



V Praze dne 28. 7. 2017
Čj. OVA: 762/17

Stanovisko

k návrhu zákona o distribuci pojištění a zajištění a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o distribuci pojištění a zajištění

I. Úvod

Ministerstvo financí ČR předkládá návrh zákona o distribuci pojištění a zajištění a návrh souvisejícího změnového zákona (dále jen "návrh ZDP" či jen "návrh zákona"), který má jednak transponovat směrnici o distribuci pojištění¹ (dále také "IDD"), a dále se vypořádat s některými dílčími problémy, které existují na českém trhu distribuce pojistných produktů.

Předpokládané datum nabytí účinnosti je 23. únor 2018. Vzhledem k blížícím se parlamentním prázdninám a volbám do PSP na podzim t.r. se však předpokládaný termín účinnosti jeví jako nereálný.

PK zdůrazňuje, že i přes dále uvedené připomínky k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (dále též ZZ RIA), je s ohledem na složitost materie, transpozici směrnice a množství dotčených subjektů ZZ RIA zpracována velmi pečlivě, srozumitelně a přehledně. Je zcela neoddiskutovatelné, že delší doba, po kterou kdy byla tato právní úprava připravována, měla pozitivní vliv na kvalitu zpracované zprávy.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému obsahuje dvě části: v první řadě je potřeba transponovat směrnici o distribuci pojištění. Nad rámec povinností daných směrnicí pak dle předkladatele existují na českém trhu distribuce pojištění další nedostatky, které je potřeba vyřešit. Jedná se zejména o neúčinnou ochranu spotřebitele a nekalé praktiky při sjednávání životního pojištění, nízkou kredibilitu distributorů retailových pojištění obecně a neefektivní výkon dohledu. Předkladatel také uvádí problém nesouladu stávající právní úpravy distribuce pojištění s principy regulace uplatňovanými v ostatních sektorech finančního trhu a s obecnými trendy regulace na úrovni EU.

Cílem návrhu je dosáhnout stavu, kdy spotřebitel bude moci využívat stále více integrovaného trhu finančních produktů se stejnou úrovní ochrany, kdy nebude docházet k regulatorní arbitráži, spotřebitel nebude záměrně uváděn v omyl nebo obecně nebude docházet k neodborné péči ze strany

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění



distributorů, dále bude odstraněna diskriminace mezi distribučními kanály. Toho by mělo být dosaženo mimo jiné lepším informováním spotřebitele o produktech, zvýšením odborné úrovně distributorů pojištění a zlepšením kvality dohledu. V neposlední řadě by mělo být dosaženo konsistence mezi sektorovými regulacemi na trhu finančních produktů a služeb.

Zhodnocení rizik zahrnuje na jedné straně riziko neprovedení transpozičních závazků ČR a s tím spojené riziko zahájení procedury tzv. infringementu. Vedle toho předkladatel uvádí, že v případě nečinnosti hrozí zachování či prohloubení současných problémů definovaných v úvodu zprávy.

Výběr oblastí pro zhodnocení **variant řešení** provedl předkladatel dle svých slov předvýběrem ze seznamu diskrecí obsažených v směrnici IDD na základě zhodnocení jejich účelnosti a smysluplnosti. Vedle toho se však předkladatel zabýval také několika oblastmi, kterých se směrnice vůbec nedotýká.

Je otázkou, **do jaké míry se lze ztotožnit s provedeným předvýběrem**. Vedle oblastí otestovaných v ZZ RIA si lze představit například zevrubnější analýzu transpozice ustanovení směrnice IDD týkající se poskytování rady zákazníkovi o rezervotvorném pojištění. Předkladatelem zvolené řešení (tj. poskytnutí rady nejen před uzavřením smlouvy, ale také před její podstatnou změnou nebo ukončením) jde totiž nad rámec povinnosti stanovené v IDD. Totéž platí pro část týkající se poskytnutí doporučení zákazníkovi. V takovém případě by zvolené řešení mělo být opřeno o výsledek posouzení přínosů a nákladů jednotlivých možností řešení.

Hlubší analýzu by si pak zasloužilo stanovení povinnosti registrace pojišťoven jakožto zprostředkovatelů pojištění. V daném právním modelu by pojišťovna byla registrována v pozici samostatného zprostředkovatele, čímž by se její možnost spolupráce patrně omezila pouze na vázané zástupce. Taková situace by zásadně proměnila podobu trhu distribuce pojištění.

Za větší pozornost stojí také navrhovaný konstrukt přičitatelnosti protiprávního činu - ručení pojišťovny za povinnost k náhradě škody způsobené zprostředkovatelem, pokud pojišťovna tohoto nepečlivě vybrala či na něj nedostatečně dohlížela. Zároveň je od zprostředkovatele vyžadováno pojištění náhrady škody pro případy, kdy zprostředkovatel nejedná v zastoupení a na účet konkrétní pojišťovny. Je diskutabilní, zda lze, v souladu s ústavními principy, učinit jednoho podnikatele zákonným ručitelem za škody způsobené protiprávním činem jiného podnikatele.

S ohledem na skutečnost, že na informační systémy spravované a provozované ČNB se nevztahuje zákon o informačních systémech veřejné správy, **je nutné v ZZ RIA zhodnotit také vztah jednotlivých ustanovení zákona na služby poskytované elektronicky** jak těm, kteří jsou vedeni v registru, tak také těm (klientům), kteří by měli mít právo získávat informace z registru k ověření si skutečností, resp. oprávnění registrovaných osob k výkonu činnosti regulovaných tímto zákonem. Je zejména nezbytné posoudit vztah elektronických služeb k systému základních registrů, systému datových schránek a systému CzechPOINT. Stejně tak je nezbytné zhodnotit návrh úpravy ve vztahu k úpravě zákona o elektronické identifikaci, který je nově schválen a bude nabývat účinnosti v průběhu roku 2018. Zároveň by měly být podrobněji vyčísleny náklady na zajištění správy a provozu registru a souvisejících elektronických služeb.

Za zcela samostatnou úvahu stojí posoudit v ZZ RIA, zda takto navržená právní úprava **bude či nebude bránit rozvoji e-commerce služeb v oblasti pojišťovnictví**, což je směr, kterým se rozvoj pojišťovacích služeb ubírá a bude i nadále ubírat.

Vedle výše zmíněných oblastí, kde posouzení variant řešení zcela chybí, obsahuje ZZ RIA určité **nedostatky v provedených testech variant** (jsou uvedeny níže).

V části F.1 Působnost – rozsah výjimky neodpovídá výsledek posouzení aktuálnímu textu návrhu zákona. Není provedeno variantní posouzení zvoleného řešení vytvoření kategorie zprostředkovatele doplňkového pojištění. Ten je v předkládaném návrhu navíc na jednu stranu vydefinován jako případ výjimky z působnosti zákona, kromě několika uvedených paragrafů. Mezi uvedenými paragrafy však nefiguruje § 23, který ovšem pozitivně definuje kategorii doplňkového zprostředkovatele. Bylo by vhodné vyjasnit jednotlivé varianty a uvést je do souladu s předloženou textací návrhu zákona.

V části F.2 Působnost – flotily v části „navrhované řešení a odůvodnění“ neodpovídá zvolená varianta textací návrhu zákona. Bylo by tedy vhodné uvést ZZ RIA do souladu s předloženým návrhem zákona. Při posuzování je nutno také zohlednit právní úpravu skupinového pojištění dle občanského zákoníku.

V části F.4 Odbornost – skupiny odbornosti předkladatel neposuzuje možnost přizpůsobení požadavků na odborné předpoklady k výkonu činností pro zprostředkovatele doplňkového pojištění. Zpráva neobsahuje posouzení dopadů nevyužití této diskrece, kdy jsou kladeny požadavky na odbornost zprostředkovatelů doplňkového pojištění ve stejném rozsahu jako na samostatné zprostředkovatele a vázané zástupce.

V kapitole F.5 Odbornost – kontinuální odborná příprava (následné vzdělávání) předkladatel neprovedl posouzení nákladů pojišťoven a PZ na externí následné vzdělávání dle požadavků směrnice. Úvaha o pouhém převedení nákladů na provoz interního vzdělávacího systému není reálná, protože návrh předpokládá povinnost následného vzdělávání prostřednictvím akreditované osoby.

V části F.6 Informace o výši odměny za zprostředkování pojištění v části „navrhované řešení a odůvodnění“ předkladatel navrhuje volit variantu 0. V návrhu zákona však byla zvolena varianta 2, tedy informování klienta o celkových nákladech s uvedením výše jednotlivých položek nákladů, včetně informace o výši provize PZ. Vzhledem k tomu, že nejde o transpoziční povinnost, bylo by vhodné podrobněji zhodnotit dopady tohoto řešení a odůvodnit vhodnost daného řešení.

V části F.7 Mimosoudní řešení sporů navržené řešení neodpovídá návrhu změnového zákona, kterým se mj. mění zákon o finančním arbitrovi v tom smyslu, že se rozšiřuje jeho kompetence k mimosoudnímu řešení sporů z neživotního pojištění se spotřebiteli. Bylo by vhodné zhodnotit dopady a obhájit výběr tohoto řešení.

Předkladatel provedl částečný **odhad nákladů** v rámci vyhodnocování variant řešení. Ne vždy je ale uvedený odhad důvěryhodný. V části 3.2 shrnutí ZZ RIA nejsou zohledněny například náklady pojišťoven na úpravu informačních systémů, nutnou úpravu procesů a náklady na provedení změn smluvní dokumentace s klienty i pojišťovacími zprostředkovateli a dále náklady na zvýšenou administrativní zátěž.

Předkladatel uvádí, že návrh a jeho dílčí témata **konzultoval** s širokým okruhem subjektů v průběhu několika let. Materiál určený k projednání vládou obsahuje zevrubné vypořádání připomínek, včetně těch, které poskytly různé zájmové skupiny dotčené tímto návrhem zákona. Rozsah konzultací a práci s jejich výsledky je třeba ocenit. Předkladatel naopak ve zprávě RIA nezmiňuje, zda se během přípravy návrhu zákona seznámil s technickým dokumentem EIOPA,² který mimo jiné obsahuje rozsáhlé hodnocení dopadů různých variant řešení vyplývajících ze směrnice IDD hned v několika oblastech. Tento dokument je součástí přípravy možných budoucích delegovaných aktů Evropské komise, které specifikují aplikaci směrnice na technické úrovni. Konzultace této studie by mohla pomoci připravit takovou národní legislativu, která by v souladu s budoucími delegovanými akty zajistila přehledné a racionální právní prostředí.

² Technical Advice on possible delegated acts concerning the Insurance Distribution Directive, EIOPA-17/048, 1. 2. 2017.

Přezkum účinnosti regulace bude předkladatel provádět průběžně s tím, že se zaměří na změny počtu osob v odvětví, výsledky dohledu a nový systém ověřování odbornosti s pětiletým horizontem přezkumu.

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o distribuci pojištění uplatňuje tyto **zásadní připomínky**:

- 1) chybí posouzení variant řešení v oblasti poskytování rady a doporučení zákazníkovi;
- 2) chybí posouzení právních dopadů povinnosti pojišťoven registrovat se jako samostatný zprostředkovatel a dále posouzení konstruktivní přičitatelnosti protiprávního činu;
- 3) chybí posouzení varianty nižších nároků na další vzdělávání zprostředkovatelů doplňkového pojištění;
- 4) chybí posouzení dopadů na elektronické služby poskytované ČNB a jejich vztah k ostatním službám informačních systémů veřejné správy včetně možných dopadů na služby e-commerce v oblasti pojišťovnictví;
- 5) je třeba vyrovnat se s impact assesmentem EIOPA a problematikou vedení registru zprostředkovatelů;
- 6) výsledky konzultací, na základě kterých předkladatel akceptoval některé připomínky, je třeba zohlednit ve vyhodnocení variant.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona o distribuci pojištění přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:
Mgr. Zdeněk Zajíček

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise