



Zveřejněné ID	: C-18/24
Číslo písemnosti	: 1
Číslo zápisu do rejstříku	: 1279365
Datum podání	: 11/01/2024
Datum zápisu do rejstříku	: 12/01/2024
Typ písemnosti	: Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce
Referenční číslo podání uskutečněného prostřednictvím aplikace e-Curia	: Písemnost : DC199537
Číslo souboru	: 1
Autor podání	: Karel Pára (J356171)



Toto rozhodnutí nabylo právní moci
dnem 02.01.2024
Nejvyšší správní soud
v Brně dne 11.01.2024

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, sídlem Námestie Ľudovíta Štúra 2, Bratislava, Slovenská republika, zastoupená Mgr. Hynkem Růžičkou, LL.M., advokátem, sídlem Nové sady 996/25, Brno, proti žalované: **Česká národní banka**, sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 21. 1. 2021, č. j. 2021/007794/CNB/110/01, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2022, č. j. 6 Af 9/2021-105,

t a k t o :

- I. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládají** následující předběžné otázky:
1. Má být čl. 155 směrnice č. 2009/138/ES (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 č. 1286/2014 (PRIIPs) nebo na základě směrnice č. 2016/97 (IDD)?
 2. Pokud ano, vyplývá z čl. 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?
- II. Řízení **se přerušuje**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobkyně je slovenskou obchodní společností a pojišťovnou podnikající v oblasti životního pojištění. Na území České republiky má žalobkyně na základě práva usazování zřízení pobočku v Praze. Žalovaná je dohledovým orgánem České republiky jako hostitelského členského státu Evropské unie. Žalovaná shledala žalobkyni vinnou ze spáchání tří přestupků, za což jí uložila pokutu ve výši 1 000 000 Kč.

[2] Prvý z přestupků spočíval v porušení povinností dle čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 písm. c) bod ii), iii), a iv), a písm. f) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1286/2014, o sděleních klíčových informací týkajících se strukturovaných retailových investičních produktů a pojistných produktů s investiční složkou (dále jen „nařízení PRIIPs“) a byl projednán na základě § 179 odst. 1 vnitrostátního zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „ZPKT“). Konkrétně se žalobkyně dle žalované dopustila toho, že nezajistila, aby informace 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; a dále aby sdělení klíčových informací obsahovala všechny informace v kvalitě a rozsahu požadovaném přímo použitelnými předpisy Evropské unie.

[3] Druhý a třetí přestupek spočíval v porušení povinností stanovených zákonem č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (dále jen „ZDPZ“), který transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/97, o distribuci pojištění (dále jen „směrnice IDD“). Druhý přestupek byl projednán na základě § 110 odst. 1 písm. c) ZDPZ a spočíval v tom, že žalobkyně porušila povinnosti pojišťovny zavést, udržovat a uplatňovat pravidla kontroly činnosti pro ni činných samostatných zprostředkovatelů se zaměřením na kontrolu řádného dodržování právních předpisů stanovené v § 48 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Třetí přestupek byl projednán na základě § 114 odst. 1 písm. l) ZDPZ a spočíval v tom, že žalobkyně porušila povinnosti poskytnout radu zákazníkovi před sjednáním rezervotvorného pojištění stanovené v § 78 téhož zákona.

[4] Žalovaná se ve správním řízení zabývala námitkou žalobkyně o nedostatku její pravomoci k vedení přestupkového řízení s poukazem na § 110 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (dále jen „ZPoj“), transponující čl. 155 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/138/ES, o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (dále jen „směrnice Solventnost II“), které dle jejího názoru upravují jednotný dohled nad pojišťovnami z jiného členského státu. Dle žalobkyně žalovaná jako dohledový orgán hostitelského státu nepostupovala v souladu s citovanými ustanoveními zákona a směrnice, neinformovala dohledový orgán domovského státu o údajném porušení právních předpisů v hostitelském členském státě a nevyčkala jeho případných vhodných opatření, aby žalobkyně situaci napravila. Dle názoru žalobkyně tak žalovaná nebyla oprávněna bez dalšího sama vést s žalobkyní sankční řízení. Žalovaná se naopak domnívá, že právní úprava dohledu v ZPKT a ZDPZ je samostatnou právní úpravou (mající svůj předobraz v jiných evropských předpisech než ve směrnici Solventnost II), a tedy je úpravou nezávislou na úpravě dohledu v ZPoj. Zvláštní právní úprava v ZPKT a ZDPZ má dle žalované aplikační přednost před úpravou ZPoj. Dle názoru žalované se žalobkyně dopustila porušení povinností vyplývajících ze ZPKT a ZDPZ, za něž byla přímo potrestána, nikoli povinností dle ZPoj.

[5] Ani Městský soud v Praze v napadeném rozsudku označeném v záhlaví neshledal uvedenou žalobní námitku důvodnou a podanou žalobu zamítl. Městský soud potvrdil závěr žalované, že ve věci neměl být aplikován ZPoj, který upravuje obecné podmínky pojišťovnictví, jež žalobkyně neporušila, nýbrž byly aplikovány výhradně ZPKT a ZDPZ, které upravují specializované segmenty služeb poskytovaných pojišťovnami, jichž se týkaly i přestupky spáchané žalobkyní.

[6] Nejvyšší správní soud je povinen se při soudním přezkumu napadeného rozsudku Městského soudu v Praze vypořádat s kasační námitkou žalobkyně (nyní stěžovatelky), dle které musí být § 110 ZPoj vycházející z čl. 115 směrnice Solventnost II aplikován při jakémkoli výkonu dohledu, který se týká pojišťovnictví. Jak § 110 ZPoj, tak čl. 115 směrnice Solventnost II hovoří

pokračování

dle stěžovatelky obecně o neplnění povinností/nevyhovování předpisům, a tedy se neomezují na porušení povinností dle ZPoj, resp. povinností uložených právními předpisy v návaznosti na směrnici Solventnost II. Jakkoli byla stěžovatelka sankcionována za porušení ZPKT a ZDPZ, jednalo se stále o porušení povinností při pojišťovací činnosti. Dle stěžovatelčina názoru nejsou nařízení PRIIPs (a na něj na vnitrostátní úrovni navazující ZPKT), ani směrnice IDD (a ji vnitrostátně provádějící ZDPZ) předpisy nezávislými na základní sektorové úpravě pojišťovnictví, nýbrž se jedná o předpisy komplementární, neoddělitelně spjaté s úpravou ZPoj (provádějící směrnici Solventnost II), který bylo nutno na věc aplikovat. Neaplikování § 110 ZPoj žalovanou vedlo dle stěžovatelky k nezákonnosti jím vydaného správního rozhodnutí.

II. Použitelné právo Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

[7] Podle čl. 155 směrnice Solventnost II upravujícího dle nadpisu postup pro případy, kdy pojišťovny nevyhovují právním předpisům, platí:

Pokud orgány dohledu některého hostitelského členského státu dojdou ke 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 (odst. 1).

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 ke zajištění toho, aby dotyčná pojišťovna situaci napravila. Orgány dohledu domovského členského státu informují o přijatých opatřeních orgány dohledu hostitelského členského státu (odst. 2).

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 ke zabránění dalšímu porušování předpisů nebo ke jeho postihování, včetně, v nezbytném rozsahu, zabránění dalšímu uzavírání nových pojistných smluv touto pojišťovnou na území hostitelského členského státu (odst. 3).

(pozn.: zvýraznění podtržením doplnil Nejvyšší správní soud)

[8] Dle čl. 155 odst. 5 této směrnice *není odstavci 1, 2 a 3 dotčena pravomoc členských států postihovat porušení předpisů na jejich územích* a dle čl. 155 odst. 6 této směrnice *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.*

[9] V českém vnitrostátním právním řádu je čl. 155 směrnice Solventnost II transponován v § 110 ZPoj upravujícím výkon dohledu ve vztahu k činnosti pojišťoven z jiného členského státu následovně:

(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 zřízovat 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, ke 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 ke 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.

III. Rozbor předkládaných předběžných otázek

[10] S ohledem na výše uvedené je Nejvyšší správní soud povinen posoudit právní otázku, zda je čl. 155 směrnice Solventnost II (a tedy i vnitrostátní transpoziční ustanovení § 110 ZPoj) aplikovatelný rovněž na případy dohledu dohledového orgánu hostitelského státu (žalované) nad tím, zda pojišťovna z jiného členského státu (stěžovatelka) dodržuje povinnosti stanovené nařízením PRIIPs nebo na základě směrnice IDD.

[11] Pokud je odpověď na výše formulovanou otázku kladná, musí Nejvyšší správní soud dále posoudit, zda z čl. 155 směrnice Solventnost II (a tedy i z vnitrostátního transpozičního ustanovení § 110 ZPoj) vyplývá přednostní pravomoc dohledového orgánu domovského státu a povinnost dohledového orgánu hostitelského státu (žalované) vyčerpat nejprve notifikační a nápravný postup dle odstavců 1, 2 a 3 čl. 155 směrnice a odstavců 1, 3 a 4 § 110 ZPoj, a to i v případě ukládání správních sankcí ve smyslu odstavců 5 a 6 čl. 155 směrnice, anebo je dohledový orgán hostitelského státu oprávněn přistoupit k potrestání a uložení správních sankcí bez dalšího.

[12] Nejvyšší správní soud je podle čl. 267 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“ nebo též „Soudní dvůr“), vyvstane-li v řízení před soudem otázka týkající se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro předložení předběžných otázek byly v daném případě naplněny.

[13] Nejvyššímu správnímu soudu není známo, že by otázka výkladu čl. 155 směrnice Solventnost II v tom ohledu, v jakém je rozhodná pro posuzovanou věc, byla judikaturou SDEU vyřešena (nejde o *acte éclairée*). Zároveň jako vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni, musí být zvláště ostražitý při posuzování existence či neexistence rozumných pochybností o správném výkladu aplikovaného unijního ustanovení a musí zohledňovat zejména cíl řízení o předběžné otázce, kterým je zajistit jednotný výklad unijního práva (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 6. 10. 2021, ve věci *Consortio ItalianManagement*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, bod 49). Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že žádnou z níže předestřených variant výkladu, jež přicházejí v úvahu, nelze považovat za jednoznačnou a bez rozumných pochybností za zjevně přesvědčivější než variantu jinou (nejde tedy ani o *acte clair*), a proto pokládá ve výroku tohoto usnesení uvedené předběžné otázky.

III.1 K první otázce: aplikovatelnost čl. 155 směrnice Solventnost II

[14] Při řešení první otázky, zda čl. 155 směrnice Solventnost II 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, spatřuje Nejvyšší správní soud **první výkladovou možnost**, v níž je slovní spojení v čl. 155 odst. 1 směrnice Solventnost II „*pojišťovna (...) nevyhovuje právním předpisům*“ [angl.: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; franc: *ne respecte pas les dispositions légales (...) qui lui sont applicables*] hostitelského státu, vykládáno tak, že nevyhovuje **právním předpisům implementujícím hmotněprávní**

pokračování

požadavky vycházející z této směrnice. V takovém případě by tedy postup upravený v čl. 155 směrnice Solventnost II nedopadal na dohled nad dodržováním povinností stanovených nařízením PRIIPs nebo na základě směrnice IDD.

[15] Pro tuto výkladovou variantu hovoří úprava dohledu a dohledových orgánů obsažená v kapitole III směrnice Solventnost II. Hlavním cílem dohledu je dle směrnice sice obecně *ochrana pojistníků a osob oprávněných ke pojistnému plnění* (čl. 27), nicméně vedlejším cílem je *stabilita dotčených finančních systémů v Evropské unii* (čl. 28), čemuž odpovídá i zkrácené označování směrnice. Dále platí, že dohled je založen na *perspektivním přístupu vycházejícím z rizik* (čl. 29 odst. 1). Dle bodu 14 preambule pak ochrana pojistníků předpokládá, že se na pojišťovny a zajišťovny vztahují účinné solventnostní požadavky, z nichž vyplývá účinná alokace kapitálu v celé Evropské unii. Dle bodu 24 preambule orgány dohledu domovského členského státu by měly odpovídat za sledování finančního zdraví pojišťoven a zajišťoven.

[16] Především však čl. 30 směrnice Solventnost II, který upravuje oblast působnosti dohledu zaváděného touto směrnicí, hovoří o *finančním dohledu nad pojišťovnami a zajišťovnami, včetně dohledu nad činností, kterou vykonávají buď prostřednictvím poboček, nebo v rámci volného pohybu služeb, náleží do výhradní pravomoci domovského členského státu* (odst. 1). *Finanční dohled podle odstavce 1 zahrnuje ověřování veškeré činnosti pojišťovny a zajišťovny, její solventnosti, tvorby technických rezerv, jejich aktiv a použitelného kapitálu v souladu s předpisy nebo obvyklou praxí v domovském členském státě podle předpisů přijatých na úrovni Společenství (...)* (odst. 2). Podle čl. 36 odst. 1 směrnice upravujícího proces kontroly pak *členské státy zajistí, aby orgány dohledu přezkoumávaly a hodnotily strategie, procesy a postupy blášení, které zavedly pojišťovny a zajišťovny za účelem splnění právních a správních předpisů přijatých podle této směrnice*, přičemž z výčtu obsaženého v odst. 2 tohoto článku je patrné, že se jedná o dohled nad finančním zdravím pojišťoven, čemuž odpovídá i zaužívaný zkrácený název směrnice *Solventnost II* a převážná většina jejího dalšího obsahu.

[17] V této prvé výkladové variantě se tedy jeví jako logické, aby byl čl. 155 směrnice Solventnost II vykládán tak, že navazuje na úpravu dohledu v kapitole III směrnice (tedy finančního dohledu), a že má být tedy aplikován výhradně při porušení právních předpisů transponujících požadavky směrnice Solventnost II.

[18] Dle Nejvyššího správního soudu však nelze vyloučit ani **druhou výkladovou možnost**, která akcentuje systematiku směrnice Solventnost II, v níž je čl. 155 obsažen až v kapitole VIII, nadepsané jako *Právo usazování a volný pohyb služeb*, jehož smyslem a účelem je harmonizace veškerého dohledu nad oblastmi poskytování pojištění. Dle této výkladové varianty by tedy slovní spojení obsažené v čl. 155 odst. 1 směrnice Solventnost II „*pojišťovna (...)* *nevyhovuje právním předpisům*“ bylo vykládáno tak, že **nevyhovuje jakýmkoli právním předpisům implementujícím unijní požadavky na postavení a činnost pojišťoven** (tedy i jiné než plynou ze směrnice Solventnost II). Postup upravený v tomto článku se tedy užije na veškerou dohledovou činnost dohledových orgánů nad pojišťovnami.

[19] Pro tuto výkladovou variantu hovoří bod 11 preambule zdůrazňující, že směrnice je zásadním nástrojem k vytvoření vnitřního trhu. Z tohoto důvodu je dle uvedeného bodu považováno za *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*, aniž by zde zmíněný dohled byl jakkoli blíže specifikován či omezován. Rovněž bod 18 preambule zdůrazňuje, že *orgány dohledu členských států musí mít k dispozici veškeré prostředky, které jsou nezbytné k zajištění řádného výkonu činnosti pojišťoven a zajišťoven v rámci celého Společenství na základě práva usazování nebo volného pohybu služeb*.

[20] Dle této výkladové varianty by tedy kapitola III směrnice upravovala toliko jeden segment dohledu, a sice dohled finanční, tedy dohled nad finančním zdravím pojišťoven. A protože je cílem směrnice snaha o harmonizaci veškerých segmentů dohledu a veškeré činnosti dohledových orgánů v oblasti pojišťovnictví, a tedy snaha o maximalizaci naplnění zásady dozoru domovského členského státu nad pojišťovny (ve starší terminologii zásady kontroly domovským členským státem), bude čl. 155 směrnice Solventnost II dopadat i na dohled nad jinými hmotněprávními požadavky na postavení a činnost pojišťoven.

[21] Závěrem této části Nejvyšší správní soud podotýká, že je mu znám rozsudek SDEU ze dne 28. 4. 2009, ve věci *Komise proti Itálii*, C-518/06, ECLI:EU:C:2009:270, v němž se SDEU vyjádřil k zásadě kontroly domovským členským státem restriktivním způsobem (tedy spíše ve prospěch první výkladové varianty) tak, že se tato zásada vztahuje pouze na finanční dozor (bod 115 rozsudku) a že záměrem zákonodárce Společenství nebylo stanovit, že domovský členský stát má výlučnou kontrolní pravomoc zahrnující kontrolu obchodních praktik pojišťoven (bod 116 rozsudku) a kontroly orgánů hostitelského státu nejsou vyloučeny (bod 117 rozsudku). Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že citovaný rozsudek se vztahuje k právní úpravě, která se narodila od nyní souzené věci týkala neživotního pojištění, a citovaným rozsudkem byla vykládána směrnice Rady č. 92/49/EHS, 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*“). Právní úprava ani vyjádření úmyslu evropského zákonodárce v preambuli směrnice Solventnost II není s právní úpravou a preambulí třetí směrnice o neživotním pojištění totožná. Z tohoto důvodu proto Nejvyšší správní soud nemá položenou otázku za *acte éclairée*. Směrnice Solventnost II přitom umožňuje oba výše nastíněné výklady, mezi nimiž by měl SDEU zvolit.

III.2 Ke druhé otázce: (ne)podmíněná pravomoc orgánu dohledu hostitelského státu ke správnímu trestání

[22] Pokud by SDEU zaujal stanovisko, že čl. 155 směrnice Solventnost II dopadá na veškerou dohledovou činnost dohledových orgánů (viz výše body [19] až [21]), a tedy i na dohled nad dodržováním povinností stanovených nařízením PRIIPs nebo na základě směrnice IDD, je dále nezbytné zabývat se samotnou procedurou popsanou v čl. 155 směrnice a rozlišením, kdy je dohledový orgán hostitelského státu povinen v duchu tohoto článku postupovat a kdy nikoli. Konkrétně se jedná o zodpovězení otázky, zda z čl. 155 směrnice Solventnost II vyplývá přednostní pravomoc dohledového orgánu domovského státu a s ní související povinnost dohledového orgánu hostitelského státu vyčerpat notifikační a nápravný postup dle odstavců 1, 2 a 3 tohoto článku směrnice rovněž v případech ukládání správních sankcí ve smyslu odstavců 5 a 6 tohoto článku. Tato otázka přitom není jasná, a to s ohledem na problematické znění textu směrnice ve vícero jazykových mutacích.

[23] Dle **první výkladové možnosti** musí dohledový orgán hostitelského státu vyčerpat notifikační a nápravný postup dle odstavců 1, 2 a 3 čl. 155 směrnice nejen před přijetím vhodných opatření k zabránění dalšího porušování předpisů (tedy *prospektivních* opatření typu zákazu uzavírání nových pojistných smluv na jeho území), nýbrž i před přijetím opatření za účelem postihování porušování předpisů (tedy *retrospektivního* správního trestání). Tato výkladová varianta akcentuje výklad pojmu „*nebo k jeho postihování*“ obsažený v čl. 155 odst. 3 směrnice Solventnost II (angl.: *or penalise*; franc.: *ou réprimer*), u něhož lze přinejmenším v některých jazykových zněních dovodit, že rovněž potrestání pojišťovny dohledovým orgánem hostitelského státu je podmíněno vyčerpáním notifikačního a nápravného postupu. Odstavce 5 a 6 čl. 155 směrnice v této výkladové variantě pak pouze potvrzují následnou pravomoc dohledového orgánu hostitelského státu trestat,

pokračování

pokud dohledový orgán domovského státu nepřijal vhodná opatření nebo pojišťovna situaci na jejich základě nenapravila.

[24] Pokud se jedná o **druhou výkladovou možnost**, v ní je naopak kladen důraz na znění čl. 155 odst. 5 a 6 směrnice Solventnost II, které je možno vykládat i tak, že bez dalšího (bez jakýchkoli podmínek) potvrzují nalézací i exekuční pravomoc dohledových orgánů jednotlivých hostitelských členských států. Děje se tak tedy bez nutnosti předchozího vyčerpání postupu dle odstavců 1, 2 a 3 čl. 155 směrnice Solventnost II. Jazykové znění tomuto výkladu nebrání, neboť podle odst. 5 není odstavci 1, 2 a 3 dotčena pravomoc členských států *posíhovat porušení předpisů na jejich územích* (angl.: *penalise infringements within their territories*; franc.: *sanctionner les infractions sur leur territoire*); a dle odst. 6 mohou orgány dohledu hostitelského státu *uplatnit vnitrostátní správní sankce stanovené za uvedené porušení právních předpisů a vymáhat je* (angl.: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*; franc.: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).

[25] V této druhé výkladové variantě je notifikační a nápravný postup dle odstavců 1, 2 a 3 čl. 155 směrnice podmínkou toliko pro přijetí vhodných opatření k zabránění dalšího porušování předpisů (tedy prospektivních opatření typu zákazu uzavírání nových pojistných smluv na jeho území), avšak nepodmiňuje možnost orgánů dohledu hostitelského státu přímo, samostatně a efektivně trestat správní delikty, k nimž na jeho území došlo.

[26] Tento výklad podporuje např. francouzské znění směrnice, které v čl. 155 odst. 3 užívá pojmy *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, tedy předcházet nebo potlačovat nové nesprávnosti (pochybení). Francouzské znění směrnice se tak v odst. 3 zaměřuje výhradně na prospektivní opatření, nikoli na retrospektivní trestání.

[27] Uvedený výklad pak podporuje rovněž stanovisko (jakkoli podrobněji nezdůvodněné) obsažené v citovaném rozsudku SDEU ve věci *Komise proti Itálii*, C-518/06 (bod 120), které k čl. 40 odst. 7 třetí směrnice o neživotním pojištění potvrdilo pravomoc přijímajícího členského státu postihovat protiprávní jednání, ke kterým dojde na jeho území, aniž SDEU zvažoval povinnost předchozího vyčerpání notifikačního a nápravného postupu dle tehdejšího znění čl. 40 odst. 3, 4, 5 třetí směrnice o neživotním pojištění.

[28] Závěrem Nejvyšší správní soud zmiňuje, že je mu znám rovněž rozsudek SDEU ze dne 27. 4. 2017, ve věci *Onix Asigurări SA*, C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však tento rozsudek nepřináší žádné odpovědi k položeným předběžným otázkám, neboť se týká čl. 40 odst. 6 třetí směrnice o neživotním pojištění (obdoba dnešního čl. 155 odst. 4 směrnice Solventnost II), tedy možnosti přijetí nezbytných opatření v nouzových (naléhavých) případech, které jsou prospektivního charakteru a představují dočasná zajišťovací opatření (bod 52 rozsudku). Netýká se tedy otázek pravomoci orgánů ke správnímu trestání, jež jsou předmětem nyní souzené věci.

IV. Závěr

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud předložil Soudnímu dvoru předběžné otázky vymezené ve výroku I tohoto usnesení.

[30] Současně Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), řízení o kasační stížnosti přerušil. Poté,

co Soudní dvůr rozhodne o předběžných otázkách, Nejvyšší správní soud bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. prosince 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Zlata Buchtová