

**Predmet C-18/24****Zahtjev za prethodnu odluku****Datum podnošenja:**

11. siječnja 2024.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Nejvyšší správní soud (Češka Republika)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

29. prosinca 2023.

**Žalitelj:**NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,  
NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**Druha stranka u žalbenom postupku:**

Česká národní banka

---

[omissis] [nacionalni postupak] **RJEŠENJE**

Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) [omissis] u predmetu žalitelja: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, sa sjedištem u [omissis] Bratislavi, [omissis], protiv druge stranke u žalbenom postupku: **Česká národní banka** (Češka narodna banka), sa sjedištem u [omissis] Prag 1, povodom žalbe protiv odluke uprave Češke narodne banke od 21. siječnja 2021., broj spisa 2021/007794/ CNB/110/01, u postupku povodom žaliteljeve žalbe u kasacijskom postupku protiv presude Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika) od 19. listopada 2022., broj spisa 6 Af 9/2021–105,

**odlučio je:**

**I.** Sudu Europske unije uputiti sljedeća prethodna pitanja:

- 1.** Treba li članak 155. Direktive 2009/138/EZ [omissis] (Solventnost II) tumačiti na način da obuhvaća i slučajeve u kojima nadzorno

**tijelo države domaćina nadzire izvršavanje obveza društva za osiguranje iz druge države članice predviđenih Uredbom br. 1286/2014 (PRIIP-ovi) ili Direktivom 2016/97 [omissis] o distribuciji osiguranja?**

- 2. U slučaju potvrdnog odgovora, proizlaze li iz članka 155. Direktive Solventnost II isključive ovlasti nadzornog tijela matične države i obveza nadzornog tijela države domaćina da najprije iscrpi postupke obavješćivanja i poduzimanja mjera za otklanjanje nepravilnosti predviđene stavcima 1., 2. i 3. tog članka Direktive i u slučaju izricanja upravnih kazni u smislu stavaka 5. i 6. tog članka Direktive?**

**II.** [omissis] [nacionalni postupak]

### **Obrazloženje:**

#### **I. Predmet postupka**

- 1 Žalitelj je slovačko trgovačko društvo i društvo za osiguranje koje obavlja djelatnost u području životnog osiguranja. Žalitelj na području Češke Republike ima podružnicu osnovanu u Pragu na temelju slobode poslovnog nastana. Druga stranka u žalbenom postupku nadzorno je tijelo Češke Republike kao države članice Europske unije domaćina. Druga stranka u žalbenom postupku proglasila je žalitelja krivim za tri upravna prekršaja za koje mu je izrekla novčanu kaznu u iznosu od 1 000 000 čeških kruna.
- 2 Prvi upravni prekršaj uključivao je povredu obveza predviđenih člankom 6. stavkom 1. i člankom 8. stavkom 3. točkom (c) podtočkama ii., iii. i iv. te člankom 8. stavkom 3. točkom (f) Uredbe (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode (u daljnjem tekstu: Uredba o PRIIP-ovima) i utvrđen je na temelju članka 179. stavka 1. nacionalnog Zakona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (Zakon br. 256/2004 o poslovanju na tržištu kapitala, u daljnjem tekstu: Zakon o poslovanju na tržištu kapitala). Konkretno, druga stranka u žalbenom postupku smatra da žalitelj nije osigurao da podaci u njegovim dokumentima s ključnim informacijama (takozvani KID – *Key Information Documents*) o proizvodima budu točni, pouzdani, jasni, usklađeni s obvezujućim ugovornim dokumentima i da ne dovode u zabludu te, osim toga, da dokumenti s ključnim informacijama uključuju sve informacije o kvaliteti i opsegu koje se zahtijevaju izravno primjenjivim odredbama prava Europske unije.
- 3 Drugi i treći upravni prekršaj uključivali su povredu obveza koje proizlaze iz Zakona č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (Zakon br. 170/2018 o distribuciji osiguranja i reosiguranja, u daljnjem tekstu: Zakon o distribuciji osiguranja i reosiguranja), kojim se prenosi Direktiva (EU) 2016/97 Europskog parlamenta i Vijeća [omissis] o distribuciji osiguranja (u daljnjem tekstu:

Direktiva o distribuciji osiguranja). Drugi upravni prekršaj utvrđen je na temelju članka 110. stavka 1. točke (c) Zakona o distribuciji osiguranja i reosiguranja i uključivao je žaliteljevu povredu obveze osiguravajućeg društva da uvede, održava i primjenjuje načela nadzora aktivnosti u odnosu na neovisne punomoćnike koji postupaju u njegovo ime, uzimajući u obzir provjeru poštovanja pravnih odredbi utvrđenih člankom 48. stavkom 1. točkom (a) tog zakona. Treći upravni prekršaj utvrđen je na temelju članka 114. stavka 1. točke 1. Zakona o distribuciji osiguranja i reosiguranja i uključivao je žaliteljevu povredu obveze da osigura klijentu savjetovanje prije sklapanja ugovora o kapitalnom osiguranju utvrđene člankom 78. tog zakona.

- 4 Tijekom upravnog postupka druga stranka u žalbenom postupku razmotrila je žaliteljev prigovor nenadležnosti druge stranke u žalbenom postupku za vođenje prekršajnog postupka s pozivanjem na članak 110. Zakona č. 277/2009 Sb., o pojišťovníctví (Zakon br. 277/2009 o osiguranju, u daljnjem tekstu: Zakon o osiguranju) kojim se prenosi članak 155. Direktive 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [omissis] o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (u daljnjem tekstu: Direktiva Solventnost II) i kojim se, prema njegovu mišljenju, uređuje pitanje dosljednog nadzora osiguravajućih društava iz druge države članice. Prema žaliteljevu mišljenju, druga stranka u žalbenom postupku, kao nadzorno tijelo države domaćina, nije poštovala prethodno navedene odredbe zakona i direktive, nije obavijestila nadzorno tijelo matične države o navodnoj povredi prava u državi članici domaćinu i nije čekala da to tijelo eventualno poduzme odgovarajuće mjere kako bi žalitelj otklonio nepravilnosti. Žalitelj smatra da druga stranka u žalbenom postupku stoga nije bila ovlaštena samostalno voditi postupak izricanja kazne žalitelju. Međutim, druga stranka u žalbenom postupku smatra da odredbe o nadzoru iz Zakona o poslovanju na tržištu kapitala i Zakona o distribuciji osiguranja i reosiguranja predstavljaju zasebno uređenje (koje se temelji na europskim odredbama koje nisu Direktiva Solventnost II) i stoga ne ovise o odredbama o nadzoru iz Zakona o osiguranju. Prema mišljenju druge stranke u žalbenom postupku, posebne odredbe Zakona o poslovanju na tržištu kapitala i Zakona o distribuciji osiguranja i reosiguranja nadređene su odredbama Zakona o osiguranju. Druga stranka u žalbenom postupku smatra da je žalitelj povrijedio obveze koje proizlaze iz Zakona o poslovanju na tržištu kapitala i Zakona o distribuciji osiguranja i reosiguranja, za što je izravno kažnjen, a ne obveze koje proizlaze iz Zakona o osiguranju.
- 5 Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) isto tako u pobijanoj presudi navedenoj u zaglavlju nije smatrao taj prigovor opravdanim i odbio je podnesenu žalbu. Městský soud (Gradski sud, Češka Republika) potvrdio je zaključak druge stranke u žalbenom postupku u skladu s kojim u predmetu nije trebalo primijeniti Zakon o osiguranju kojim se uređuju opći uvjeti osiguranja koje žalitelj nije povrijedio, nego Zakon o poslovanju na tržištu kapitala i Zakon o distribuciji osiguranja i reosiguranja kojima se uređuju specijalizirani segmenti usluga koje pružaju društva za osiguranje na koje su se odnosili upravni prekršaji koje je počinio žalitelj.

- 6 Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) dužan je prilikom sudskog nadzora pobijane presude Městskog soudu v Praze (Gradski sud u Pragu) razmotriti žaliteljev žalbeni razlog u kasacijskom postupku ((sada žalitelj) u postupku pred Vrhovnim upravnim sudom) u skladu s kojim članak 110. Zakona o osiguranju koji se temelji na članku 115. Direktive Solventnost II treba primijeniti u svim nadzornim postupanjima koja se odnose na sektor osiguranja. Prema mišljenju žalitelja, članak 110. Zakona o osiguranju i članak 115. Direktive Solventnost II općenito se odnose na neizvršavanje obveza/nepoštovanje odredbi i stoga se ne ograničavaju na povredu obveza predviđenih Zakonom o osiguranju, kao i obveza koje se nalažu odredbama u skladu s Direktivom Solventnost II. Iako je žalitelj kažnjen za povredu obveza iz Zakona o poslovanju na tržištu kapitala i Zakona o distribuciji osiguranja i reosiguranja, to i dalje predstavlja povredu obveza u području djelatnosti osiguranja. Prema žaliteljevu mišljenju, ni Uredba o PRIIP-ovima (i Zakon o poslovanju na tržištu kapitala koji se na nju odnosi na nacionalnoj razini) ni Direktiva o distribuciji osiguranja (i nacionalni Zakon o distribuciji osiguranja i reosiguranja kojim se ona prenosi) ne predstavljaju propise koji ne ovise o osnovnim sektorskim propisima sektora osiguranja, nego predstavljaju propise koji dopunjuju i neodvojivo su povezani s odredbama Zakona o osiguranju (kojima se prenosi Direktiva Solventnost II), koji je trebalo primijeniti u predmetu. Žalitelj smatra da je propust druge stranke u žalbenom postupku da primijeni članak 110. Zakona o osiguranju doveo do nezakonitosti njezine upravne odluke.

## II. Navedene odredbe prava Unije i nacionalnog prava

- 7 U skladu s člankom 155. Direktive Solventnost II kojim se, prema njegovu naslovu, uređuje postupak u slučajevima kada društva za osiguranja ne poštuju zakonske odredbe:

*Kad nadzorna tijela države članice domaćina utvrde da društvo za osiguranje koje ima podružnicu ili koje obavlja djelatnost u skladu sa slobodom pružanja usluga na njezinom državnom području nije usklađeno sa zakonskim odredbama koje se na njega primjenjuju u toj državi članici, one će zahtijevati od predmetnog društva za osiguranje da otkloni takvu nepravilnost (stavak 1.).*

*Kad predmetno društvo za osiguranje propusti poduzeti potrebne aktivnosti, nadzorna tijela predmetne države članice domaćina o navedenom obavješćuju nadzorna tijela matične države članice. Nadzorna tijela matične države članice poduzimaju čim je prije moguće sve potrebne mjere kako bi osigurale da predmetno društvo za osiguranje otkloni navedenu nepravilnost. Nadzorna tijela matične države članice o poduzetim mjerama obavješćuju nadzorna tijela države članice domaćina (stavak 2.).*

*Kad, unatoč mjerama koje poduzme matična država članica ili zbog toga što su te mjere bile neodgovarajuće ili nedostatne u toj državi članici, društvo za osiguranje ustraje u kršenju zakonskih odredbi koje su na snazi u državi članici domaćinu, nadzorna tijela države članice domaćina mogu, nakon što obavijeste*

*nadzorna tijela matične države članice, poduzeti primjerene mjere kako bi spriječile ili kaznile daljnje nepravilnosti, uključujući, u mjeri u kojoj je to iznimno nužno, sprečavanje tog društva da nastavi sklapati nove ugovore o osiguranju na državnom području države članice domaćina (stavak 3.).*

[napomena: isticanje Nejvyššeg správnog soudu (Vrhovni upravni sud)]

- 8 U skladu s člankom 155. stavkom 5. te direktive, *odredbe stavaka 1., 2. i 3. ne utječu na ovlast država članica da kažnjavaju prekršaje na svom državnom području*, a u skladu s člankom 155. stavkom 6. te direktive, *kad društvo za osiguranje koje je počinilo prekršaj ima poslovni nastan ili posjeduje imovinu u predmetnoj državi članici, nadzorna tijela te države članice mogu, u skladu s nacionalnim pravom, primijeniti nacionalne upravne kazne propisane za takav prekršaj protiv tog poslovnog nastana ili imovine.*
- 9 Članak 155. Direktive Solventnost II u češki je pravni poredak prenesen člankom 110. Zakona o osiguranju kojim se nadzor djelatnosti društava za osiguranje iz druge države članice uređuje kako slijedi:
1. *Kad Češka narodna banka utvrdi da društvo za osiguranje iz druge države članice koje obavlja djelatnost osiguranja ili reosiguranja na državnom području Češke Republike na temelju slobode osnivanja podružnice ili na temelju slobode privremenog pružanja usluga ne ispunjava obveze kojima podliježe takva aktivnost u Češkoj Republici, zahtijevat će se od tog društva za osiguranje da otkloni utvrđene nepravilnosti u roku koji odredi Češka narodna banka.*
  2. *Radi utvrđivanja ili provjere činjenica iz stavka 1., Češka narodna banka može zahtijevati od tog društva za osiguranje da dostavi dokumente, informacije i potrebna pojašnjenja koja se odnose na njegovu djelatnost na državnom području Češke Republike, dok ih je društvo za osiguranje dužno dostaviti.*
  3. *Kad društvo za osiguranje iz druge države članice u utvrđenom roku ne otkloni nepravilnosti iz stavka 1., Češka narodna banka o tome obavješćuje nadzorno tijelo matične države članice.*
  4. *Kad korektivne mjere koje je odredilo nadzorno tijelo matične države članice ne dovode do otklanjanja nepravilnosti utvrđenih u djelatnosti društva za osiguranje iz druge države članice ili ako nisu određene nikakve korektivne mjere, Češka narodna banka izreći će tom društvu za osiguranje novčanu kaznu ili zabranu sklapanja novih ugovora o osiguranju ili ugovora o reosiguranju na državnom području Češke Republike i proširenja opsega obveza koje proizlaze iz već sklopljenih ugovora. Češka narodna banka o toj odluci obavješćuje nadzorno tijelo matične države članice. Češka narodna banka istodobno može proslijediti predmet Europskom nadzornom tijelu sa zahtjevom za pravnu pomoć.*
  5. *U slučaju hitnih predmeta Češka narodna banka postupa u skladu s člankom 4. a da se pritom ne primjenjuje postupak iz stavaka 1. do 3.*

### III. Analiza prethodnih pitanja

- 10 Slijedom navedenog, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) dužan je ocijeniti pravno pitanje primjenjuje li se članak 155. Direktive Solventnost II (a time i nacionalna odredba kojom se on prenosi, odnosno članak 110. Zakona o osiguranju) i u slučaju nadzora nadzornog tijela države domaćina (druga stranka u žalbenom postupku) u pogledu toga poštuje li društvo za osiguranje iz druge države članice (žalitelj) obveze predviđene Uredbom o PRIIP-ovima ili Direktivom o distribuciji osiguranja.
- 11 Ako je odgovor na to pitanje potvrđan, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) zatim treba ispitati proizlaze li iz članka 155. Direktive Solventnost II (a stoga i iz nacionalne odredbe kojom se on prenosi, odnosno članka 110. Zakona o osiguranju) isključive ovlasti nadzornog tijela matične države i obveza nadzornog tijela države domaćina (druga stranka u žalbenom postupku) da najprije iscrpe postupke obavješćivanja i poduzimanja mjera radi otklanjanja nepravilnosti utvrđene člankom 155. stavcima 1., 2. i 3. Direktive i člankom 110. stavcima 1., 3. i 4. Zakona o osiguranju i u slučaju izricanja upravnih kazni u smislu članka 155. stavaka 5. i 6. Direktive ili nadzorno tijelo države domaćina može pristupiti kažnjavanju i izricanju upravnih sankcija bez poduzimanja drugih radnji.
- 12 Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) dužan je, u skladu s člankom 267. točkom (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, obratiti se Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) u slučaju da se u predmetu koji je u tijeku pred njim pojave pitanja povezana s valjanosti i tumačenjem akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije. Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) zaključio je da su u ovom predmetu ispunjeni uvjeti za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku.
- 13 Nejvyššem správnem soudu (Vrhovni upravni sud) nije poznato da je o pitanju tumačenja članka 155. Direktive Solventnost II u dijelu koji je relevantan u ovom predmetu odlučeno u sudskoj praksi Suda (nije *acte éclairé*). Istodobno, kao nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju mora biti posebno pažljiv u svojoj ocjeni o mogućem nepostojanju razumne sumnje glede pravilnog tumačenja predmetne odredbe prava Unije i uzeti u obzir, među ostalim, cilj koji je zadan prethodnim postupkom i koji se sastoji od toga da osigura jedinstvo u tumačenju prava Unije (presuda Velikog vijeća Suda od 6. listopada 2021. u predmetu *Consorzio Italian Management*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, t. 49.). Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) uvjeren je da se nijedno od sljedećih mogućih tumačenja ne može smatrati jednoznačnim i, bez razumne sumnje, izričito uvjerljivijim od drugog (a time i *acte clair*) i stoga u izreci ovog rješenja upućuje navedena prethodna pitanja.

#### III.1. Prvo prethodno pitanje: primjena članka 155. Direktive Solventnost II

- 14 Kad je riječ o prvom prethodnom pitanju, odnosno o tome primjenjuje li se članak 155. Direktive Solventnost II i u slučaju nadzora nadzornog tijela države domaćina u pogledu toga poštuje li društvo za osiguranje iz druge države članice

obveze predviđene Uredbom o PRIIP-ovima ili Direktivom o distribuciji osiguranja, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) vidi **prvu mogućnost tumačenja** u skladu s kojim se izraz iz članka 155. stavka 1. Direktive Solventnost II „*društvo za osiguranje [...] nije usklađeno sa zakonskim odredbama koje se na njega primjenjuju*” [eng.: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; fr.: *ne respecte pas les dispositions légales [...] qui lui sont applicables*] države domaćina tumači samo na način da nije u skladu s **odredbama kojima se uvode materijalnopравни zahtjevi koji proizlaze iz te direktive**. U tom se slučaju postupak predviđen člankom 155. Direktive Solventnost II stoga ne bi primjenjivao na nadzor poštovanja obveza predviđenih Uredbom o PRIIP-ovima ili Direktivom o distribuciji osiguranja.

- 15 U prilog tom tumačenju idu odredbe o nadzoru i nadzornim tijelima iz poglavlja III. Direktive Solventnost II. Iako je, u skladu s Direktivom, glavni cilj nadzora, općenito, *zaštita ugovaratelja osiguranja i korisnika osiguranja* (članak 27.), sekundarni je cilj *stabilnost financijskih sustava u Europskoj uniji* (članak 28.), čemu odgovara i skraćeni naslov Direktive. Osim toga, nadzor se temelji na *pristupu koji je okrenut budućnosti i zasnovan na rizicima* (članak 29. stavak 1.). U skladu s uvodnom izjavom 14., *zaštita ugovaratelja osiguranja* pretpostavlja da društva za osiguranje i društva za reosiguranje podliježu učinkovitom potrebnom solventnom kapitalu čija je posljedica učinkovita alokacija kapitala u Europskoj uniji. U skladu s uvodnom izjavom 24., nadzorna tijela matične države članice trebaju biti odgovorna za praćenje financijske stabilnosti društava za osiguranje i društava za reosiguranje.
- 16 Prije svega, međutim, člankom 30. Direktive Solventnost II, kojim se uređuje opseg nadzora utvrđenog tom direktivom, određuje se da je *financijski nadzor društava za osiguranje i društava za reosiguranje, uključujući djelatnost koju obavljaju preko svojih podružnica ili na temelju slobode pružanja usluga u isključivoj [...] nadležnosti matične države članice* (stavak 1.). *Financijski nadzor na temelju stavka 1., uključuje provjeru cjelokupnog poslovanja društva za osiguranje odnosno društva za reosiguranje, provjeru stanja njegove solventnosti, oblikovanja tehničkih pričuva, njegove imovine i prihvatljivih vlastitih sredstava u skladu s propisanim pravilima odnosno praksama koje se primjenjuju u matičnoj državi članici na temelju odredbi donesenih na razini Zajednice [...]* (stavak 2.). U skladu s člankom 36. stavkom 1. Direktive, kojim se uređuje postupak nadzora, *države članice osiguravaju da nadzorna tijela preispituju i ocjenjuju strategije, postupke i procedure izvješćivanja koje su uspostavila društva za osiguranje i društva za osiguranje kako bi se uskladila sa zakonima i drugim propisima donesenim na temelju ove Direktive*, pri čemu iz nabrojanja iz stavka 2. tog članka proizlazi da je riječ o praćenju financijske stabilnosti društava za osiguranje, čemu odgovara i skraćeni naslov Direktive *Solventnost II* i velika većina njezina preostalog sadržaja.
- 17 U okviru prvog tumačenja stoga se čini logičnim tumačiti članak 155. Direktive Solventnost II kao nastavak odredbi o nadzoru iz Poglavlja III. Direktive (odnosno

financijskog nadzora) i da ga stoga treba primjenjivati isključivo u slučaju povrede odredbi kojima se prenose zahtjevi Direktive Solventnost II.

- 18 Međutim, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) smatra da se ne može isključiti ni **druga mogućnost tumačenja** u kojem se naglasak stavlja na sustav Direktive Solventnost II u kojem se članak 155. nalazi tek u Poglavlju VIII. naslovljenom *Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga* čiji je predmet i cilj usklađivanje cjelokupnog nadzora u području djelatnosti osiguranja. U skladu s tim tumačenjem, izraz „*društvo za osiguranje [...] nije usklađeno sa zakonskim odredbama*” iz članka 155. stavka 1. Direktive Solventnost II stoga bi trebalo tumačiti na način da **nije usklađeno s bilo kojim pravnim odredbama kojima se uvode zahtjevi Unije u području statusa i djelatnosti društava za osiguranje** (odnosno i onih koji ne proizlaze iz Direktive Solventnost II). Postupak predviđen tim člankom stoga se primjenjuje na cijelu djelatnost nadzora nadzornih tijela nad društvima za osiguranje.
- 19 U prilog tom tumačenju ide uvodna izjava 11. u kojoj se ističe da je Direktiva ključni instrument za ostvarenje unutarnjeg tržišta. Stoga, u skladu s tom uvodnom izjavom, smatra se da je *primjereno da se postigne takva usklađenost kakva je potrebna i dovoljna za ostvarenje uzajamnog priznavanja odobrenja i nadzornih sustava te time i jedinstvenog odobrenja koje vrijedi na cijelom području Zajednice i koje omogućava da nadzor nad društvom obavlja matična država članica*, a da se pritom ne pojašnjava ili ograničava taj nadzor. I u uvodnoj izjavi 18. ističe se da *nadzorna tijela država članica trebaju stoga imati na raspolaganju sva sredstva koja su potrebna da bi se osiguralo pravilno obavljanje djelatnosti društava za osiguranje i društava za reosiguranje na cijelom području Zajednice na temelju prava poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga*.
- 20 U skladu s tim tumačenjem, Poglavljem III. Direktive stoga bi se uređivao samo jedan segment nadzora, odnosno financijski nadzor, odnosno financijska stabilnost društava za osiguranje. Budući da je cilj Direktive nastojanje da se usklade svi segmenti nadzora i sve aktivnosti nadzornih tijela u području osiguranja, a time i nastojanje da se što više provodi načelo nadzora društava za osiguranje koji provodi matična država članica (u ranijoj terminologiji načelo nadzora matične države članice), članak 155. Direktive Solventnost II utjecat će i na nadzor drugih materijalnopравnih zahtjeva koji se odnose na status i djelatnost društava za osiguranje.
- 21 Ukratko, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) navodi da mu je poznat sadržaj presude Suda od 28. travnja 2009. u predmetu Komisija/Italija, C-518/06, ECLI:EU:C:2009:270, u kojem se Sud restriktivno (odnosno više u korist prvog tumačenja) izjasnio o načelu nadzora matične države članice u smislu da to načelo obuhvaća samo financijski nadzor (t. 115. presude) i da namjera zakonodavca Zajednice nije bila da matična država članica ima isključivu nadležnost u području nadzora koja uključuje poslovnu praksu društava za osiguranje (t. 116. presude) te da to ne isključuje nadzor tijela države domaćina (t. 117. presude). Međutim, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) ističe da se ta presuda odnosi na



odredbe koje se, za razliku od ovog predmeta, odnose na neživotno osiguranje te da se u toj presudi tumačila Direktiva Vijeća 92/49/EEZ [*omissis*] o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na izravno osiguranje osim životnog osiguranja te kojom se izmjenjuje Direktiva 73/239/EEZ i Direktiva 88/357/EEZ (*Treća direktiva o neživotnom osiguranju*). Ni odredbe ni namjere europskog zakonodavca izražene u preambuli Direktive Solventnost II nisu istovjetne odredbama i preambuli Treće direktive o neživotnom osiguranju. Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) stoga smatra da upućeno pitanje nije *acte éclairé*. Direktivom Solventnost II pritom se dopuštaju oba prethodno navedena tumačenja između kojih Sud treba odabrati.

### III.2. Drugo pitanje: (bez)uvjetna ovlast nadzornog tijela države domaćina za izricanje upravnih sankcija

- 22 Ako Sud utvrdi da se članak 155. Direktive Solventnost II odnosi na cijelu djelatnost nadzora nadzornih tijela (vidjeti točke 19. do 21. ovog zahtjeva), a time i nadzor poštovanja obveza predviđenih Uredbom o PRIIP-ovima ili Direktivom o distribuciji osiguranja, treba ispitati sam postupak opisan u članku 155. Direktive i razlikovati kada je nadzorno tijelo države domaćina dužno postupati u smislu tog članka, a kada nije. Riječ je osobito o odgovoru na pitanje proizlaze li iz članka 155. Direktive Solventnost II isključive ovlasti nadzornog tijela matične države i s njima povezana obveza nadzornog tijela države domaćina da najprije iscrpi postupke obavješćivanja i poduzimanja mjera za otklanjanje nepravilnosti predviđene stavcima 1., 2. i 3. tog članka Direktive i u slučaju izricanja upravnih kazni u smislu stavaka 5. i 6. tog članka. Međutim, to pitanje nije jasno zbog problematične formulacije teksta Direktive u više jezičnih verzija.
- 23 U skladu s **prvim tumačenjem**, nadzorno tijelo države domaćina dužno je iscrpiti postupke obavješćivanja i poduzimanja mjera za otklanjanje nepravilnosti predviđene člankom 155. stavcima 1., 2. i 3. Direktive ne samo prije poduzimanja odgovarajućih mjera radi sprečavanja daljnjih nepravilnosti (odnosno *budućih* mjera kao što je zabrana sklapanja novih ugovora o osiguranju na njezinu državnom području), nego i prije poduzimanja mjera radi kažnjavanja prekršaja (odnosno *retrospektivnih* upravnih kazni). To tumačenje naglašava tumačenje izraza „*ili kaznile daljnje nepravilnosti*” iz članka 155. stavka 3. Direktive Solventnost II (eng.: *or penalise*, fr.: *ou réprimer*), iz kojeg se, barem u nekim jezičnim verzijama, može zaključiti da i kažnjavanje društva za osiguranje koje provodi nadzorno tijelo države domaćina ovisi o iscrpljivanju postupaka obavješćivanja i poduzimanja mjera za otklanjanje nepravilnosti. U okviru tog tumačenja odredbe članka 155. stavaka 5. i 6. Direktive samo potvrđuju kasniju ovlast nadzornog tijela države domaćina za kažnjavanje, ako nadzorno tijelo matične države nije poduzelo primjerene mjere ili ako društvo za osiguranje na temelju njih nije otklonilo nepravilnosti.
- 24 Međutim, kad je riječ o **drugom tumačenju**, naglasak je na tekstu članka 155. stavaka 5. i 6. Direktive Solventnost II koji se može tumačiti i na način da se njime odmah potvrđuju (bez ikakvih uvjeta) ovlasti za odlučivanje i izvršenje

nadzornih tijela pojedinačnih država članica domaćina. Za to ne treba prethodno iscrpiti postupke predviđene člankom 155. stavcima 1., 2. i 3. Direktive Solventnost II. Jezična formulacija ne isključuje to tumačenje jer, u skladu sa stavkom 5., odredbe stavaka 1., 2. i 3. ne utječu na ovlast država članica *da kažnjavaju prekršaje na svom državnom području* (eng.: *penalise infringements within their territories*; fr.: *sanctionner les infractions sur leur territoire*), a u skladu sa stavkom 6. nadzorna tijela države domaćina mogu *primijeniti nacionalne upravne kazne propisane za takav prekršaj* (eng.: *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 U okviru drugog tumačenja postupci obavješćivanja i poduzimanja mjera za otklanjanje nepravilnosti predviđeni člankom 155. stavcima 1., 2. i 3. Direktive predstavljaju uvjet samo za poduzimanje primjerenih mjera radi sprečavanja daljnjih nepravilnosti (odnosno buduće mjere kao što je zabrana sklapanja novih ugovora o osiguranju na njezinu državnom području), ali ne uvjetuju mogućnost nadzornih tijela države domaćina da izravno, samostalno i djelotvorno kažnjavaju upravne prekršaje počinjene na njihovu državnom području.
- 26 To tumačenje potvrđuje primjerice francuska jezična verzija Direktive u kojoj je u članku 155. stavku 3. upotrijebljen izraz *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, odnosno spriječila ili kaznile daljnje nepravilnosti (pogreške). Tako je francuska verzija Direktive u tom stavku 3. usmjerena isključivo na buduće mjere, a ne na retrospektivne kazne.
- 27 To tumačenje potvrđuje i stajalište (koje nije potkrijepljeno detaljnijim obrazloženjem) iz prethodno navedene presude Suda u predmetu Komisija/Italija, C-518/06 (t. 120.), u kojoj su u pogledu članka 40. stavka 7. Treće direktive o neživotnom osiguranju potvrđene ovlasti države članice domaćina za kažnjavanje prekršaja počinjenih na njezinu državnom području, pri čemu Sud nije razmatrao obvezu prethodnog iscrpljivanja postupaka obavješćivanja i poduzimanja mjera za otklanjanje nepravilnosti u skladu s tadašnjim tekstom članka 40. stavaka 3., 4. i 5. Treće direktive o neživotnom osiguranju.
- 28 Naposljetku, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) navodi i da je upoznat s presudom Suda od 27. travnja 2017., Onix Asigurări SA, C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316. Međutim, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) smatra da ta presuda ne sadržava odgovor na postavljeno prethodno pitanje jer se odnosi na članak 40. stavak 6. Treće direktive o neživotnom osiguranju (slično sadašnjem članku 155. stavku 4. Direktive Solventnost II), odnosno mogućnost da se u hitnim slučajevima donesu nužne mjere koje se odnose na budućnost i predstavljaju mjere opreza (t. 52. presude). Ona se stoga ne odnosi na ovlasti nadzornih tijela za izricanje upravnih sankcija, na što se odnosi ovaj predmet.

#### IV. Zaključak

- 29 S obzirom na prethodno navedeno, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) upućuje Sudu prethodna pitanja navedena u izreci I. ovog rješenja.

[*omissis*]

[*omissis*] [nacionalni  
postupak, datum, potpisi]

RADNI DOKUMENT