



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Václava Štencla a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poistovňa 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, proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 21. 1. 2021, č. j. 2021/007794/CNB/110/01, 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. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 9. 2020, č. j. 2020/114376/570, shledala žalobkyni vinnou ze tří přestupků spáchaných ve vícečinném nestejnorodém souběhu, za což jí uložila pokutu za přestupek nejprísněji trestný (prvý z níže uvedených) ve výši 1 000 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení.

[2] **Prvého přestupku** (výrok A.i. prvostupňového rozhodnutí) se žalobkyně dopustila podle § 179 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „ZPKT“), porušením 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 sdělení klíčových informací týkajících se strukturovaných retailových investičních produktů a pojistných produktů s investiční složkou (dále jen „nařízení PRIIPs“), provedených v čl. 2 odst. 3 a 4, čl. 10 písm. b), čl. 11 písm. a) a b), čl. 13 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 14 odst. 1 písm. b) a d) prováděcího nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2017/653 (dále jen „prováděcí nařízení“). Tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že v období od 21. 3. 2019 do 30. 9. 2019 nezajistila, aby informace ve sdělení klíčových informací (tzv. KID - Key Information Documents) o produktech byly přesné, pravdivé, jasné, v souladu s veškerými závaznými smluvními dokumenty, nebyly zavádějící a dále aby sdělení klíčových informací obsahovala všechny informace v kvalitě a rozsahu požadovaném přímo použitelnými předpisy Evropské unie. Prvostupňové rozhodnutí žalované konkrétně vymezilo pět vad sdělení klíčových informací (tzv. generického KID) pro produkty s investiční složkou Wealth Insuring GTC-30190316 a OK Universum GTC-30190317 a vadu brožury pojistných fondů (tzv. individuálního KID).

[3] **Druhého přestupku** (výrok A.ii. prvostupňového rozhodnutí) se žalobkyně dopustila dle § 110 odst. 1 písm. c) zákona č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (dále jen „ZDPZ“), transponujícího směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/97 o distribuci pojištění (dále jen „směrnice IDD“). Přestupek spočíval v porušení povinnosti žalobkyně jako pojišťovny stanovené v § 48 odst. 1 písm. a) téhož zákona zavést, udržovat a uplatňovat pravidla kontroly činnosti samostatných zprostředkovatelů činných pro žalobkyni se zaměřením na kontrolu řádného dodržování právních předpisů. Tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že v období od 1. 12. 2018 do 30. 9. 2019 nezavedla, neudržovala a neuplatňovala pravidla kontroly činnosti pro ni činných samostatných zprostředkovatelů tím, že s ohledem na komplexnost nabízených pojistných produktů s investiční složkou nezavedla ve vztahu k těmto samostatným zprostředkovatelům dostatečné kontrolní mechanismy pro zamezení jejich možného nezákonného jednání, neboť během spolupráce se samostatnými zprostředkovateli neprováděla průběžnou kontrolu nových pojistných smluv komplexně, nezajistila, aby její kontrolní mechanismus v případě identifikace zvýšení rušení pojistných smluv obsahoval na zprostředkovateli nezávislá opatření umožňující ověření, zda doporučený pojistný produkt s investiční složkou odpovídal požadavkům, cílům a potřebám zákazníků, nezpracovala do svých vnitřních předpisů a nezavedla nápravná opatření vůči zákazníkům v případě, že při zprostředkování pojistných smluv ze strany externích distributorů došlo v konkrétních případech k porušení právních předpisů.

[4] **Třetího přestupku** (výrok A.iii. prvostupňového rozhodnutí) se žalobkyně dopustila podle § 114 odst. 1 písm. l) ZDPZ, a sice porušením povinnosti týkající se poskytnutí rady zákazníkovi podle § 78 ZDPZ. Tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že v období od 1. 12. 2018 do 30. 9. 2019 při zprostředkovávání rezervotvorného pojištění nabízela zákazníkovi možnost uzavřít pojistnou smlouvu, aniž by byla splněna povinnost před sjednáním rezervotvorného pojištění poskytnout zákazníkovi radu týkající se vhodnosti těchto právních jednání na základě analýzy skutečností uvedených v § 78 odst. 2 ZDPZ. Přestupek spočíval zčásti v používání formuláře, který umožňoval zákazníkovi paušálně odmítnout poskytnutí informace pro provedení testu vhodnosti (výrok A.iii.a.), zčásti

pokračování

v používání formuláře, který umožňoval zákazníkovi volbu rovnoměrného rozdělení alokačního poměru mezi všechny nabízené NOVIS Pojistné Fondy, a umožňování nestanovit alokační poměr před uzavřením pojistné smlouvy s tím, že se měl v takovém případě automaticky použít rovnoměrný alokační poměr do všech nabízených pojistných fondů (výrok A.iii.b.).

[5] Rozklad žalobkyně bankovní rada žalované zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku. V rozhodnutí o rozkladu se bankovní rada žalované zabývala namítaným nedostatkem pravomoci žalované k vedení řízení o uvedených přestupcích. V této souvislosti odkázala na obsah prvostupňového rozhodnutí a shrnula, že právní úprava dohledu v ZPKT a ZDPZ je samostatnou právní úpravou nezávislou na úpravě dohledu obsažené v zákoně č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (dále jen „ZPoj“). Právní úprava obsažená v ZPKT a ZDPZ má jako úprava zvláštní aplikační přednost před úpravou ZPoj. Žalobkyně byla potrestána za porušení povinností plynoucích ze ZPKT a ZDPZ, nikoli za porušení povinností dle ZPoj. Bankovní rada žalované dále vypořádala námitky uplatněné v rozkladu, jimiž žalobkyně rozporovala závěry o vině ze spáchání všech tří přestupků, a zabývala se rovněž námitkou nesprávné výměry trestu.

[6] Žalobkyně napadla rozhodnutí bankovní rady žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Městský soud potvrdil závěry žalované, že ve věci neměl být aplikován ZPoj upravující obecné podmínky pojišťovnictví, za jehož porušení nebyla žalobkyně v daném případě potrestána, nýbrž ZPKT a ZDPZ, které upravují specializovaný segment poskytovaných služeb. Žalobkyně se přestupků dopustila podle těchto speciálních právních předpisů, jejichž úprava je dle městského soudu komplexní. Žalobkyně (byť je pojišťovnou z jiného členského státu Evropské unie) tak podléhala dohledu žalované dle ZPKT a ZDPZ jako kterýkoli tuzemský subjekt.

[7] Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádal také s žalobními body (zpravidla kopírujícími rozkladové námitky), které směřovaly proti všem třem přestupkům, jimiž byla žalobkyně uznána vinnou. Zabýval se také námitkami proti výši uložené pokuty a návrhem na její moderaci. Výši pokuty nepřiměřenou neshledal.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uplatňuje šest okruhů námitek.

[9] V prvním okruhu stěžovatelka namítá, že ve věci měl být aplikován § 110 ZPoj, kterým byla do vnitrostátního práva transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (dále jen „*směrnice Solventnost II*“) požadující jednotný dohled nad pojišťovnou vykonávající činnost ve vícero členských státech. Na základě tohoto ustanovení mělo být dle stěžovatelky nejprve užito mechanismu notifikace problému domovskému orgánu dohledu, a žalovaná tak byla oprávněna uložit pokutu teprve poté, nepřineslo-li opatření domovského orgánu požadovaný výsledek. Dle stěžovatelky je povinností správního orgánu užít citovaného ustanovení vždy, při jakémkoli výkonu dohledu týkajícího se pojišťovnictví. Stěžovatelka připomněla, že jak znění § 110 Zpoj, tak čl. 115 směrnice Solventnost II hovoří obecně

o neplnění povinností/nevyhovování předpisům, neomezují se tedy na porušení povinností dle ZPoj, resp. povinností uložených předpisy v návaznosti na tuto směrnici. Jakkoli byla stěžovatelka sankcionována za porušení ZPKT a ZDPZ, stále se dle jejího názoru jednalo o porušení povinností při výkonu pojišťovací činnosti. Stěžovatelka upozornila, že žalovaná nejprve postup podle § 110 ZPoj avizovala, později však od něj upustila. ZPKT a ZDPZ neupravují dohled nad pojišťovnami z jiného členského státu, nejedná se tedy o právní předpisy zvláštní, či pozdější, které by měly aplikační přednost. Stěžovatelka se rovněž dovolávala rovného zacházení jako v případech subjektů uvedených v § 146 ZPKT (zahraniční osoba poskytující hlavní investiční služby v České republice) a § 96 ZDPZ (zprostředkovatel z jiného členského státu). Stěžovatelka považuje za absurdní, že by aplikace § 110 ZPoj (vycházejícího z čl. 115 směrnice Solventnost II) mohla bránit efektivnímu dohledu v oblasti pojišťovnictví. Dle stěžovatelky nejsou nařízení PRIIPs, resp. ZPKT, ani směrnice IDD, resp. ZDPZ, předpisy nezávislémi na sektorové úpravě pojišťovnictví, nýbrž se jedná o předpisy komplementární, neoddělitelně spjaté s úpravou směrnice Solventnost II a ZPoj, které bylo nutno v daném případě aplikovat. Nebyl-li § 110 ZPoj v souzené věci aplikován, jsou z tohoto důvodu prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí o rozkladu nezákonná. Pokud se jedná o výklad čl. 155 směrnice Solventnost II, navrhla stěžovatelka položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též „SDEU“).

[10] Dále stěžovatelka ve vztahu k třetímu přestupku namítá, že její jednání uvedené ve výroku A.iii.a. prvostupňového rozhodnutí nemohlo představovat porušení § 78 ZDPZ. Zaprvé, toto ustanovení nestanoví náležitosti formuláře používané za účelem splnění dané zákonné povinnosti. Zadruhé, formulář nesloužil ke splnění této povinnosti a byl vyhotoven nad rámec povinné předmluvní dokumentace. Zatřetí, závěr, že stěžovatelka formulářem nabádala zprostředkovatele neposkytovat radu, nemá oporu v dokazování. Pokud by snad kolonkou měla odrazovat zákazníky od poskytnutí potřebných informací či rady, mohla by maximálně porušit čl. 17 odst. 2 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2359, kterým se doplňuje směrnice Evropské parlamentu a Rady (EU) 2016/97, pokud jde o požadavky na informace a pravidla výkonu činnosti vztahující se na distribuci pojistných produktů s investiční složkou (dále jen „nařízení IBIP“). Na porušení tohoto ustanovení však český zákonodárce nenavázal žádnou skutkovou podstatu přestupku. Argumentace městského soudu porušením § 90 odst. 4 ZDPZ je nepochopitelná – ani žalovaná toto ustanovení nezmiňovala. Je na žalované, aby prokázala sjednání pojištění bez poskytnutí rady podle § 78 ZDPZ. Stěžovatelka nebyla nikdy ani vyzvána k nápravě nedostatku formuláře. S touto argumentací se městský soud nevypořádal. Zda § 78 ZDPZ zakazuje sjednat pojištění i přes neposkytnutí informací, je pro věc zásadní. Povinnost poskytnout radu z právního řádu nevyplývá, jestliže zákazník informace neposkytne. S tím se městský soud nevypořádal. Jiná ustanovení ZDPZ, konkrétně § 85 písm. g), s takovými případy výslovně počítá. Výklad, že se toto ustanovení týká jen dobrovolné rady, je nesprávný a nelogický. Český zákonodárce se v § 78 ZDPZ odchýlil od směrnice IDD pouze v povinném poradenství u všech rezervotvorných pojištění. Pokud by soud dospěl k závěru, že česká legislativa je oproti směrnici IDD přísnější, byla by v takovém případě v rozporu s touto směrnicí a čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie. Pro tento případ navrhuje stěžovatelka položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

[11] Ve vztahu k druhé části třetího přestupku (jednání uvedené ve výroku A.iii.b. prvostupňového rozhodnutí) stěžovatelka namítá, že se městský soud k argumentaci stěžovatelky vůbec nevyjádřil. Žalovaná své stanovisko odůvodnila nedostatečně, neboť

pokračování

neurčila, v jakých konkrétních smlouvách nedocházelo k poskytování rady, resp. sjednání pojištění neodpovídajícího rizikového profilu zákazníka. Neuvedla, z jakého důvodu není dostačující přijetí faktických opatření oznámených stěžovatelkou dne 28. 4. 2019. Neurčila ani to, z jakého důvodu je prezentace potenciálně nevhodných pojistných fondů na internetových stránkách stěžovatelky relevantní. Není ani jasné, jak je prodej produktu v potenciálním rozporu s rizikovým profilem zákazníka v rozporu s § 78 ZDPZ.

[12] K prvnímu přestupku stěžovatelka namítá, že se městský soud neměl omezit na konstatování způsobilosti poškodit spotřebitele bez zkoumání skutečného vlivu posuzovaných informací. Informace o mechanismu výplaty pojistného plnění a povinné době pro hrazení pojistného nebyly způsobilé spotřebitele zmást. Drobná nepřesnost nebyla způsobilá ovlivnit spotřebitelovo rozhodnutí. Soud ani žalovaná nevymezily negativní důsledky pro zákazníka. Stěžovatelka nerozumí výtce, že informace jsou nepřesné i ve vztahu k povinné době pro hrazení pojistného – doby hrazení se informace netýkají. Na námitku, že informace o částečném odkupu nebyla způsobilá negativně ovlivnit zákazníka nebo mu způsobit škodu, městský soud reagoval pouze vyslovením názoru, že o podstatné ovlivnění jde. K informacím o podkladových aktivech neprodávaných fondů na svých stránkách stěžovatelka uvádí, že nařízení PRIIPs ani ZPKT nestanovují povinnost ohledně obsahu internetových stránek, nýbrž ohledně obsahu předmluvních dokumentů, které se na stránkách nevyskytovaly. Stěžovatelka dále tvrdí, že se zákazník mohl ze sdělení klíčových informací dozvědět způsob výpočtu pojistného plnění pro případ dožití. Nemohl být tudíž ohrožen nebo ovlivněn ve svém rozhodování. Ani neúplnými informacemi o zamýšleném retailovém investorovi a cílovém trhu nemohla během kritického období žádné zájemce o pojištění ohrožovat. Závěr, že stěžovatelka dostatečně neinformovala o celkové nákladovosti nabízeného produktu, je nesprávný. Informace o nákladovosti byly v dostatečně míře sděleny, aby zákazníci mohli učinit informované rozhodnutí.

[13] Ve vztahu k druhému přestupku stěžovatelka namítá, že jednotlivé nedostatky nejsou způsobilé naplnit skutkovou podstatu přestupku. Jde o výtky ryze formální a excesivní. Žalovaná i soud rezignovaly na vyhodnocení, jakým konkrétním způsobem mělo dojít k ohrožení zájmů chráněných ZDPZ. Kontrolní systém byl zcela dostatečný s ohledem na velikost prodeje v rozhodném období (175 pojistných smluv) a umožňoval pružně reagovat na rizikové situace.

[14] Na závěr stěžovatelka namítá, že měl městský soud sankci moderovat, respektive od potrestání upustit. Pochybení byla vesměs formálního charakteru bez konkrétních dopadů na zákazníky, kterých byl i tak velmi nízký počet. Sankce je zcela nepřiměřená i s ohledem na to, že stěžovatelka nedostala příležitost pochybení popsané ve výrocích A.ii. a A.iii. odstranit. Veškerý dle žalované nežádoucí stav byl trvale odstraněn ještě před zahájením správního řízení (stěžovatelka ukončila distribuci nových produktů k 1. 10. 2019).

[15] Žalovaná ve svém vyjádření odkazuje na svá rozhodnutí a předcházející vyjádření a poznamenává, že stěžovatelčina argumentace v nemalém množství případů nesouvisí s vytýkaným protiprávním jednáním. Námitky týkající se nedostatku pravomoci podle ní nereflektují platnou právní úpravu. ZPKT a ZDPZ jsou vůči ZPoj autonomní, včetně úpravy dohledu. Výměna informací se netýká formální sankční či vynucovací fáze. Správní rozhodnutí postihují nedostatky představující výlučně porušení nařízení PRIIPs a ZDPZ,

žalovaná proto nepostupovala podle § 110 ZPoj. Unijní právo je s ohledem na čl. 22 nařízení PRIIPs jednoznačné. K námitkám týkajícím se výroku A.iii. prvostupňového rozhodnutí žalovaná zdůrazňuje, že stěžovatelce je vytýkáno, že formulář, který sama vytvořila, podněcoval zájemce o pojištění, aby odmítli poskytnout požadované informace, které by byly nezbytné pro splnění zákonné povinnosti poskytnout zákazníkovi radu. Velká část námitek je proto irelevantní. Poskytování rady podle § 78 ZDPZ je povinné bez výjimky a směrnice IDD umožňuje členským státům přijmout přísnější právní úpravu. O slučitelnosti ZDPZ s unijním právem není pochyb. Stěžovatelka zlehčuje nedostatky v KID dokumentech. Žalovaná v této souvislosti odkazuje na čl. 6 odst. 1 nařízení PRIIPs. K nedostatkům kontroly distribuční sítě žalovaná uvádí, že argument počtem uzavřených pojistných smluv je bezpředmětný a dokládá toliko nepochopení smyslu a účelu zákonných povinností ve věci kontroly činnosti svých pracovníků, vázaných zástupců, samostatných zprostředkovatelů, doplňkových pojišťovacích zprostředkovatelů a jejich pracovníků podle § 48 odst. 1 písm. a) ZDPZ. K námitkám týkajícím se výše pokuty žalovaná uvádí, že se stěžovatelka snaží zlehčovat svá pochybení, což není namístě. Stěžovatelka se dopustila ohrožovacích přestupků, takže postačuje již možnost vzniku protiprávního následku. Argumentace požadující prokázání následků je proto nesprávná. Stěžovatelka byla opakovaně vyzývána k odstranění nedostatků, docházelo z její strany k průtahům a pouze k částečné nápravě.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

III.A Aplikovatelnost § 110 ZPoj

[17] Mezi účastníky řízení je předně veden spor o to, zda žalovaná byla povinna postupovat podle § 110 ZPoj upravujícího výkon dohledu ve vztahu k činnosti pojišťoven z jiného členského státu. Podle tohoto ustanovení, které je v ZPoj zařazeno do hlavy II (*Opatření k nápravě při výkonu dohledu nad činností pojišťovny a zajišťovny*), dílu 2 nazvaného jako *Výkon dohledu ve vztahu k činnosti pojišťovny z jiného členského státu a činnosti zajišťovny z jiného členského státu na území České republiky*, platí, že 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 (odst. 1).

[18] Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona 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.

[19] 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 (odst. 3).

pokračování

[20] *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 (odst. 4).*

[21] *Nesnese-li věc odkladu, postupuje Česká národní banka podle odstavce 4 bez použití postupu podle odstavců 1 až 3 (§ 110 odst. 5 ZPoj).*

[22] *Jádrem sporu je otázka, zda měla žalovaná před uložením pokuty postupovat podle § 110 ZPoj a nejprve uložit stěžovateli odstranit zjištěné nedostatky (odst. 1), informovat o neodstranění nedostatků orgán dohledu domovského státu (odst. 3) a vyčkat opatření jím přijatých k nápravě, a teprve pokud by nebyla přijata, či nevedla k odstranění nedostatků, uložit pokutu nebo zákaz uzavírat nové pojistné smlouvy (odst. 4).*

[23] *Citované ustanovení transponuje do vnitrostátního práva článek 155 směrnice Solventnost II, nazvaný jako postup pro případy, kdy pojišťovny nevyhovují právním předpisům:*

[24] *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 (odst. 1).*

[25] *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 (odst. 2).*

[26] *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 (odst. 3).*

[27] *Dle čl. 155 odst. 5 směrnice Solventnost II není odstavci 1, 2 a 3 dotčena pravomoc členských států postihovat porušení předpisů na jejich územích a dle odst. 6 téhož ustanovení platí, že 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.*

[28] Z citovaných ustanovení směrnice Solventnost II, ale i celkově z její kapitoly III a preambule lze jednoznačně dovodit, že finanční dohled podle této směrnice spadá obecně do výhradní pravomoci orgánů dohledu domovského státu a samotná dohledová činnost orgánů dohledu hostitelského státu je podpůrná pro případ nedostatečné aktivity ze strany domovských orgánů dohledu. Vyvstala však v první řadě pochybnost o tom, co vše pro účely citovaných ustanovení spadá do finančního dohledu, tj. o věcné působnosti čl. 155 směrnice Solventnost II. S tím byla spojena také otázka, zda musí být postup podle jeho odstavců 1 až 3 využit vždy před uložením sankce, s níž počítají její odstavce 5 a 6. Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 29. 12. 2023, č. j. 6 Afs 251/2022-34, položil Soudnímu dvoru Evropské unie dvě předběžné otázky.

[29] Soudní dvůr Evropské unie rozsudkem ze dne 22. 1. 2026 ve věci C-18/24 NOVIS o předběžných otázkách rozhodl 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 tomto smyslu, že

postup spolupráce mezi orgánem dohledu hostitelského členského státu a orgánem dohledu domovského členského státu upravený v tomto článku se použije na situaci, kdy orgán dohledu hostitelského členského státu dojde k závěru, že pojišťovna provozující činnost na území tohoto členského státu buď prostřednictvím pobočky, nebo na základě volného pohybu služeb neplní povinnosti, které pro ni vyplývají z 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 z vnitrostátních právních předpisů, kterými byla do právního řádu tohoto členského státu provedena směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění.

2) *Článek 155 směrnice 2009/138*

musí být vykládán v tomto smyslu, že

orgány dohledu hostitelského členského státu nejsou povinny dodržet postup stanovený v odstavcích 1 až 3 tohoto článku, když pojišťovně provozující činnost na území tohoto členského státu buď prostřednictvím pobočky, nebo v rámci volného pohybu služeb ukládají sankce na základě odstavců 5 a 6 uvedeného článku, za předpokladu, že sankce, které uvedený stát uloží této pojišťovně, nesměřují k jejímu postihu za nedodržení podmínek pro vydání povolení a cílem ani účinkem těchto sankcí není zbavit uvedenou pojišťovnu práva vykonávat činnost na území tohoto členského státu.

[30] Z citované odpovědi Soudního dvora Evropské unie jasně plyne, že čl. 155 odst. 1 až 3 směrnice Solventnost II se sice vztahuje také na případná porušení nařízení PRIIPs a vnitrostátních předpisů transponujících směrnici IDD, nicméně postup podle těchto ustanovení není nutné dodržet při ukládání sankcí dle odstavců 5 a 6 čl. 155 směrnice Solventnost II. Podpůrný charakter dohledové činnosti orgánů dohledu hostitelského státu tedy nebrání tomu, aby orgán dohledu hostitelského státu ukládal sankce za porušení uvedených předpisů bez využití postupu spolupráce s orgánem dohledu domovského členského státu. Právě k takové situaci došlo v nyní projednávané věci, neboť pokuta uložená stěžovateli za shora uvedené přestupky byla onou sankcí ve smyslu čl. 155 odst. 5 a 6 směrnice Solventnost II.

pokračování

[31] Uložená pokuta zároveň nepředstavuje postih za nedodržení podmínek pro vydání povolení a jejím cílem ani účinkem zjevně není zbavení stěžovatelky práva vykonávat činnost na území České republiky. Ze správních rozhodnutí je patrné, že v případě, že se stěžovatelka vytykaných pochybení vyvaruje, nic ji nebrání v tom, aby nadále vykonávala činnost na území České republiky. V posuzované věci tedy nejde o výjimku z pravidla popsanou Soudním dvorem Evropské unie v jeho druhé odpovědi.

[32] Na půdorysu vnitrostátní právní úpravy nicméně zbývá vyřešit vztah § 110 ZPoj a právní úpravy obsažené v ZPKT a ZDPZ. Nejvyšší správní soud totiž nepřehlédl, že § 110 ZPoj nad rámec čl. 155 směrnice Solventnost II podmiňuje předchozí výzvou k nápravě, notifikací domovskému orgánu dohledu a vyčkáním jeho opatření nikoli pouze přijetí opatření žalované k zabránění dalšího porušování předpisů, nýbrž rovněž možnost uložení pokuty (viz shora citované znění § 110 odst. 4 ZPoj).

[33] Nejvyšší správní soud však s ohledem na systematiku právního řádu považuje za možný pouze takový výklad, dle kterého je postupem podle § 110 ZPoj vůči pojišťovnám z jiného členského státu podmíněno pouze ukládání pokuty za přestupky podle tohoto zákona (§ 120 ZPoj), přičemž se tak děje nad rámec požadavků čl. 155 odst. 5 a 6 směrnice Solventnost II umožňujících přímé trestání, jak bylo vyloženo výše. V případě přestupků dle zvláštních právních úprav (ZPKT a ZDPZ) se přitom tato podmínka již neuplatní, neboť oba uvedené zákony mají vlastní nezávislou úpravu správního trestání, jak správně zdůraznil již městský soud.

[34] Stěžovatelka podléhá dohledu žalované dle ZPKT nikoli jako pojišťovna, nýbrž jako *osoba, na kterou se vztahují povinnosti nebo zákazy podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího sdělení klíčových informací týkajících se strukturovaných retailových investičních produktů a pojistných produktů s investiční složkou* (§ 135 odst. 1 písm. y) ZPKT v nyní účinném znění, dříve písm. w)]. Zjištěné nedostatky je tedy žalovaná oprávněna projednat jako přestupky dle § 179 ZPKT bez jakékoli vazby na právní úpravu obsaženou v ZPoj.

[35] Stěžovatelka rovněž podléhá doзору žalované dle ZDPZ, a sice jako pojišťovna, již právní předpisy ukládají povinnosti související s distribucí pojištění (§ 94 odst. 1 ZDPZ). Zjištěné nedostatky je žalovaná oprávněna projednat jako přestupky osoby oprávněné distribuovat pojištění dle § 114 ZDPZ opět bez jakékoli vazby na právní úpravu obsaženou v ZPoj.

[36] Časové aspekty vztahu obou právních úprav správního trestání a úpravy § 110 ZPoj jsou správně a podrobně popsány již v prvostupňovém rozhodnutí žalované, konkrétně pod body 37 až 41, na které Nejvyšší správní soud na tomto místě pro stručnost odůvodnění odkazuje. Dle Nejvyššího správního soudu se tak vnitrostátní právní úprava správního trestání obsažená v ZPKT a ZDPZ (jako úprava zvláštní a pozdější) aplikuje bez nutnosti vyčerpání procedury popsané shora v § 110 ZPoj. Z tohoto důvodu žalovaná nepochybila, jestliže neaplikovala § 110 ZPoj na stěžovatelčin případ. Městský soud při výkladu sporné právní úpravy taktéž nepochybil.

[37] Výše provedený výklad o neaplikovatelnosti § 110 ZPoj současně Nejvyšší správní soud považuje za eurokonformní, neboť směrnice Solventnost II přímé trestání umožňuje (viz výše).

[38] Stěžovatelčinu námitku porušení rovného zacházení ve srovnání se subjekty uvedenými v § 146 ZPKT a násl. a § 96 ZDPZ Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou, neboť stěžovatelka není ve srovnatelném postavení se subjekty uvedenými v těchto ustanoveních (např. zahraniční osoba poskytující hlavní investiční služby v České republice nebo zahraniční provozovatel obchodního systému, respektive pojišťovací zprostředkovatel s domovským členským státem jiným, než je Česká republika). Tyto subjekty totiž mimo jiné podléhají také speciální regulaci (např. § 33 až 35 ZDPZ nebo § 104e ZPKT). Navíc je se stěžovatelkou naopak zacházeno shodně jako s tuzemskou pojišťovanou nebo pojišťovnou ze třetího státu.

III.B První přestupek

[39] Ve vztahu k prvnímu přestupku stěžovatelka především namítá, že měl městský soud zkoumat skutečný vliv posuzovaných informací na spotřebitele, tj. jejich negativní důsledky.

[40] Skutková podstata prvního přestupku je vymezena v § 179 odst. 1 ZPKT, podle něhož se *právnícká nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nesplní některou z povinností nebo poruší některý ze zákazů podle čl. 5 odst. 1, čl. 6, čl. 7, čl. 8 odst. 1 až 3, čl. 9, čl. 10 odst. 1, čl. 13 odst. 1, 3 nebo 4, čl. 14 nebo čl. 19 nařízení PRIIPs*. Smyslem celého tohoto nařízení je zajistit, aby tvůrci produktů s investiční složkou (tedy v nyní posuzované věci stěžovatelka) poskytovali klíčové informace retailovým investorům *s cílem umožnit retailovým investorům pochopit hlavní rysy produktu s investiční složkou a rizika s ním spojená* (čl. 1 nařízení PRIIPs). Jednotlivé články nařízení pro tyto účely stanoví konkrétní formát a obsah sdělení klíčových informací. Je tomu tak i v případě čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 písm. c) bod ii), iii) a iv) a písm. f) tohoto nařízení, které měla stěžovatelka prvním přestupkem porušit.

[41] První přestupek tedy spočívá v porušení informační povinnosti. Takový přestupek je z povahy věci přestupkem ohrožovacím (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2022, č. j. 2 Afs 30/2021-61). Součástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů není následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů, nýbrž postačí jejich ohrožení. Ohrožovací následek znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí. Hrozbou pro zákonem chráněné zájmy bylo v posuzované věci již to, že potenciální retailoví investoři (zákazníci stěžovatelky) neměli v rámci sdělení klíčových informací k dispozici veškeré a zároveň přesné a nezavádějící informace požadované právními předpisy. Není proto rozhodující, zda jednáním stěžovatelky byli zákazníci konkrétním způsobem poškozeni (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2024, č. j. 3 Afs 311/2021-112, nebo ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-123). Městský soud tedy nepochybil, jestliže se nezabýval konkrétními negativními důsledky pro zákazníky. Napadený rozsudek z tohoto důvodu nelze považovat za nedostatečně odůvodněný.

pokračování

[42] Smyslem všech náležitostí formy a obsahu sdělení klíčových informací je poskytnout zákazníkům veškeré informace nezbytné pro pochopení hlavních rysů produktu a s ním spojených rizik (viz shora citovaný čl. 1 nařízení PRIIPs). Již unijní normotvůrce tedy jednoznačně vyhodnotil, že jakákoliv chybějící, nepřesná, nepravdivá, neúplná, nejasná či zavádějící informace je způsobilá ovlivnit rozhodnutí zákazníka. Nejvyšší správní soud zároveň nemá pochybnosti o oprávnění unijního normotvůrce takové hodnocení provést a vyjádřit je stanovením formy a obsahu sdělení klíčových informací v nařízení PRIIPs. Namítá-li tedy stěžovatelka ve vztahu ke konkrétním dílčím informacím (informace o mechanismu výplaty pojistného plnění a povinné době pro hrazení pojistného, informace o částečném odkupu, informace o hodnotě pojistného plnění pro případ dožití), že nebyly způsobilé ovlivnit rozhodnutí zákazníků, nelze s tím souhlasit. Tyto úvahy stěžovatelky (nadto ničím nepodložené) jsou v přímém rozporu s názorem unijního normotvůrce vyjádřeným v nařízení PRIIPs.

[43] Podobně je tomu v případě argumentace stěžovatelky, že „drobná nepřesnost“ informací o mechanismu výplaty pojistného plnění a povinné době pro hrazení pojistného není způsobilá ovlivnit rozhodnutí zákazníka. Jestliže sama stěžovatelka připouští drobnou nepřesnost jí poskytnutých informací, není její argumentace ani způsobilá zpochybnit závěr o porušení povinností stanovených PRIIPs, podle jehož čl. 6 odst. 1 musí být veškeré informace mj. přesné.

[44] Stěžovatelka dále uvádí, že nerozumí výtce, že informace jsou nepřesné i ve vztahu k povinné době pro hrazení pojistného. K tomu Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že této stěžovatelčině výtce nerozumí. Má-li se snad jednat o kasační námitku směřující proti napadenému rozsudku, míjí se tato námitka s důvody napadeného rozsudku. Městský soud žádnou takovou výtku nevyslovil. Má-li stěžovatelčina námitka směřovat ke správním rozhodnutím, pak se jedná o námitku nepřípustnou, neboť nebyla uplatněna ani v žalobě (viz § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále jen „s. ř. s.“).

[45] Ve vztahu k informacím o podkladových aktivech a informacím o zamýšleném retailovém investorovi a cílovém trhu stěžovatelka namítá, že v rozhodném období dané fondy nenabízela. Nemohla tedy porušit povinnosti podle nařízení PRIIPs ani ohrozit jím chráněný zájem. Ani tato námitka není důvodná.

[46] Jak uvedla žalovaná (body 88, 102 a 127 prvostupňového rozhodnutí a bod 25 žalobou napadeného rozhodnutí), pozastavení nabízení některých fondů bylo pouze dočasné, nikoliv trvalé, a nebyly v tomto smyslu upraveny všeobecné pojistné podmínky, ani o pozastavení nabídky nebyla uveřejněna informace na webových stránkách. Tyto závěry přitom stěžovatelka nezpochybňuje. Jestliže nebyla nabídka ve všeobecných pojistných podmínkách (ani na webových stránkách) o tyto fondy zúžena, je nutno informace o těchto fondech považovat za předmluvní informace, na které se vztahuje nařízení PRIIPs. Tvrzení o dočasném pozastavení nabízení těchto fondů negarantuje nápravu protiprávního stavu a představuje prostou deklaraci stěžovatelky toliko pro účely daného přestupkového řízení. Kromě toho ve vztahu k informacím o zamýšleném retailovém investorovi a cílovém trhu stěžovatelka nijak nezpochybnila závěr žalované, že současná alokace aktiv není relevantní, neboť tuto informaci je nutno vztáhnout k investiční strategii, kterou se stěžovatelka smluvně zavázala dodržovat po celou dobu trvání pojištění, resp. produktů (bod 127 prvostupňového rozhodnutí).

[47] Nelze přisvědčit ani námitkám týkajícím se chybějící informace o hodnotě pojistného plnění pro případ dožití. Tato informace ve sdělení klíčových informací ani v brožuře pojistných fondů obsažena není. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že ani z pasáží uváděných stěžovatelkou v žalobě tato informace neplyne. Toto pochybení tedy jednoznačně představuje porušení nařízení PRIIPs. Jelikož jde o běžný případ jednání, které naplňuje formální znaky přestupku, nebyl důvod specificky a podrobně u tohoto jednání zdůvodňovat také naplnění materiální stránky přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS).

[48] Ve vztahu k prezentaci nákladů souhlasí Nejvyšší správní soud se závěrem městského soudu, že tato informace měla být sdělena u každé z investic a pouhý odkaz na generické sdělení klíčových informací není dostačující. V něm obsažené prohlášení, že „*náklady vzniklé retailovému investorovi se liší na základě možnosti podkladových investic*“, zjevně neposkytuje přesné a úplné informace o nákladech spojených s konkrétní investicí, a nenaplnuje tak požadavek stanovený v čl. 8 odst. 3 písm. f) nařízení PRIIPs. Tvrzení stěžovatelky, že jí uváděné rozmezí nákladů bylo „naprosto minimální“, fakticky pouze potvrzuje to, že přesné informace o nákladovosti neuvedla. Nutno poznamenat, že v jednom z ilustračních příkladů uváděných stěžovatelkou činilo toto rozmezí 141 198 Kč až 183 198 Kč, což lze jen stěží označit jako „naprosto minimální“.

III.C Druhý přestupek

[49] Ve vztahu k druhému přestupku stěžovatelka namítá, že vytýkané nedostatky jsou ryze formální a nejsou způsobilé naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 110 odst. 1 písm. c) ZDPZ. Podle tohoto ustanovení se *pojišťovna, zajišťovna a samostatný zprostředkovatel dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v § 48 odst. 1 písm. a).* Podle § 48 odst. 1 písm. a) téhož zákona pak platí, že *pojišťovna, zajišťovna a samostatný zprostředkovatel přiměřeně povaze, rozsahu a složitosti své činnosti zavede, udržuje a uplatňuje pravidla kontroly činnosti svých pracovníků, vázaných zástupců a jejich pracovníků a doplňkových pojišťovacích zprostředkovatelů a jejich pracovníků, v případě pojišťovny nebo zajišťovny též samostatných zprostředkovatelů a jejich pracovníků, v případě samostatného zprostředkovatele, který je pojistníkem, též jiného samostatného zprostředkovatele, kterého použije při své činnosti, a jeho pracovníků, jeho vázaných zástupců a jejich pracovníků a jeho doplňkových pojišťovacích zprostředkovatelů a jejich pracovníků, zejména se zaměřením na kontrolu řádného dodržování pravidel jednání stanovených tímto zákonem, jinými právními předpisy v rozsahu, v jakém se vztahují k distribuci pojištění nebo zajištění, a přímo použitelnými předpisy Evropské unie v oblasti distribuce pojištění, a kontrolu řádného provozování činnosti.*

[50] Žalovaná stěžovatelce vytýkala několik nedostatků kontrolního systému: neprovádění průběžné komplexní kontroly (rizikové složky pojištění, toho, jestli byl zákazník řádně seznámen s podstatou pojistného produktu, a odevzdávání předsmělní dokumentace zákazníkům), absence na zprostředkovateli nezávislých opatření v případě identifikace zvýšené stornovosti a nezpracování do vnitřních předpisů (resp. nezavedení) nápravných opatření vůči zákazníkům v případě porušení právních předpisů.

pokračování

[51] Na základě porovnání popsaných nedostatků a znění § 48 odst. 1 písm. a) ZDPZ lze na první pohled dospět k závěru, že stěžovatelčino jednání naplňuje skutkovou podstatu přestupku dle § 110 odst. 1 písm. c) ZDPZ. Stěžovatelčino prosté konstatování opaku není způsobilé tento závěr žalované a městského soudu vyvrátit.

[52] Naplnění skutkové podstaty přestupku nevyvrací ani tvrzení stěžovatelky, že jde ze strany žalované o výtky ryze formální a excesivní. Má-li snad stěžovatelka za to, že kontrolu je pouze potřeba materiálně provádět a samotné nastavení formálních pravidel této kontroly je zbytečné, pak se její představa zcela míjí s představou zákonodárce, která byla jednoznačně vtělena do § 48 odst. 1 písm. a) ZDPZ. Toto ustanovení výslovně požaduje nejen samotné provádění kontroly (slovy zákona *uplatňování pravidel kontroly*), ale také *zavedení a udržování pravidel kontroly*.

[53] Z povahy povinnosti zavést, udržovat a uplatňovat pravidla kontroly je patrné, že její porušení představuje opět delikt ohrožovací. U tohoto jednání tedy nebylo nutné zkoumat konkrétní negativní důsledky na stěžovatelčiny zákazníky. A jelikož se i v tomto případě jedná podle všech zjištěných skutkových okolností o běžný případ jednání naplňujícího formální znaky přestupku, nebyl ani zde důvod specificky a podrobně zdůvodňovat také naplnění materiální stránky přestupku. Domnívá-li se stěžovatelka, že pouze jakési závažnější porušení § 48 odst. 1 písm. a) ZDPZ je jednáním společensky škodlivým, pak s takovým náhledem nelze souhlasit. Platí totiž, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (viz již citovaný rozsudek č. j. 5 As 104/2008-45). Není tedy potřeba žádných významných okolností (např. v podobě vyšší závažnosti porušení zákonné povinnosti) pro to, aby mohl být učiněn závěr o naplnění materiální stránky přestupku. Naopak, existence významných okolností by byla nutná pro učinění závěru o nenaplnění materiální stránky přestupku. Žádné takové významné okolnosti však stěžovatelka netvrdí.

III.D Třetí přestupek

[54] Stěžovatelka dále uplatňuje několik námitek ve vztahu k třetímu přestupku. Ten spočíval v naplnění skutkové podstaty stanovené v § 114 odst. 1 písm. l) ZDPZ. Podle něj *ten, kdo je oprávněn distribuovat pojištění nebo zajištění, se dopustí přestupku tím, že poruší některou z povinností týkajících se poskytnutí rady podle § 78*.

[55] Stěžovatelka nejprve namítá, že její jednání nepředstavovalo porušení § 78 ZDPZ. Podle jeho odstavce 1 platí, že *před sjednáním nebo podstatnou změnou rezervotvorného pojištění poskytne pojišťovna nebo pojišťovací zprostředkovatel zákazníkovi radu týkající se vhodnosti těchto právních jednání pro zákazníka*. Podle jeho odstavce 2 se rada poskytuje na základě

a) analýzy

1. požadavků, cílů a potřeb získaných od zákazníka,
2. rizik, kterým může být zákazník vystaven po dobu trvání pojištění,
3. finanční situace zákazníka,
4. znalostí a zkušeností zákazníka v oblasti investic,
5. rizikové tolerance zákazníka a jeho schopnosti nést ztráty,

6. *právních vztahů zákazníka týkajících se dalších produktů finančního trhu a b) výběru z dostatečného počtu vhodných pojistných produktů, které může pojišťovna nebo pojišťovací zprostředkovatel distribuovat.*

[56] Jelikož se kasační námitky ve vztahu k oběma částem (resp. způsobům spáchání) třetího přestupku (tj. k částem výroku A.iii.a. a A.iii.b. prvostupňového rozhodnutí) částečně překrývají, a ani v žalobě stěžovatelka neuplatňovala vůči jednotlivým částem samostatnou argumentaci a podstata přestupku je u obou částí shodná (porušení povinností týkajících se poskytnutí rady podle § 78 ZDPZ), považuje Nejvyšší správní soud za vhodné na tyto námitky reagovat společně. Shodně k vypořádání žalobních námitek přistoupil také městský soud, proto nelze souhlasit s kasační námitkou, podle níž se městský soud nevypořádal se žalobní argumentací týkající se části třetího přestupku vymezené ve výroku A.iii.b. prvostupňového rozhodnutí. Některé úvahy městského soudu se zjevně týkají obecně porušení povinností týkajících se poskytnutí rady, tedy obou částí přestupku.

[57] Ke stěžovatelčině argumentaci je nutno nejprve uvést, že skutková podstata přestupku podle § 114 odst. 1 písm. l) ZDPZ je formulována širěji než pouze jako porušení § 78 ZDPZ. Tohoto přestupku se lze dopustit nikoliv výlučně prostým neposkytnutím rady, ale porušením jakékoliv povinnosti, která se poskytnutí rady týká.

[58] Tomu odpovídá také vymezení skutku i jeho právní kvalifikace obsažené v prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaná nevymezila přestupkové jednání pouze jako neposkytnutí rady podle § 78 ZDPZ. Žalovaná je nejprve z hlediska skutkového popsala jako komplex několika skutečností – nabízení možnosti uzavřít pojistnou smlouvu, aniž by byla splněna povinnost poskytnutí rady, používání formuláře, který umožňoval zákazníkovi paušálně odmítnout poskytnutí informace pro provedení testu vhodnosti, respektive formuláře, který umožňoval zákazníkovi volbu rovnoměrného rozdělení alokačního poměru, a formuláře, který umožňoval nestanovit alokační poměr před uzavřením smlouvy s tím, že se měl v takovém případě použít rovnoměrný alokační poměr. Tato jednání pak žalovaná právně kvalifikovala nikoliv jako porušení § 78 ZDPZ, nýbrž jako porušení povinností týkajících se poskytnutí rady podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. a) bod 1 až 6 ZDPZ.

[59] Uvedená námitka se tedy částečně mýlí s tím, jak bylo přestupkové jednání vymezeno v prvostupňovém rozhodnutí a jak je vymezena skutková podstata tohoto přestupku v ZDPZ.

[60] Za povinnosti týkající se poskytování rady je nutno považovat také povinnosti jednat s odbornou péčí, kvalifikovaně, čestně, spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníka (§ 71 a § 72 ZDPZ). Tyto povinnosti jsou spojené s každou činností pojišťovny a pojišťovacího zprostředkovatele. Kromě toho žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí poukázala na to, že s poskytnutím rady podle § 78 ZDPZ se pojí také povinnost stanovená v čl. 17 odst. 2 nařízení IBIP. Podle něj *zprostředkovatel pojištění nebo pojišťovna neodrazují zákazníka nebo potenciálního zákazníka od toho, aby poskytl informace vyžadované pro účely čl. 30 odst. 1 a 2 směrnice (EU) 2016/97*. Sama stěžovatelka připouští, že její jednání mohlo být v rozporu s touto povinností. Její argumentace, že na tuto povinnost český zákonodárce nepamatoval žádnou skutkovou podstatou přestupku, je však lichá. Právě § 114 odst. 1 písm. l) ZDPZ je takovou skutkovou podstatou, neboť zahrnuje porušení všech povinností spojených

pokračování

s poskytnutím rady dle § 78 ZDPZ. Pouze pro úplnost lze poznamenat, že nebylo nezbytně nutné, aby byly přímo ve výroku rozhodnutí o přestupku uvedeny odkazy na § 71 a § 72 ZDPZ či čl. 17 odst. 2 nařízení IBIP. Z hlediska skutkového bylo rozhodné to, že žalovaná porušené povinnosti jasně popsala; z hlediska právního pak to, že porušení těchto povinností jednoznačně právně kvalifikovala jako porušení povinností týkajících se poskytnutí rady podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. a) bod 1 až 6 ZDPZ.

[61] Liché jsou proto také námitky, že § 78 ZDPZ nestanoví náležitosti formuláře, že formulář nesloužil ke splnění povinnosti poskytnout radu nebo že byl vyhotoven nad rámec povinné předsmulvné dokumentace. Podstatou přestupkového jednání bylo to, že stěžovatelka odrazovala zákazníky od toho, aby poskytovali informace nezbytné pro řádné poskytnutí rady, resp. Pro nabídnutí produktu odpovídajícího rizikovému profilu zákazníka. Stěžovatelka tedy podle žalované systémově podporovala vyhýbání se zákonné povinnosti. Sporné kolonky ve stěžovatelčiných formulářích byly toliko nástrojem ke spáchání tohoto přestupku. Stěžovatelce nebylo vytýkáno, že by například formuláře neměly zákonem předepsanou formu nebo že by v nich samotných stěžovatelka neposkytla radu.

[62] Posuzovaný přestupek nespočíval v neposkytnutí rady při sjednání konkrétního pojištění. Proto nebyla žalovaná povinna prokazovat, zda takové skutečnosti nastaly. Stejně tak nebylo stěžovatelce kladeno za vinu, že by bylo sjednáno pojištění i přes neposkytnutí informací či pojištění neodpovídající rizikovému profilu zákazníka. Proto se s podstatou věci zcela míjí námitka, že žalovaná nezdůvodnila, jak je prodej produktu v potenciálním rozporu s rizikovým profilem zákazníka v rozporu s § 78 ZDPZ, či argumentace stěžovatelky, že § 78 ZDPZ sjednání pojištění bez poskytnutí informací zákazníkem nezakazuje. V důsledku toho je mimoběžná i stěžovatelčina polemika ohledně toho, zda je v tomto směru vnitrostátní úprava přísnější než unijní. Jakkoliv se mohou tyto otázky jevit stěžovatelce jako podstatné, pro účely přestupku, který byl vymezen ve výroku A.iii. prvostupňového rozhodnutí, se jedná o otázky irelevantní (a není tudíž ani namístě položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně přípustnosti sjednání smlouvy i přes neposkytnutí informací zákazníkem). Žalovaná sice v prvostupňovém i žalobou napadeném rozhodnutí vyjádřila názor, že smlouvu nelze bez poskytnutí informací ze strany zákazníka uzavřít, jednalo se však s ohledem na vymezení daného přestupku o názor vyslovený nad rámec nosných důvodů prvostupňového rozhodnutí. Protože by ani případná nesprávnost takového názoru nemohla vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, není pro posouzení věci stěžovatelčina polemika s tímto názorem relevantní. Ke shodnému závěru dospěl i městský soud v bodě 56 napadeného rozsudku. Nelze proto souhlasit s tím, že by se ke stěžovatelčině argumentaci vůbec nevyjádřil.

[63] Nelze přisvědčit ani námitce, že závěr o nabádání zprostředkovatelů k neposkytování rady, resp. zákazníků k neposkytnutí potřebných informací, nemá oporu v dokazování. Klíčovým důkazem pro tento závěr byly formuláře jako takové. Stěžovatelce nebylo vytýkáno, že by nad rámec sporných formulářů vyvíjela na zprostředkovatele nebo zákazníky nátlak, proto nebylo potřeba tuto skutečnost dokazovat. Pro závěr o tom, že samotný obsah formuláře představoval nabádání k neposkytnutí informací potřebných pro poskytnutí rady, bylo nutné seznámit se pouze s tímto formulářem a následně provést úvahu o tom, jak takový formulář působí na běžného zákazníka.

[64] Stěžovatelčina námitka, že nebyla vyzvána k nápravě nedostatku formuláře, je irelevantní. Výzva k nápravě není zákonným předpokladem pro to, aby mohla žalovaná přistoupit k uložení pokuty za přestupek. Navíc, i kdyby stěžovatelka do budoucna své pochybení napravila, nemohlo by to nic změnit na tom, že se v minulosti přestupku dopustila. Ačkoliv městský soud na tuto námitku nereagoval samostatnou argumentací, z bodu 56 napadeného rozsudku je zřejmé, že za klíčové považuje právě spáchání přestupku v konkrétním období, nikoliv případnou následnou změnu stěžovatelčiny praxe. Jinými slovy, případnou nápravu do budoucna nepovažuje městský soud, stejně jako Nejvyšší správní soud, z hlediska viny za relevantní. Pokud stěžovatelka poukazuje na faktická opatření oznámená dne 28. 6. 2019, resp. na své prohlášení o pozastavení některých fondů, tyto stěžovatelčiny úkony nic nemění na skutku uvedeném ve výroku A.iii. prvostupňového rozhodnutí (tj. ani jeho části b.), tj. na používání tam popsaného formuláře. Není přitom pravdou, že by žalovaná neuvedla, proč daná opatření nebyla dostačující. Její reakce uvedená v bodech 185 a 186 prvostupňového rozhodnutí je konkrétní, jasná a srozumitelná. Nebyl ani důvod pro to, aby žalovaná podrobněji zdůvodňovala svůj argument, že stěžovatelka nadále sporné pojistné fondy prezentovala vedle všeobecných smluvních podmínek také na svých internetových stránkách. Šlo toliko o reakci na tvrzení stěžovatelky o pozastavení nabídky daných fondů. Je přitom zcela zřejmé, kam tento argument mířil – pokud stěžovatelka usilovala o nápravu do budoucna, rozhodně tak podle žalované nečinila důsledně a nemělo to vliv na vinu ze spáchání třetího přestupku.

[65] Stěžovatelka dále namítá, že je nepochopitelná argumentace městského soudu porušením § 90 odst. 4 ZDPZ. Tato námitka se však míjí s důvody napadeného rozsudku. Městský soud nevyslovil závěr, že by stěžovatelka toto ustanovení porušila. Pouze odkazem na toto ustanovení reagoval na žalobní námitku, podle níž se stěžovatelka nemohla dopustit daného přestupku proto, že sama se zákazníky nejednala. Podle § 90 odst. 4 ZDPZ totiž platí, že *je-li pojištění zprostředkováno pojišťovacím zprostředkovatelem, který nejedná jako pojišťovací makléř, je pojišťovací zprostředkovatel povinen splnit povinnosti uvedené v § 77 až 79, § 83 až 87 a § 89 odst. 2 stejně jako pojišťovna. Tím nejsou dotčeny povinnosti pojišťovny. Splní-li tuto povinnost pojišťovací zprostředkovatel, platí, že tuto povinnost splnila i pojišťovna. Splní-li tuto povinnost pojišťovna, platí, že tuto povinnost splnil i pojišťovací zprostředkovatel.* Městský soud tak chtěl odkazem na citované ustanovení vyjádřit totéž, co žalovaná: 1) povinnosti dle citovaných ustanovení nestíhají pouze pojišťovací zprostředkovatele, ale také pojišťovnu; 2) stěžovatelka se nemůže zprostit odpovědnosti odkazem na toto ustanovení, jestliže nebylo prokázáno, že by povinnosti týkající se poskytnutí rady splnil pojišťovací zprostředkovatel. S těmito úvahami se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

III.E Moderace

[66] Na závěr stěžovatelka namítá, že měl městský soud přistoupit k moderaci pokuty, respektive upustit od potrestání. Opakuje, že vytýkaná pochybení byla vesměs formálního charakteru bez konkrétních dopadů na zákazníky, kterých byl i tak velmi nízký počet.

[67] Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od toho, že tato argumentace stěžovatelky je zcela obecná, lze zopakovat, že i porušení formálních pravidel je nutno zásadně považovat za společensky škodlivé, jestliže zákonodárce pro takové pochybení zakotvil skutkovou podstatu přestupku. Skutečnost, že přestupek spočívá v porušení formálních pravidel, tedy

pokračování

není nikterak výjimečná s ohledem na to, aby snad vedla k moderaci pokuty, či dokonce upuštění od potrestání. Stejně tak není důvod považovat za výjimečné to, že údajně nedošlo k poškození zákazníků. V případě ohrožovacích deliktů jde o standardní situaci, s níž zákonodárce nutně musel počítat při stanovení hranic sazby možného trestu.

[68] Stěžovatelka dále považuje uloženou sankci za nepřiměřenou s ohledem na to, že jednak nedostala příležitost napravit některá svá pochybení, jednak některá svá pochybení následně napravila. Pokuta byla stěžovatelce nicméně uložena za jednání spáchané v minulosti (v konkrétních obdobích vymezených v jednotlivých výrocích prvostupňového rozhodnutí). Skutečnost, že od svého protiprávního jednání posléze ustoupila, nebo že by snad ustoupit hodlala, ale „nedostala příležitost“, proto sama o sobě neindikuje, že by konkrétně uložená pokuta byla nepřiměřeně vysoká. Stěžovatelčina argumentace je v tomto směru velmi vágní a nevypovídá o žádných výjimečných okolnostech, které by mohly vést k závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.

[69] Městský soud tedy nepochybil, jestliže nepřistoupil k moderaci uložené pokuty.

IV. Závěr a náklady řízení

[70] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[71] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 19. března 2026

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu