení se však nevztahují na pojišťovny.

69. Směrnice IDD tedy ukládá pojišťovnám obdobné povinnosti, jaké ukládá zprostředkovatelům pojištění [26]. Neupravuje naproti tomu rozdělení pravomocí a oprávnění orgánů domovského členského státu a hostitelského členského státu, pokud jde o dohled nad činnostmi pojišťoven.

70. V této souvislosti je však třeba podotknout, že směrnice IDD (ve vztahu ke zprostředkovatelům pojištění) a směrnice Solventnost II (ve vztahu k pojišťovnám) upravují pravomoci orgánů domovského členského státu a hostitelského členského státu k výkonu dohledu nad činností zprostředkovatelů pojištění, respektive pojišťoven, obdobně.

71. Lze tedy argumentovat tím, že záměrem unijního normotvůrce bylo použít obdobná řešení pro dohled nad dodržováním povinností vyplývajících ze směrnice IDD pro zprostředkovatele na základě této směrnice a pro pojišťovny na základě směrnice Solventnost II. Takové řešení by členským státům umožnilo určit tytéž orgány pro dohled nad dodržováním povinností

21 – Článek 1 odst. 1 směrnice IDD.

22 – Viz například článek 18 směrnice IDD, který stanoví, jaké informace musí zákazníkovi poskytnout před uzavřením pojistné smlouvy zprostředkovatel pojištění a pojišťovna. Kromě toho článek 20 směrnice ukládá „distributorům pojištění“ povinnost poskytnout zákazníkovi informace o pojistném produktu, které odpovídají jeho požadavkům a potřebám. Pojem „distributor pojištění“ zahrnuje v souladu s čl. 2 odst. 1 bodem 8 této směrnice zprostředkovatele pojištění, zprostředkovatele doplňkového pojištění a pojišťovnu.

23 – Viz body 10 a 11 tohoto stanoviska.

24 – Tato řešení jsou mimo jiné diskutována v Audigier, I., Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU, v: P. Marano, K. Noussia (vyd.), *Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis*, Springer, Cham, 2020, s. 19–22.

25 – Článek 5 odst. 2 směrnice IDD a její čl. 8 odst. 3.

26 – Viz bod 65 tohoto stanoviska.

stanovených směrnicí IDD všemi subjekty, kterým tato směrnice ukládá povinnosti. To by znamenalo, že článek 155 směrnice Solventnost II se vztahuje na dohled vykonávaný orgány členských států i v rozsahu, v němž jde o výkon dohledu nad dodržováním směrnice IDD.

72. Zbývá ještě ověřit, zda závěry plynoucí ze systematického výkladu článku 155 směrnice Solventnost II odpovídají závěrům plynoucím z teleologického výkladu tohoto ustanovení.

5. Teleologický výklad

73. Článek 155 směrnice Solventnost II je součástí kapitoly této směrnice, která se podle svého nadpisu týká práva usazování a volného pohybu služeb. Jde nejen o samotný přístup na trh jiných členských států, než je domovský členský stát, ale rovněž o běžné provozování činnosti na území uvedených států.

74. Z bodu 11 odůvodnění směrnice Solventnost II dále vyplývá, že tato směrnice představuje *zásadní nástroj k vytvoření vnitřního trhu*, takže pojišťovny povolené ve svém domovském státě by měly mít možnost provozovat prostřednictvím poboček nebo v podobě poskytování služeb své činnosti v celé Unii. Tento bod odůvodnění dále uvádí, že „[j]e proto vhodné provést takovou harmonizaci, která je nutná a dostatečná k dosažení vzájemného uznávání povolení a systémů dohledu, aby tak platilo pro celé Společenství jediné povolení a umožnilo se, aby dohled nad pojišťovnou nebo zajišťovnou prováděl domovský členský stát“.

75. Současně je v bodě 16 odůvodnění uveden hlavní cíl úpravy dané oblasti a dohledu ze strany domovského členského státu. Je jím přiměřená ochrana pojistníků a oprávněných osob. Zajištění přiměřené ochrany těchto kategorií subjektů vyžaduje dohled nejen ve fázi, kdy pojišťovna získá přístup na trh jiného členského státu, ale i dohled nad běžnou činností této pojišťovny a zajištění, aby byla tato činnost v souladu s předpisy platnými v jednotlivých členských státech.

76. Z toho vyplývá, že teleologický výklad článku 155 směrnice Solventnost II rovněž hovoří ve prospěch výkladu, podle kterého se toto ustanovení použije v případě, kdy orgán dohledu hostitelského členského státu vykonává dohled nad tím, zda pojišťovna z jiného členského státu dodržuje povinnosti týkající se obchodních praktik takových pojišťoven, které jsou stanoveny v jiných předpisech unijního práva, pokud tyto předpisy samy nestanoví v tomto ohledu jinak.

6. Závěr k první otázce

77. S ohledem na jazykový výklad článku 155 směrnice Solventnost II[27], podporovaný závěry plynoucími ze systematického[28] a teleologického[29] výkladu, jsem toho názoru, že na první otázku je třeba odpovědět kladně. Navrhuji tedy odpovědět na tuto otázku tak, že článek 155 směrnice Solventnost II musí být vykládán v tom smyslu, že se použije i v případě, kdy orgán dohledu hostitelského členského státu vykonává dohled nad tím, zda pojišťovna z jiného členského státu dodržuje povinnosti stanovené v nařízení PRIIPs nebo ve směrnici IDD.

27 – Viz bod 24 tohoto stanoviska.

28 – Viz body 55 a 71 tohoto stanoviska.

29 – Viz bod 76 tohoto stanoviska.

B. K druhé předběžné otázce

78. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 155 směrnice Solventnost II vykládán v tom smyslu, že orgány dohledu hostitelského členského státu jsou povinny nejprve vyčerpat notifikační a nápravný postup dle odstavců 1, 2 a 3 tohoto článku směrnice i v případě ukládání správních sankcí ve smyslu odstavců 5 a 6 tohoto článku směrnice za porušení povinností stanovených v nařízení PRIIPs nebo ve směrnici IDD na území tohoto členského státu.

79. Druhou předběžnou otázku pokládá předkládající soud pro případ, že by Soudní dvůr dal na první otázku kladnou odpověď, podle níž se článek 155 směrnice Solventnost II použije i v případě, kdy orgán dohledu hostitelského členského státu vykonává dohled nad tím, zda pojišťovna z jiného členského státu dodržuje povinnosti stanovené v nařízení PRIIPs nebo ve směrnici IDD. Z mé analýzy první otázky vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět kladně. Budu se tedy zabývat i druhou otázkou.

80. Předně je třeba uvést, že druhá otázka vychází z předpokladu, že sankce uložené společnosti NOVIS a napadené v původním řízení jsou „sankcemi“ ve smyslu čl. 155 odst. 5 a 6 směrnice Solventnost II.

81. Druhou otázku je ovšem třeba zkoumat především z hlediska čl. 155 odst. 5 směrnice Solventnost II. Toto ustanovení se totiž týká pravomoci hostitelského členského státu postihovat porušení předpisů na svém území. Článek 155 odst. 6 této směrnice podle všeho potvrzuje zásadu stanovenou v odstavci 5 a zdůrazňuje možnost směřovat vymáhání uložených sankcí na majetek pojišťovny nacházející se na území tohoto členského státu.

82. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že NOVIS byla sankcionována za porušení nařízení PRIIPs a směrnice IDD[30]. Za účelem zodpovězení druhé předběžné otázky tedy nejprve posoudím ustanovení tohoto nařízení a této směrnice, která se týkají ukládání správních sankcí a pokut za porušení ustanovení těchto předpisů. Poté se budu zabývat ustanoveními směrnice Solventnost II, kterých se druhá otázka přímo týká.

1. Správní sankce a pokuty za porušení nařízení PRIIPs a směrnice IDD

83. Správní sankce a jiná opatření použitelná v případě porušení nařízení PRIIPs upravuje článek 22 uvedeného nařízení.

84. Z článku 22 odst. 1 nařízení PRIIPs vyplývá, že „aniž jsou dotčeny dohledové pravomoci příslušných orgánů“, ukládá toto nařízení členským státům, aby stanovily správní sankce a opatření použitelná v situacích představujících porušení tohoto nařízení a přijaly veškerá opatření nezbytná k jejich uplatňování. Článek 23 nařízení stanoví, že příslušné orgány vykonávají své pravomoci ukládat sankce v souladu s tímto nařízením a vnitrostátním právem: přímo, ve spolupráci s jinými orgány, v rámci vlastní odpovědnosti přenesením na jiné orgány, nebo podáním návrhu příslušným justičním orgánům.

[30] – Viz body 10 a 11 tohoto stanoviska.

85. Český orgán dohledu uložil společnosti NOVIS sankci přímo mimo jiné za porušení povinností stanovených v čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 nařízení PRIIPs [31]. Článek 24 odst. 1 nařízení PRIIPs stanoví, že se tento článek použije mimo jiné na porušení článku 6 a čl. 8 odst. 3 tohoto nařízení.

86. Z článku 24 odst. 2 nařízení PRIIPs zároveň vyplývá, že „[p]říslušné orgány musí mít pravomoc ukládat v souladu s vnitrostátním právem alespoň […] správní sankce a opatření [uvedená v tomto ustanovení]“. Mezi tato opatření patří „příkaz pozastavující uvádění produktu s investiční složkou na trh“ [čl. 24 odst. 2 písm. b)] a „správní pokuty“ [čl. 24 odst. 2 písm. e)].

87. Bod 24 odůvodnění nařízení PRIIPs upřesňuje smysl článku 24 tohoto nařízení v rozsahu, v němž se týká opatření ukládaných příslušnými orgány. Tento bod odůvodnění uvádí, že nařízení nezavádí schválení umožňující přeshraniční prodej produktů s investiční složkou retailovým investorům nebo jejich přeshraniční uvádění na trh ani nemění případné stávající mechanismy schválení. Podle tohoto bodu odůvodnění se nemění ani rozdělení úkolů mezi stávající příslušné orgány platné podle dosavadních schvalovacích mechanismů. Uvádí se tu, že „[p]říslušný orgán členského státu, ve kterém je produkt s investiční složkou uveden na trh, by měl být odpovědný za dohled nad uvedením tohoto produktu na trh. V případě, že toto nařízení nebude dodrženo, měl by mít příslušný orgán členského státu, ve kterém je produkt s investiční složkou uveden na trh, vždy právo pozastavit jeho uvádění na trh *na svém území*“ [32]. Není důvod se domnívat, že je tomu jinak v případě „správních pokut“, k jejichž ukládání příslušné orgány členských států podle čl. 24 odst. 2 tohoto nařízení rovněž „musí mít pravomoc“. V souvislosti s porušením předpisů, k němuž dojde na území hostitelského členského státu, by měl mít příslušný orgán určený tímto státem možnost přímo ukládat i správní pokuty.

88. Nařízení PRIIPs tedy vychází z toho, že i když problematika rozdělení pravomoci a oprávnění k výkonu dohledu ze strany orgánů členských států jako taková není tímto nařízením přímo upravena [33], měl by mít členský stát, na jehož území je dotyčný pojistný produkt k dispozici, možnost reagovat na porušení předpisů, k němuž dojde na tomto území. Z hlediska tohoto nařízení a s ohledem na upřesnění v bodě 24 odůvodnění tohoto nařízení k takové reakci členského státu podle všeho dochází, „aniž jsou dotčeny dohledové pravomoci příslušných orgánů“.

89. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že NOVIS byla sankcionována rovněž za porušení směrnice IDD [34]. Pokud jde o sankce za porušení předpisů, stanoví tato směrnice obdobná řešení jako nařízení PRIIPs.

90. Z článku 31 odst. 1 směrnice IDD vyplývá, že „[a]niž jsou dotčeny dohledové pravomoci příslušných orgánů a právo členských států stanovit a ukládat trestní sankce, zajistí členské státy, aby jejich příslušné orgány mohly ukládat správní sankce a jiná opatření v případě všech porušení vnitrostátních předpisů, kterými se provádí tato směrnice, a přijmou veškerá nezbytná opatření pro zajištění toho, aby byla uvedená pravidla uplatňována“. V souladu s čl. 31 odst. 3 směrnice IDD vykonávají příslušné orgány vyšetřovací pravomoci a pravomoci ukládat sankce v souladu se

[31] – Viz bod 10 tohoto stanoviska.

[32] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[33] – V souladu s mou analýzou první otázky se tato problematika řídí ustanoveními směrnice Solventnost II v rozsahu, v němž se takový dohled týká pojišťoven. Viz body 63 a 64 tohoto stanoviska.

[34] – Viz bod 11 tohoto stanoviska.

svým vnitrostátním právem kterýmkoli z těchto způsobů: přímo, ve spolupráci s jinými orgány, nebo podáním žaloby u příslušných soudních orgánů. Toto ustanovení tedy nebrání tomu, aby sankce za porušení směrnice ukládal přímo hostitelský členský stát.

91. Z analýzy článku 22 nařízení PRIIPs a článku 31 směrnice IDD vyplývá, že oba tyto právní předpisy předpokládají, že „aniž jsou dotčeny dohledové pravomoci příslušných orgánů“, členské státy jsou povinny stanovit správní sankce a opatření pro případ porušení ustanovení těchto právních předpisů a přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování.

92. S ohledem na odpověď, kterou navrhuji dát na první předběžnou otázku, je rozdělení pravomocí a oprávnění mezi orgány domovského a hostitelského členského státu určeno směrnicí Solventnost II. Zbývá tedy posoudit, zda i z hlediska posledně uvedené směrnice lze povinnost a pravomoc postihovat porušení nařízení PRIIPs a směrnice IDD skutečně vykonávat mimo postup stanovený v čl. 155 odst. 1 až 3 směrnice Solventnost II, „aniž jsou dotčeny dohledové pravomoci příslušných orgánů“, na které tato směrnice odkazuje.

2. Opatření přijatá hostitelským členským státem a směrnice Solventnost II

93. Před touto částí úvah je třeba předeslat následující: článek 155 směrnice Solventnost II obsahuje dvě ustanovení, která stanoví, že „[o]dstavci 1, 2 a 3 nejsou dotčeny pravomoci“ členských států uvedené v těchto ustanoveních. Jedná se o odstavec 4 a odstavec 5 článku 155 této směrnice.

94. Soudní dvůr dosud neměl příležitost tato ustanovení vyložit. Cenná vodítka pro výklad těchto ustanovení však poskytuje judikatura Soudního dvora týkající se výkladu směrnice, která předcházela směrnici Solventnost II.

95. Cílem předběžné otázky ve věci Onix Asigurări [35] bylo určit, zda čl. 40 odst. 6 směrnice 92/49 brání tomu, aby orgán dozoru hostitelského členského státu za účelem ochrany zájmů pojištěných osob a osob oprávněných k pojistnému plnění v naléhavém případě vydal zákaz uzavírání nových pojistných smluv na svém území vůči pojišťovně se sídlem v jiném členském státě. Toto opatření bylo založeno na počátečním nebo následném nedodržení podmínky pro vydání povolení k výkonu činnosti, konkrétně podmínky týkající se dobré pověsti osoby s organizačními a kapitálovými vazbami na pojišťovnu [36].

96. Článek 40 odst. 6 směrnice 92/49 stanovil řešení podobné tomu, které je v současnosti obsaženo v čl. 155 odst. 4 směrnice Solventnost II. Podle prvně uvedeného ustanovení totiž „[o]dstavci 3, 4 a 5 není dotčena pravomoc dotyčných členských států přijímat vhodná nouzová opatření, aby zabránily nesrovnalostem na svém území. To zahrnuje možnost zabránit pojišťovnám, aby na jejich území nadále uzavíraly pojistné smlouvy“.

97. V rámci výkladu čl. 40 odst. 6 Soudní dvůr uvedl, že toto ustanovení nelze chápat tak, že se vztahuje pouze na opatření týkající se nesrovnalostí, „k nimž došlo“ na území hostitelského členského státu. Podle Soudního dvora musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že

[35] – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[36] – Viz rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, bod 36).

dovoluje přijetí opatření k zabránění tomu, aby k nesrovnalostem nedošlo v budoucnu [37]. Jinými slovy, jedná se o pravomoc hostitelského členského státu přijmout opatření vůči pojišťovně v případě nesrovnalostí nebo rizika nesrovnalostí [38].

98. Soudní dvůr rovněž konstatoval, že článek 40 směrnice 92/49 zavádí „dva odlišné postupy“, kterými orgány hostitelského členského státu mohou v případě „nesrovnalostí“ nebo rizika nesrovnalostí přijmout vůči pojišťovně se sídlem v jiném členském státě opatření.

99. První postup upravuje čl. 40 odst. 4 a 5 této směrnice. Těmto ustanovením směrnice 92/49 odpovídá čl. 155 odst. 2 a 3 směrnice Solventnost II.

100. Druhý postup je upraven v čl. 40 odst. 6 směrnice 92/49. Slovy Soudního dvora: „[Toto ustanovení] neukládá – odchylně od řádného postupu podle čl. 40 odst. 4 a 5 – povinnost, aby dotyčný členský stát, ve kterém jsou poskytovány služby, uvědomil o těchto nesrovnalostech příslušné orgány domovského členského státu, ani aby těmto orgánům sdělil svůj úmysl přijmout patřičná opatření“ [39].

101. Soudní dvůr dále rozvinul rozdíly mezi těmito dvěma postupy upravenými v čl. 40 odst. 4 a 5 směrnice 92/49 na jedné straně a v čl. 40 odst. 6 na straně druhé.

102. Zaprvé postup podle čl. 40 odst. 6 směrnice 92/49 lze použít pouze v naléhavých případech, které vyžadují okamžité přijetí vhodných opatření [40].

103. Zadruhé má Soudní dvůr podle všeho za to, že prostřednictvím opatření přijatých v rámci postupu podle čl. 40 odst. 6 směrnice 92/49 si nemůže hostitelský členský stát přisvojit pravomoci, které v souladu se zásadou dohledu domovského členského státu vykonává domovský členský stát dotčené pojišťovny [41]. Přijatá opatření musí být nejen odůvodněna naléhavostí, ale také musí jít o „pouze zajišťovací opatření“, aby hostitelský členský stát při jejich uplatnění nezasahoval do oblasti dohledu vyhrazené domovskému členskému státu. Soudní dvůr konstatoval: „[Tato opatření] se tedy [uplatní] jen po dobu, než příslušné orgány domovského členského státu přijmou rozhodnutí vyvozující důsledky […] ze skutkových okolností uplatněných členským státem, ve kterém jsou poskytovány služby“ [42].

104. Dodávám, že v rozsudku Onix Asigurări [43] šlo o pravomoc domovského členského státu vydat povolení a ověřit, zda jsou splněny podmínky vydání takového povolení. To, že jde o oblast vyhrazenou domovskému členskému státu, stanovil článek 4 směrnice 92/49, který má podobný normativní obsah jako článek 14 směrnice Solventnost II.

105. Jak jsem již uvedl [44], článku 40 odst. 6 směrnice 92/49 odpovídá čl. 155 odst. 4 směrnice Solventnost II. Vodítka vyplývající z rozsudku Onix Asigurări [45], která se týkají čl. 40 odst. 6 směrnice 92/49, lze tedy použít při výkladu čl. 155 odst. 4 směrnice Solventnost II. To znamená,

37 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, body 39 a 40).

38 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, bod 45).

39 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, bod 47).

40 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, body 47 a 48).

41 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, body 49, 52 a 53).

42 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, bod 52).

43 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, bod 49).

44 – Viz bod 96 tohoto stanoviska.

45 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

že hostitelský členský stát může na základě posledně uvedeného ustanovení přijmout opatření bez ohledu na čl. 155 odst. 1, 2 a 3 této směrnice, pokud je to zaprvé odůvodněno naléhavostí a zadruhé tato opatření svou povahou nezasahují do oblasti vyhrazené domovskému členskému státu.

106. Předběžné otázky v projednávané věci se však netýkají čl. 155 odst. 4 směrnice Solventnost II. Kromě toho nic nenasvědčuje tomu, že by předkládající soud měl za to, že český orgán dohledu přijal opatření ve vztahu ke společnosti NOVIS na základě naléhavé potřeby jejich provedení vůči tomuto subjektu.

107. Druhá otázka výslovně odkazuje mimo jiné na čl. 155 odst. 5 směrnice Solventnost II. Je však třeba uvést, že jak čl. 155 odst. 4 směrnice, tak její čl. 155 odst. 5 stanoví odchylku od postupu uvedeného v odstavcích 1 až 3 tohoto článku [46]. Pokud je tedy výklad čl. 40 odst. 6 směrnice 92/49 v rozsudku Onix Asigurări [47] relevantní pro výklad čl. 155 odst. 4 směrnice Solventnost II, je nepřímo relevantní i při výkladu čl. 155 odst. 5 posledně uvedené směrnice.

108. Z toho plyne následující závěr: čl. 155 odst. 4 směrnice Solventnost II se týká situací, kdy je třeba jednat neodkladně k zabránění nežádoucím důsledkům vyplývajícím z „porušování právních předpisů“ pojišťovnou. V takovém případě není hostitelský členský stát povinen dodržet postup stanovený v čl. 155 odst. 1 až 3 této směrnice. Členský stát však musí dbát na to, aby jím přijatá opatření nepodkopávala zásadu dohledu domovského členského státu, a tato opatření musí být vymezena úzce.

109. V návaznosti na tyto úvahy: čl. 155 odst. 5 směrnice Solventnost II rovněž zprošťuje členské státy povinnosti dodržet postup popsaný v čl. 155 odst. 1 až 3 této směrnice. Opatření uplatněná hostitelským členským státem na základě pravomocí uvedených v čl. 155 odst. 5 této směrnice zároveň nemohou podkopávat zásadu dohledu domovského členského státu.

110. Konečně se čl. 155 odst. 5 směrnice musí týkat pravomocí hostitelského členského státu, které se svou povahou liší od pravomocí, o kterých hovoří odstavec 4 tohoto článku. V opačném případě by souběžné uplatňování těchto dvou ustanovení v rámci směrnice Solventnost II postrádalo smysl.

111. Článek 155 odst. 4 směrnice Solventnost II se týká – stejně jako čl. 155 odst. 1 této směrnice – reakce na „porušování právních předpisů“ nebo na riziko, že k němu dojde. Skutečnost, že se obě ustanovení týkají stejného typu situací („porušování právních předpisů“), vysvětluje, proč Soudní dvůr v rozsudku Onix Asigurări [48] přikládal takový význam tomu, aby výkon pravomocí uvedených v čl. 155 odst. 4 směrnice Solventnost II hostitelským členským státem nezasahoval do oblasti dohledu vyhrazeného domovskému členskému státu [49]. V této oblasti jsou totiž orgány členských států povinny dodržovat postup stanovený v čl. 155 odst. 1 až 3 směrnice.

112. Naproti tomu čl. 155 odst. 5 směrnice Solventnost II odkazuje na postihování „porušení předpisů“ na území hostitelského členského státu. Podle mého názoru zde nejde o dlouhodobě trvající stav protiprávního fungování pojišťovny nebo riziko vzniku takového stavu, které lze napravit pouze zásahem „u zdroje“, v domovském členském státě dotčené pojišťovny. Takový stav totiž představuje „porušování právních předpisů“ ve smyslu článku 155 této směrnice.

[46] – Viz bod 93 tohoto stanoviska.

[47] – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[48] – Rozsudek ze dne 27. dubna 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[49] – Viz bod 103 tohoto stanoviska.

Ustanovení čl. 155 odst. 5 směrnice Solventnost II se týká spíše porušení, ke kterým dochází v souvislosti s plněním povinností pojišťovny ve vztahu k pojistníkům a oprávněným osobám přítomným na území daného členského státu. Uložení takových sankcí nezpochybňuje zásadní pravomoc domovského členského státu vykonávat dohled nad pojišťovnou se sídlem v tom státě.

113. Tuto linii výkladu může potvrdit i výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie [50]. Připomínám, že v uvedené věci šlo o uložení sankce pojišťovně za výpočet pojistného, který nebyl v souladu s právem hostitelského členského státu, přičemž toto pojistné se vztahovalo na smlouvy uzavřené s pojistníky v hostitelském členském státě. Jak jsem již uvedl [51], tento rozsudek může naznačovat, že čl. 155 odst. 5 směrnice Solventnost II potvrzuje pravomoc hostitelského členského státu postihovat porušení předpisů upravujících obchodní praktiky pojišťoven, k nimž dojde na jeho území.

114. Konečně to, že pravomoc ukládat sankce za porušení povinností při výkonu pojišťovací činnosti vůči pojistníkům a oprávněným osobám nacházejícím se na území dotyčného členského státu zůstane v rukou orgánů dohledu tohoto státu, se jeví jako nejvhodnější a nejúčinnější řešení z hlediska účinné a co nejrychlejší ochrany těchto subjektů.

3. Závěr k druhé otázce

115. Ustanovení nařízení PRIIPs a směrnice IDD na jedné straně a směrnice Solventnost II na straně druhé se tedy vzájemně doplňují v rozsahu, v němž se týkají ukládání sankcí za porušení, jichž se dopustí pojišťovna na území hostitelského členského státu.

116. Na jedné straně totiž nařízení PRIIPs a směrnice IID stanoví, že „aniž jsou dotčeny dohledové pravomoci příslušných orgánů“, členské státy jsou povinny stanovit správní sankce a opatření pro případ porušení ustanovení těchto právních předpisů a přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování [52].

117. Na druhé straně je rozdělení pravomocí a oprávnění orgánů dohledu domovského a hostitelského členského státu upraveno směrnicí Solventnost II [53]. V této oblasti musí orgány členských států v zásadě dodržovat postup stanovený v čl. 155 odst. 1 až 3 této směrnice. Článek 155 odst. 5 směrnice však stanoví, že odchylně od tohoto postupu mohou hostitelské členské státy uplatnit pravomoc postihovat porušení předpisů na jejich území.

118. S ohledem na shodující se závěry, k nimž vede výklad ustanovení nařízení PRIIPs a směrnice IDD na jedné straně a směrnice Solventnost II na straně druhé, navrhuji odpovědět na druhou otázku tak, že článek 155 posledně uvedené směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že orgány dohledu hostitelského členského státu nejsou povinny nejprve vyčerpat notifikační a nápravný postup dle odstavců 1, 2 a 3 tohoto článku směrnice v případě ukládání správních sankcí ve smyslu odstavců 5 a 6 tohoto článku směrnice za porušení povinností, stanovených v nařízení PRIIPs nebo ve směrnici IDD, na území tohoto členského státu.

[50] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270).

[51] – Viz bod 55 tohoto stanoviska.

[52] – Viz bod 91 tohoto stanoviska.

[53] – Viz bod 77 tohoto stanoviska.

V. Závěry

119. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Nejvyšším správním soudem takto:

„1) Článek 155 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II)

musí být vykládán v tom smyslu, že

se použije i v případě, kdy orgán dohledu hostitelského členského státu vykonává dohled nad tím, zda pojišťovna z jiného členského státu dodržuje povinnosti stanovené v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1286/2014 ze dne 26. listopadu 2014 o sděleních klíčových informací týkajících se strukturovaných retailových investičních produktů a pojistných produktů s investiční složkou nebo ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění.

2) Článek 155 směrnice Solventnost II

musí být vykládán v tom smyslu, že

orgány dohledu hostitelského členského státu nejsou povinny nejprve vyčerpat notifikační a nápravný postup dle odstavců 1, 2 a 3 tohoto článku směrnice v případě ukládání správních sankcí ve smyslu odstavců 5 a 6 tohoto článku směrnice za porušení povinností, stanovených v nařízení PRIIPs nebo ve směrnici IDD, na území tohoto členského státu.“