

Sprawa C-18/24**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

11 stycznia 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Nejvyšší správní soud, Republika Czeska

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

29 grudnia 2023 r.

Strona skarżąca:

NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.

Strona przeciwna:

Česká národní banka

[...] [postępowanie krajowe] **POSTANOWIENIE**

Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Republika Czeska) postanowił [...] w sprawie strony skarżącej: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, z siedzibą [...] Bratysława, [...], przeciwko stronie przeciwnej: **Česká národní banka** (czeski bank narodowy, Republika Czeska), z siedzibą [...] Praga 1, dotyczącej skargi na decyzję zarządu Česká národní banka (czeskiego banku narodowego) z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt 2021/007794/ CNB/110/01, w postępowaniu w sprawie skargi kasacyjnej strony skarżącej od wyroku Městský soud v Praze (sądu miejskiego w Pradze, Republika Czeska) z dnia 19 października 2022 r., sygn. akt 6 Af 9/2021–105,

orzekł co następuje:

- I. Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedkłada się następujące pytania prejudycjalne:

1. Czy art. 155 dyrektywy [...] 2009/138/WE (Wyplacalność II) należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on również przypadki sprawowania przez organ nadzoru państwa przyjmującego nadzoru nad wypełnianiem przez zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1286/2014 (PRIIP) lub w dyrektywie [...] 2016/97 (IDD)?
 2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy z art. 155 dyrektywy Wyplacalność II wynikają nadrzędne uprawnienia organu nadzoru państwa siedziby i zobowiązanie organu nadzoru państwa przyjmującego do wyczerpania w pierwszej kolejności procedur powiadomienia i podjęcia środków mających na celu usunięcie nieprawidłowości, przewidzianych w ust. 1, 2 i 3 tego artykułu dyrektywy, również w przypadku nałożenia kar administracyjnych w rozumieniu ust. 5 i 6 tego artykułu dyrektywy?
- II. [...] [postępowanie krajowe]

Uzasadnienie:

I. Przedmiot postępowania

- 1 Strona skarżąca jest słowacką spółką handlową i zakładem ubezpieczeń prowadzącym działalność w dziedzinie ubezpieczeń na życie. Na terytorium Republiki Czeskiej strona skarżąca posiada oddział założony w Pradze na podstawie swobody przedsiębiorczości. Stroną przeciwną jest organ nadzoru Republiki Czeskiej jako przyjmującego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Strona przeciwna uznała stronę skarżącą za winną trzech wykroczeń administracyjnych, za które nałożyła na nią grzywnę w wysokości 1 000 000 CZK.
- 2 Pierwsze wykroczenie administracyjne polegało na naruszeniu obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 1 oraz w art. 8 ust. 3 lit. c) ppkt. (ii), (iii) i (iv) oraz w art. 8 ust. 3 lit. f) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (zwanego dalej „rozporządzeniem PRIIP”) i zostało rozpatrzone na podstawie § 179 ust. 1 krajowej zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (ustawy nr 256/2004 w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej na rynku kapitałowym, zwanej dalej „ZPKT”). W szczególności, zdaniem strony przeciwnej, strona skarżąca nie zapewniła, aby informacje w jej dokumentach zawierających kluczowe informacje (tzw. KID – Key Information Documents) na temat produktów były dokładne, rzetelne, jasne, spójne z wiążącymi dokumentami umownymi i niewprowadzające w błąd; a ponadto, aby dokumenty zawierające

kluczowe informacje obejmowały wszelkie informacje o jakości i zakresie wymaganymi przez bezpośrednio obowiązujące przepisy prawa Unii Europejskiej.

- 3 Drugie i trzecie wykroczenie administracyjne polegało na naruszeniu obowiązków wynikających z zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (ustawy nr 170/2018 o dystrybucji ubezpieczeń i reasekuracji, zwanej dalej „ZDPZ”), która transponuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) [...] 2016/97 w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (zwaną dalej „dyrektywą IDD”). Drugie wykroczenie administracyjne zostało rozpatrzone na podstawie § 110 ust. 1 lit. c) ZDPZ i polegało na naruszeniu przez stronę skarżącą ciężącego na zakładzie ubezpieczeń obowiązków wprowadzenia, utrzymania i stosowania zasad kontroli działalności w odniesieniu do działających na jego rzecz niezależnych pełnomocników, z uwzględnieniem kontroli należytego przestrzegania przepisów prawa określonych w § 48 ust. 1 lit. a) tej ustawy. Trzecie z wykroczeń administracyjnych zostało rozpatrzone na podstawie § 114 ust. 1 pkt 1 ZDPZ i polegało na naruszeniu przez stronę skarżącą obowiązku zapewnienia klientowi doradztwa przed zawarciem umowy ubezpieczenia kapitałowego, określonego w § 78 tej ustawy.
- 4 W toku postępowania administracyjnego strona przeciwna rozpatrzyła zarzut strony skarżącej, dotyczący braku kompetencji strony przeciwnej do prowadzenia postępowania karnoadministracyjnego z powołaniem się na § 110 zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (ustawy nr 277/2009 o ubezpieczeniach, zwanej dalej „ZPoj”), transponującej art. 155 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady [...] 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (zwanej dalej „dyrektywą Wypłacalność II”), które jej zdaniem regulują kwestię spójnego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego. Zdaniem strony skarżącej strona przeciwna, jako organ nadzoru państwa przyjmującego, nie zastosowała się do wyżej wymienionych przepisów ustawy i dyrektywy, nie poinformowała organu nadzoru państwa siedziby o domniemanym naruszeniu prawa w przyjmującym państwie członkowskim i nie zaczęła na ewentualne podjęcie przez ten organ odpowiednich środków w celu usunięcia nieprawidłowości przez skarżącą. Zdaniem strony skarżącej strona przeciwna nie była zatem uprawniona do prowadzenia samodzielnie postępowania w sprawie nałożenia kary wobec strony skarżącej. Strona przeciwna uważa natomiast, że przepisy dotyczące nadzoru w ZPKT i ZDPZ stanowią odrębną regulację (opartą na innych przepisach europejskich niż dyrektywa Wypłacalność II), a zatem są niezależne od przepisów dotyczących nadzoru w ZPoj. Zdaniem strony przeciwnej, przepisy szczególnie ZPKT i ZDPZ mają pierwszeństwo stosowania w stosunku do przepisów ZPoj. Zdaniem strony przeciwnej, strona skarżąca dopuściła się naruszeń obowiązków wynikających z ZPKT i ZDPZ, za które została bezpośrednio ukarana, a nie obowiązków wynikających z ZPoj.
- 5 Również Městský soud v Praze (sąd miejski w Pradze) w zaskarżonym wyroku przywołanym w nagłówku nie uznał tego zarzutu za zasadny i oddalił wniesioną skargę. Městský soud (sąd miejski) potwierdził wniosek strony przeciwnej,

zgodnie z którym w sprawie nie należało stosować ZPoj, regulującej ogólne warunki ubezpieczeń, których strona skarżąca nie naruszyła, lecz wyłącznie ZPKT i ZDPZ, regulujące wyspecjalizowane segmenty usług świadczonych przez zakłady ubezpieczeń, których dotyczyły wykroczenia administracyjne popełnione przez stronę skarżącą.

- 6 Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) jest zobowiązany podczas kontroli sądowej zaskarżonego wyroku Městský soud v Praze (sądu miejskiego w Pradze) do rozpatrzenia zarzutu kasacyjnego strony skarżącej [(obecnie skarżące) w postępowaniu przed najwyższym sądem administracyjnym], zgodnie z którym § 110 ZPoj, oparty na art. 115 dyrektywy Wypłacalność II, powinien być stosowany we wszystkich działaniach nadzorczych dotyczących sektora ubezpieczeń. Zdaniem skarżącej, zarówno § 110 ZPoj, jak i art. 115 dyrektywy Wypłacalność II odnoszą się ogólnie do niewykonania obowiązków/nieprzestrzeganiu przepisów, a zatem nie ograniczają się do naruszenia obowiązków przewidzianych w ZPoj, tudzież obowiązków nałożonych przepisami zgodnie z dyrektywą Wypłacalność II. Mimo że skarżąca została ukarana za naruszenie ZPKT i ZDPZ, nadal było to naruszenie obowiązków w zakresie działalności ubezpieczeniowej. W ocenie skarżącej ani rozporządzenie PRIIP (i nawiązująca do niego na poziomie krajowym ZPKT), ani dyrektywa IDD (i transponujący ją przepis krajowy ZDPZ) nie są regulacjami niezależnymi od podstawowej regulacji sektorowej sektora ubezpieczeniowego, lecz stanowią przepisy uzupełniające, nierozdzielnie związanymi z przepisami ZPoj (transponującej dyrektywę Wypłacalność II), którą należało zastosować w sprawie. Zdaniem skarżącej niezastosowanie przez stronę przeciwną § 110 ZPoj doprowadziło do niezgodności z prawem wydanej przez nią decyzji administracyjnej.

II. Powołane przepisy prawa Unii i prawa krajowego

- 7 Zgodnie z art. 155 dyrektywy Wypłacalność II, regulującym, zgodnie z jego tytułem, procedurę w przypadkach, gdy zakłady ubezpieczeń nie przestrzegają przepisów prawa:

Jeżeli organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego ustalą, że zakład ubezpieczeń, który na jego terytorium posiada oddział lub prowadzi działalność w ramach swobody świadczenia usług, nie przestrzega obowiązujących w tym państwie członkowskim przepisów, wymagają od danego zakładu ubezpieczeń usunięcia takiej nieprawidłowości (ust. 1).

Jeżeli dany zakład ubezpieczeń nie podejmuje niezbędnych działań, organy nadzoru danego państwa członkowskiego powiadamiają o tym organy nadzoru państwa członkowskiego siedziby. Organ nadzoru państwa członkowskiego siedziby możliwie najszybciej podejmuje właściwe środki, aby zapewnić usunięcie nieprawidłowości przez zakład ubezpieczeń. Organ nadzoru państwa członkowskiego siedziby informują organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego o podjętych środkach (ust. 2).

Jeżeli, mimo środków podjętych przez państwo członkowskie siedziby lub w związku z faktem, że w państwie tym środki te okazują się niewystarczające lub nie występują, zakład ubezpieczeń w dalszym ciągu narusza przepisy prawa obowiązujące w przyjmującym państwie członkowskim, organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego mogą, po powiadomieniu organów nadzoru państwa członkowskiego siedziby, podjąć odpowiednie środki w celu zapobieżenia dalszym nieprawidłowościom lub ukarania za nie, w tym, w stopniu, w jakim jest to bezwzględnie konieczne, środki zapobiegające dalszemu zawieraniu przez zakład ubezpieczeń nowych umów ubezpieczenia na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (ust. 3).

[uwaga: podkreślenia dodane przez Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny)]

- 8 *Zgodnie z art. 155 ust. 5 tej dyrektywy ust. 1, 2 i 3 nie mają wpływu na uprawnienia państw członkowskich do karania za naruszenia mające miejsca na ich terytoriach, a zgodnie z art. 155 ust. 6 tej dyrektywy, jeżeli zakład ubezpieczeń, który dopuścił się naruszenia, ma jednostkę organizacyjną lub posiada majątek w danym państwie członkowskim, organy nadzoru tego państwa członkowskiego mogą, zgodnie z prawem krajowym, nałożyć krajowe kary administracyjne przewidziane za tego rodzaju naruszenia, w drodze postępowania egzekucyjnego wobec tej jednostki organizacyjnej lub tego majątku.*
- 9 *W czeskim porządku prawnym art. 155 dyrektywy Wypłacalność II został transponowany w § 110 ZPoj, regulującym sprawowanie nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego w następujący sposób:*
- (1) *Jeżeli Česká národní banka [czeski bank narodowy] stwierdzi, że zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego, który prowadzi działalność ubezpieczeniową lub reasekuracyjną na terytorium Republiki Czeskiej na podstawie prawa do utworzenia podmiotu zależnego lub na podstawie swobody tymczasowego świadczenia usług, nie wypełnia obowiązków, którym podlega taka działalność w Republice Czeskiej, zobowiąże taki zakład ubezpieczeń do usunięcia stwierdzonych uchybień w terminie wyznaczonym przez Česká národní banka [czeski bank narodowy].*
- (2) *W celu ustalenia lub weryfikacji faktów, o których mowa w ust. 1, Česká národní banka [czeski bank narodowy] może zażądać od takiego zakładu ubezpieczeń przedstawienia dokumentów, informacji i niezbędnych wyjaśnień dotyczących jego działalności na terytorium Republiki Czeskiej, a zakład ubezpieczeń jest zobowiązany do ich przedstawienia.*
- (3) *Jeżeli zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego nie usunie w wyznaczonym terminie uchybień, o których mowa w ust. 1, Česká národní banka [czeski bank narodowy] poinformuje o tym organ nadzoru państwa członkowskiego siedziby.*

(4) *Jeżeli środki naprawcze nałożone przez organ nadzoru państwa członkowskiego siedziby nie prowadzą do usunięcia stwierdzonych uchybień w działalności zakładu ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego lub jeżeli nie nałożono żadnych środków naprawczych, Česká národní banka [czeski bank narodowy] nałoży na taki zakład ubezpieczeń grzywnę lub zakaz zawierania nowych umów ubezpieczenia lub umów reasekuracji na terytorium Republiki Czeskiej i rozszerzania zakresu zobowiązań wynikających z zawartych już umów. Česká národní banka [czeski bank narodowy] informuje organ nadzoru państwa członkowskiego siedziby o tej decyzji. Česká národní banka [czeski bank narodowy] może jednocześnie przekazać sprawę do Europejskiego Urzędu Nadzoru z wnioskiem o udzielenie pomocy.*

(5) *W przypadku spraw niecierpiących zwłoki Česká národní banka [czeski bank narodowy] postępuje zgodnie z ust. 4 bez stosowania procedury, o której mowa w ust. 1–3.*

III. Analiza przedłożonych pytań prejudycjalnych

- 10 W związku z powyższym Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) jest zobowiązany do dokonania oceny kwestii prawnej, czy art. 155 dyrektywy Wypłacalność II (a tym samym również krajowy przepis transponujący § 110 ZPoj) ma zastosowanie również do przypadków nadzoru przez organ nadzoru państwa przyjmującego (strony przeciwnej) w odniesieniu do przestrzegania przez zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego (skarżącą) obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie IDD.
- 11 Jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie jest twierdząca, Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) musi następnie zbadać, czy z art. 155 dyrektywy Wypłacalność II (a zatem również z krajowego przepisu transponującego §110 ZPoj) wynikają nadrzędne uprawnienia organu nadzoru państwa siedziby i zobowiązanie organu nadzoru państwa przyjmującego (strony przeciwnej) do wyczerpania w pierwszej kolejności procedur powiadomienia i podjęcia środków mających na celu usunięcie nieprawidłowości, przewidzianych w ust. 1, 2 i 3 art. 155 dyrektywy oraz ust. 1, 3 i 4 § 110 Zpoj, również w przypadku nałożenia kar administracyjnych w rozumieniu ust. 5 i 6 art. 155 dyrektywy, czy też organ nadzoru państwa przyjmującego może przystąpić do ukarania i nałożenia sankcji administracyjnych bez podejmowania innych działań.
- 12 Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) jest zobowiązany, zgodnie z art. 267 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „TSUE” lub „Trybunałem”), w przypadku gdy przed sądem zostało podniesione pytanie związane z ważnością i wykładnią aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) doszedł do wniosku, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

- 13 Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) nie posiada wiedzy, aby kwestia wykładni art. 155 dyrektywy Wyłacalność II w zakresie, w jakim ma ona znaczenie dla niniejszej sprawy, została rozstrzygnięta w orzecznictwie TSUE (nie jest to *acte éclairé*). Jednocześnie jako sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji powinien zachować szczególną uwagę dokonując oceny dotyczącej istnienia lub braku racjonalnych wątpliwości co do prawidłowej wykładni zastosowanego przepisu prawa Unii oraz uwzględnić w szczególności cel, do którego zmierza postępowanie prejudycjalne, jakim jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii (wyrok wielkiej izby TSUE z dnia 6 października 2021 r., w sprawie *Conorzio ItalianManagement*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, pkt 49). Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) jest przekonany, że żaden z poniższych, wchodzących w rachubę wariantów wykładni, nie może zostać uznany za jednoznaczny i bez racjonalnych wątpliwości wyraźnie bardziej przekonujący niż inny wariant (a tym samym za *acte clair*), dlatego w sentencji niniejszego postanowienia przedkłada wskazane pytania prejudycjalne.

III.1 W przedmiocie pytania pierwszego: zastosowanie art. 155 dyrektywy Wyłacalność II

- 14 Odnosząc się do pierwszego pytania, czy art. 155 dyrektywy Wyłacalność II ma zastosowanie również do przypadków sprawowanego przez organ nadzoru państwa przyjmującego nadzoru nad tym, czy zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego spełnia obowiązki przewidziane w rozporządzeniu PRIIP lub dyrektywie IDD, Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) dostrzega **pierwszą możliwość wykładni**, w której sformułowanie zawarte w art. 155 ust. 1 dyrektywy Wyłacalność II „*zakład ubezpieczeń (...) nie przestrzega obowiązujących (...) przepisów*” [ang.: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; fr.: *ne respecte pas les dispositions légales (...) qui lui sont applicables*] państwa przyjmującego, jest interpretowane jedynie w ten sposób, że nie przestrzega **przepisów wprowadzających wymogi materialnoprawne e wynikające z tej dyrektywy**. W takim przypadku procedura przewidziana w art. 155 dyrektywy Wyłacalność II nie miałaby zatem zastosowania do nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie IDD.
- 15 Za taką wykładnią przemawiają regulacje dotyczące nadzoru i organów nadzoru zawarte w rozdziale III dyrektywy Wyłacalność II. O ile zgodnie z dyrektywą głównym celem nadzoru jest, ogólnie rzecz biorąc, *ochrona ubezpieczających i beneficjentów* (art. 27), o tyle celem drugorzędnym jest *stabilność systemów finansowych w Unii Europejskiej* (art. 28), czemu odpowiada również skrócony tytuł dyrektywy. Ponadto, podstawą nadzoru jest *podejście perspektywiczne i oparte na ocenie ryzyka* (art. 29 ust. 1). Zgodnie z motywem 14 preambuły, ochrona ubezpieczających zakłada, że zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji podlegają skutecznym wymogom dotyczącym wypłacalności, których wynikiem jest efektywna alokacja kapitału w Unii Europejskiej. Zgodnie z motywem 24 preambuły, organy nadzoru rodzimego państwa członkowskiego powinny być

odpowiedzialne za monitorowanie kondycji finansowej zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.

- 16 Przed wszystkim jednak, art. 30 dyrektywy Wyplacalność II, który reguluje zakres nadzoru ustanowionego przez tę dyrektywę, stanowi, że *nadzór finansowy nad zakładami ubezpieczeń i zakładami reasekuracji, w tym nad działalnością, którą prowadzą one przez swoje oddziały albo w ramach swobody świadczenia usług, stanowi wyłączną odpowiedzialność państwa członkowskiego siedziby (ust. 1). Nadzór finansowy prowadzony na mocy ust. 1 obejmuje sprawdzenie, w odniesieniu do całej działalności zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji, jego stopnia wypłacalności, tworzenia rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, jego aktywów i dopuszczonych funduszy własnych, zgodnie z ustanowionymi zasadami lub praktyką stosowaną w państwie członkowskim siedziby na mocy przepisów przyjętych na poziomie wspólnotowym [...] (ust. 2). Zgodnie zaś z art. 36 ust. 1 dyrektywy, regulującym proces nadzoru, państwa członkowskie dbają o to, aby organy nadzoru dokonywały przeglądu i oceny strategii, procesów i procedur sprawozdawczych ustanowionych przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji w celu zapewnienia zgodności z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi przyjętymi na mocy niniejszej dyrektywy, przy czym z wyliczenia zawartego w ust. 2 tego artykułu wynika, że chodzi o monitorowanie kondycji finansowej zakładów ubezpieczeń, czemu odpowiada również skrócony tytuł dyrektywy *Wyplacalność II* i zdecydowana większość jej pozostałej treści.*
- 17 W tym pierwszym wariancie wykładni logiczna wydaje się zatem interpretacja art. 155 dyrektywy Wyplacalność II jako stanowiącego kontynuację regulacji dotyczących nadzoru z rozdziału III dyrektywy (to znaczy nadzoru finansowego) i że w związku z tym należy go stosować wyłącznie w przypadku naruszenia przepisów transponujących wymogi dyrektywy Wyplacalność II.
- 18 Jednakże, zdaniem Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego), nie można również wykluczyć **drugiej możliwości wykładni**, akcentującej systematykę dyrektywy Wyplacalność II, w której art. 155 znajduje się dopiero w rozdziale VIII, zatytułowanym *Prawo przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług*, którego przedmiotem i celem jest harmonizacja wszelkiego nadzoru nad działalnością w zakresie ubezpieczeń. Zgodnie z tym wariantem wykładni wyrażenie „zakład ubezpieczeń (...) nie przestrzega (...) przepisów“ zawarte w art. 155 ust. 1 dyrektywy Wyplacalność II należałoby zatem interpretować tak, że **nie przestrzega jakichkolwiek przepisów prawnych wdrażających wymogi Unii w zakresie statusu i działalności zakładów ubezpieczeń** (a więc również innych niż wynikające z dyrektywy Wyplacalność II). Procedura przewidziana w tym artykule ma zatem zastosowanie do całej działalności nadzorczej organów nadzoru nad zakładami ubezpieczeń.
- 19 Za tym wariantem wykładni przemawia motyw 11 preambuły, podkreślający, że dyrektywa stanowi zasadniczy instrument służący urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego. Z tego powodu, zgodnie z przywołanym motywem, uznaje się za

właściwe doprowadzenie do harmonizacji w stopniu koniecznym i wystarczającym do wzajemnego uznawania zezwoleń oraz systemów nadzoru, a tym samym do uzyskania systemu jednego zezwolenia ważnego w całej Wspólnocie i umożliwiającego sprawowanie nadzoru nad zakładem przez rodzime państwo członkowskie, bez jakiegokolwiek doprecyzowania czy ograniczenia tego nadzoru. Również w motywie 18 preambuły podkreślono, że organy nadzoru państw członkowskich powinny mieć zatem do dyspozycji wszystkie środki, które są niezbędne do zapewnienia prawidłowego prowadzenia działalności przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji na całym terytorium Wspólnoty, niezależnie od tego, czy jest ona prowadzona na podstawie prawa przedsiębiorczości, czy swobody świadczenia usług.

- 20 Zgodnie z tym wariantem wykładni rozdział III dyrektywy regulowałby zatem tylko jeden segment nadzoru, a mianowicie nadzór finansowy, czyli nadzór nad kondycją finansową zakładów ubezpieczeń. Ponieważ celem dyrektywy jest dążenie do harmonizacji wszystkich segmentów nadzoru i wszystkich działań organów nadzoru w dziedzinie ubezpieczeń, a tym samym dążenie do maksymalizacji wdrażania zasady nadzoru nad zakładami ubezpieczeń przez państwo członkowskie siedziby (we wcześniejszej terminologii zasady nadzoru państwa członkowskiego siedziby), art. 155 dyrektywy Wypłatność II będzie miał również wpływ na nadzór nad innymi wymogami materialnoprawnymi dotyczącymi statusu i działalności zakładów ubezpieczeń.
- 21 Podsumowując tę część, Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) zauważa, że zna treść wyroku TSUE z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *Komisja/Włochy*, C-518/06, ECLI:EU:C:2009:270, w którym TSUE wypowiedział się w sposób restrykcyjny (tj. raczej na rzecz pierwszego wariantu wykładni) w przedmiocie zasady kontroli rodzimego państwa członkowskiego, w tym sensie, że zasada ta rozciąga się wyłącznie na nadzór finansowy (pkt 115 wyroku) i że zamiarem prawodawcy wspólnotowego nie było to, iż rodzime państwo członkowskie ma wyłączną kompetencję w zakresie nadzoru obejmującą praktyki handlowe zakładów ubezpieczeń (pkt 116 wyroku) i nie wyklucza to kontroli sprawowanej przez organy państwa przyjmującego (pkt 117 wyroku). Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) podkreśla jednak, że przywołany wyrok dotyczy przepisów, które w odróżnieniu do niniejszej sprawy dotyczyły ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie, oraz że w przywołanym wyroku dokonano wykładni dyrektywy Rady [...] 92/49/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniającej dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG („trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie”). Ani przepisy, ani intencje prawodawcy europejskiego wyrażone w preambule dyrektywy Wypłatność II nie są tożsame z przepisami i preambułą trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie. Z tego względu Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) nie uważa przedłożonego pytania za *acte éclairé*. Dyrektywa Wypłatność II dopuszcza

przy tym obie nakreślone powyżej wykładnie, spośród których TSUE powinien dokonać wyboru.

III.2 W przedmiocie pytania drugiego: (bez)warunkowe uprawnienie organu nadzoru państwa przyjmującego do nakładania sankcji administracyjnych

- 22 Gdyby TSUE uznał, że art. 155 dyrektywy Wyłacalność II odnosi się do całości działalności nadzorczej organów nadzoru (zob. pkt [19]–[21] powyżej), a tym samym również do kontroli przestrzegania obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie IDD, konieczne jest zbadanie samej procedury opisanej w art. 155 dyrektywy oraz rozróżnienia, kiedy organ nadzoru państwa przyjmującego jest zobowiązany postępować w duchu tego artykułu, a kiedy nie. Chodzi w szczególności o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy z art. 155 dyrektywy Wyłacalność II wynikają nadrzędne uprawnienia organu nadzoru państwa siedziby i związane z nimi zobowiązanie organu nadzoru państwa przyjmującego do wyczerpania procedur powiadomienia i podjęcia środków mających na celu usunięcie nieprawidłowości, przewidzianych w ust. 1, 2 i 3 tego artykułu dyrektywy, również w przypadku nałożenia kar administracyjnych w rozumieniu ust. 5 i 6 tego artykułu. Pytanie to nie jest jednak jasne ze względu na problematyczne brzmienie tekstu dyrektywy w wielu wersjach językowych.
- 23 Zgodnie z **pierwszą możliwością wykładni** organ nadzoru państwa przyjmującego powinien wyczerpać procedury powiadomienia i podjęcia środków mających na celu usunięcie nieprawidłowości, przewidziane w art. 155 ust. 1, 2 i 3 dyrektywy nie tylko przed podjęciem odpowiednich środków w celu zapobieżenia dalszym nieprawidłowościom (tj. *prospektywnych* środków w rodzaju zakazu zawierania nowych umów ubezpieczenia na jego terytorium), ale również przed podjęciem środków mających na celu karanie za naruszenia (tj. *retrospektywnych* kar administracyjnych). Ten wariant wykładni akcentuje interpretację terminu „*lub ukarania za nie*” zawartego w art. 155 ust. 3 dyrektywy Wyłacalność II (ang.: *or penalise*, fr.: *ou réprimer*), z którego można wnioskować, przynajmniej w niektórych wersjach językowych, że również ukaranie zakładu ubezpieczeń przez organ nadzoru państwa przyjmującego jest uzależnione od wyczerpania procedur powiadomienia i podjęcia środków mających na celu usunięcie nieprawidłowości. W tym wariantcie wykładni przepisy art. 155 ust. 5 i 6 dyrektywy jedynie potwierdzają późniejsze uprawnienie organu nadzoru państwa przyjmującego do karania, jeżeli organ nadzoru państwa siedziby nie podjął odpowiednich środków lub jeżeli zakład ubezpieczeń na ich podstawie nie usunął nieprawidłowości.
- 24 Natomiast jeżeli chodzi o **drugą możliwość wykładni**, kładzie ona nacisk na brzmienie art. 155 ust. 5 i 6 dyrektywy Wyłacalność II, który można również interpretować w ten sposób, że potwierdza on od razu (bez jakichkolwiek warunków) uprawnienia orzecznicze i wykonawcze organów nadzoru poszczególnych przyjmujących państw członkowskich. Odbywa się to bez konieczności uprzedniego wyczerpania procedur przewidzianych w art. 155 ust. 1,

- 2 i 3 dyrektywy Wypłatność II. Językowe sformułowanie nie wyklucza takiej wykładni, ponieważ zgodnie z ust. 5 ust. 1, 2 i 3 nie mają wpływu na uprawnienia państw członkowskich do *karania za naruszenia mające miejsce na ich terytoriach* (ang.: *penalise infringements within their territories*; fr.: *sanctionner les infractions sur leur territoire*); a zgodnie z ust. 6 organy nadzoru państwa przyjmującego mogą *nałożyć krajowe kary administracyjne przewidziane za tego rodzaju naruszenia, w drodze postępowania egzekucyjnego* (ang.: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, fr.: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).
- 25 W tym drugim wariantcie wykładni procedury powiadomienia i podjęcia środków mających na celu usunięcie nieprawidłowości, przewidziane w art. 155 ust. 1, 2 i 3 dyrektywy, stanowi warunek jedynie do podjęcia odpowiednich środków w celu zapobieżenia dalszym nieprawidłowościom (tj. prospektywnych środków w rodzaju zakazu zawierania nowych umów ubezpieczenia na jego terytorium), ale nie warunkuje możliwości organów nadzoru państwa przyjmującego do bezpośredniego, samodzielnego i skutecznego karania wykroczeń administracyjnych, do których doszło na jego terytorium.
- 26 Wykładnię tę potwierdza na przykład francuska wersja językowa dyrektywy, w której w art. 155 ust. 3 posłużono się pojęciami *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités* to znaczy zapobiegania lub zwalczania nowych nieprawidłowości (błędów). I tak w ust. 3 francuska wersja dyrektywy jest ukierunkowana wyłącznie na środki prospektywne, a nie kary retrospektywne.
- 27 Wykładnię tę potwierdza również stanowisko (niepoparte bardziej szczegółowym uzasadnieniem) wyrażone w cytowanym powyżej wyroku TSUE w sprawie Komisja/Włochy C-518/06 (pkt 120), w którym w odniesieniu do art. 40 ust. 7 trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie potwierdzono uprawnienia przyjmującego państwa członkowskiego do karania naruszeń popełnionych na jego terytorium, przy czym TSUE nie rozważał obowiązku wcześniejszego wyczerpania procedury powiadomienia i podjęcia środków mających na celu usunięcie nieprawidłowości zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 40 ust. 3, 4, 5 trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie.
- 28 Wreszcie, Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) zauważa, że jest mu również znany wyrok TSUE z dnia 27 kwietnia 2017 r., *Onix Asigurări SA*, C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316. W ocenie Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego) wyrok ten nie zawiera jednak żadnej odpowiedzi na zadane pytania prejudycjalne, ponieważ dotyczy art. 40 ust. 6 trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie (analogicznego do obecnego art. 155 ust. 4 dyrektywy Wypłatność II), to znaczy możliwości przyjęcia w nagłych (pilnych) wypadkach niezbędnych środków, mających charakter prospektywny i stanowiących tymczasowe środki zabezpieczające (pkt 52 wyroku). Nie dotyczy on zatem kwestii uprawnień

organów do nakładania sankcji administracyjnych, które są przedmiotem niniejszej sprawy.

IV. Wnioski

- 29 Mając na uwadze powyższe, Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) przedkłada do Trybunału pytania prejudycjalne wskazane w sentencji I niniejszego postanowienia.

[...]

[...] [postępowanie krajowe,
data, podpisy]

DOKUMENT ROBOCZY