

Zadeva C-18/24**Predlog za sprejetje predhodne odločbe****Datum vložitve:**

11. januar 2024

Predložitveno sodišče:

Nejvyšší správní soud (Češka republika)

Datum predložitvene odločbe:

29. decembra 2023

Tožeča stranka:NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,
NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**Nasprotna stranka:**

Česká národní banka

[...] (ni prevedeno) [nacionalni SKLEP
postopek]

Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika) [...] (ni prevedeno) je v zadevi, ki jo je tožeča stranka – **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, s sedežem v [...] (ni prevedeno) Bratislavi, [...] (ni prevedeno) – proti nasprotni stranki – **Česká národní banka** (Češka narodna banka, Češka republika) s sedežem v [...] (ni prevedeno) Praga 1, – začela s tožbo zoper odločbo sveta Česká národní banka (Češka narodna banka) z dne 21. januarja 2021, opravilna številka 2021/007794/ CNB/110/01, v okviru postopka s kasacijsko pritožbo, ki jo je tožeča stranka vložila zoper sodbo Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi, Češka republika) z dne 19. oktobra 2022, opravilna številka 6 Af 9/2021–105,

sklenilo:

I. Sodišču Evropske unije se v predhodno odločanje predložita ti vprašanji:

1. **Ali je treba člen 155 Direktive 2009/138/ES [...] (Solventnost II) razlagati tako, da so z njim zajeti tudi primeri, v katerih nadzorni organ države gostiteljice izvaja nadzor na tem, ali zavarovalnica iz druge države članice izpolnjuje obveznosti iz Uredbe št. 1286/2014 (PRIIP) ali Direktive [...] 2016/97 (IDD)?**
2. **Če je odgovor pritrđen, ali iz člena 155 Direktive Solventnost II izhaja, da ima nadzorni organ matične države prednostna pooblastila, nadzorni organ države gostiteljice pa obveznost, da tudi v primeru naložitve upravnih kazni v smislu odstavkov 5 in 6 navedenega člena direktive najprej izčrpa postopke obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz odstavkov 1, 2 in 3 tega člena Direktive?**

II. [...] (ni prevedeno) [nacionalni postopek]

O b r a z l o ž i t e v

I. Predmet postopka

- 1 Tožeča stranka je slovaška gospodarska družba in zavarovalnica, ki je dejavna na področju življenjskih zavarovanj. Na ozemlju Češke republike ima podružnico s sedežem v Pragi, ki jo je ustanovila na podlagi svobode ustanavljanja. Nasprotna stranka je nadzorni organ Češke republike kot države članice gostiteljice. Nasprotna stranka je ugotovila, da je tožeča stranka storila tri prekrške, za katere ji je naložila globo v višini 1.000.000 CZK.
- 2 Pri prvem prekršku je šlo za kršitev obveznosti iz člena 6(1) in člena 8(3)(c)(ii), (iii) in (iv) ter člena 8(3)(f) Uredbe (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o dokumentih s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih (v nadaljevanju: Uredba PRIIP), obravnavan pa je bil na podlagi člena 179(1) nacionalnega zakon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (zakon št. 256/2004 o opravljanju gospodarske dejavnosti na kapitalskem trgu; v nadaljevanju: ZPKT). Nasprotna stranka je menila, da tožeča stranka zlasti ni zagotovila, da so podatki v njenih dokumentih s ključnimi informacijami (tako imenovani KID – Key Information Documents) o produktih točni, pošteni, jasni, skladni z vsemi zavezujočimi pogodbenimi dokumenti in nezavajajoči ter da dokumenti s ključnimi informacijami vsebujejo vse podatke o kakovosti in obsegu, ki morajo biti navedeni v skladu z določbami prava Unije, ki se uporabljajo neposredno.
- 3 Pri drugem in tretjem prekršku je šlo za kršitev obveznosti, ki izhajajo iz zakon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (zakon št. 170/2018 o distribuciji zavarovalnih in pozavarovalnih produktov; v nadaljevanju: ZDPZ), s katerim je bila v češko pravo prenesena Direktiva (EU) 2016/97 Evropskega parlamenta in Sveta [...] o distribuciji zavarovalnih produktov (v nadaljevanju: Direktiva IDD). Drugi prekršek je bil obravnavan na podlagi člena 110(1)(c) ZDPZ; pri njem je šlo za to, da je tožeča stranka kršila obveznosti zavarovalnice, da uvede, vzdržuje in

uporablja pravila o nadzoru delovanja, ki se nanašajo na samostojne posrednike, ki delujejo v njenem imenu, zlasti pa nadzor nad ustreznim upoštevanjem določb iz člena 48(1)(a) navedenega zakona. Tretji prekršek je bil obravnavan na podlagi člena 114(1), točka 1, ZDPZ; pri njem je šlo za kršitev obveznosti tožeče stranke, da stranki zagotovi svetovanje pred sklenitvijo pogodbe o naložbenem zavarovanju, opredeljeno v členu 78 navedenega zakona.

- 4 Med upravnim postopkom je nasprotna stranka obravnavala ugovor tožeče stranke, ki je zatrjevala nepristojnost nasprotne stranke za vodenje prekrškovega postopka, pri čemer se je sklicevala na člen 110 zakon č. 277/2009 Sb., o pojiščovnictví (zakon št. 277/2009 o zavarovalništvu; v nadaljevanju: ZPoj), s katerim je bil v češko pravo prenesen člen 155 Direktive 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta [...] o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (v nadaljevanju: Direktiva Solventnost II), s katerim je po njenem mnenju urejeno vprašanje enotnega nadzora zavarovalnic iz druge države članice. Po mnenju tožeče stranke nasprotna stranka kot nadzorni organ države gostiteljice ni ravnala v skladu z navedenimi določbami zakona in Direktive, o domnevni kršitvi prava v državi članici gostiteljici ni obvestila nadzornega organa matične države in ni počakala, da bi zadnjenavedeni organ sprejel ustrezne ukrepe za to, da bi tožeča stranka nepravilnosti odpravila. Po mnenju tožeče stranke nasprotna stranka zato ni mogla samostojno uvesti postopka za naložitev globe zoper tožečo stranko. Nasprotna stranka pa meni, da določbe o nadzoru iz ZPKT in ZDPZ pomenijo ločeno ureditev (ki ne temelji na Direktivi Solventnost II, ampak drugih predpisih prava Unije) in so zato neodvisne od določb o nadzoru iz ZPoj. Po mnenju nasprotne stranke se posebne določbe ZPKT in ZDPZ v razmerju do določb ZPoj uporabljajo prednostno. Po mnenju nasprotne stranke je tožeča stranka kršila obveznosti, ki izhajajo iz ZPKT in ZDPZ, za katere je bila neposredno sankcionirana, in ne obveznosti iz ZPoj.
- 5 Tudi Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi) je v uvodoma navedeni izpodbijani sodbi presodilo, da je ta ugovor neutemeljen in vloženo tožbo zavrnilo. Potrdilo je ugotovitev nasprotne stranke, da se v zadevi ne uporablja ZPoj, s katerim so urejeni splošni zavarovalni pogoji, ki jih tožeča stranka ni kršila, temveč le ZPKT in ZDPZ, s katerima so urejeni posebni segmenti storitev, ki jih nudijo zavarovalnice, na katere so se nanašali prekrški, ki jih je storila tožeča stranka.
- 6 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) mora v postopku preizkusa izpodbijane sodbe Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi) preučiti kasacijski razlog tožeče stranke [(zdaj pritožnice) v postopku pred vrhovnim upravnim sodiščem], da je treba člen 110 ZPoj, ki temelji na členu 115 Direktive Solventnost II, uporabiti pri vseh nadzornih ukrepih v zavarovalniškem sektorju. Po mnenju tožeče stranke se tako člen 110 ZPoj kot člen 115 Direktive Solventnost II na splošno nanašata na neizpolnjevanje obveznosti/neupoštevanje določb in zato nista omejena na kršitve obveznosti, določenih v ZPoj, ali obveznosti, ki izhajajo iz določb, sprejetih na podlagi Direktive Solventnost II. Čeprav je bila tožeča stranka sankcionirana zaradi kršitve ZPKT in ZDPZ, je še

vedno šlo za kršitev obveznosti s področja zavarovalniške dejavnosti. Po mnenju tožeče stranke niti Uredba PRIIP (in ZPKT, ki se nanjo naslanja na nacionalni ravni) niti Direktiva IDD (in ZDPZ, s katerim je prenesena v nacionalno pravo) ne pomenita ureditev, ki sta neodvisni od temeljne ureditve zavarovalniškega sektorja, temveč sta dopolnilna predpisa, ki sta neločljivo povezana z določbami ZPoj (s katerim je v nacionalno pravo prenesena Direktiva Solventnost II), ki bi ga bilo treba uporabiti v obravnavani zadevi. Po mnenju tožeče stranke je posledica tega, da nasprotna stranka ni uporabila člena 110 ZPoj, neskladnost upravne odločbe, ki jo je izdala, s pravom.

II. Navedene določbe prava Unije in nacionalnega prava

- 7 Člen 155 Direktive Solventnost II, s katerim je, kot je razvidno iz njegovega naslova, urejen postopek v primerih, v katerih zavarovalnice ne ravnajo v skladu z zakonskimi določbami, določa:

Če nadzorni organi države članice gostiteljice ugotovijo, da zavarovalnica, ki ima na njenem ozemlju podružnico ali tam opravlja posle iz naslova svobode opravljanja storitev, ni v skladu z zakonskimi določbami, ki v navedeni državi članici zanjo veljajo, ti organi zahtevajo, da zadevna zavarovalnica takšno nepravilnost odpravi (odstavek 1).

Če zadevna zavarovalnica ne sprejme potrebnih ukrepov, nadzorni organi zadevne države članice o tem obvestijo nadzorne organe domače države članice. Nadzorni organi matične države članice čim prej sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da zadevna zavarovalnica odpravi navedeno nepravilnost. Nadzorni organi matične države članice o sprejetih ukrepih obvestijo nadzorne organe države članice gostiteljice (odstavek 2).

Če kljub ukrepom, ki jih sprejme domača država članica, ali če se ukrepi v tej državi izkažejo za neprimerne ali ne obstajajo, zavarovalnica še naprej krši zakonske določbe, veljavne v državi članici gostiteljici, lahko nadzorni organi države članice gostiteljice potem, ko so obvestili nadzorne organe matične države članice, sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečitev ali kaznovanje nadaljnjih nepravilnosti in, če je to nujno potrebno, preprečijo tej zavarovalnici, da na ozemlju države članice gostiteljice še naprej sklepa nove zavarovalne pogodbe (odstavek 3).

[opomba: poudarke je dodalo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče)]

- 8 V skladu s členom 155(5) te direktive *odstavki 1, 2 in 3 ne vplivajo na pooblastilo držav članic, da kaznujejo kršitve na svojih ozemljih*, člen 155(6) te direktive pa določa, da *lahko, če ima zavarovalnica, ki je storila kršitev, poslovalnico ali premoženje v zadevni državi članici, nadzorni organi te države članice v skladu z nacionalnim pravom zoper to poslovalnico ali premoženje izvršujejo nacionalne upravne kazni, ki so za takšno kršitev predpisane.*

- 9 Člen 155 Direktive Solventnost II je bil v češki pravni red prenesen s členom 110 ZPoj, s katerim je urejeno izvajanje nadzora nad dejavnostmi zavarovalnic iz druge države članice, in sicer tako:

(1) Če Česká národní banka [Češka narodna banka] ugotovi, da zavarovalnica iz druge države članice, ki na ozemlju Češke republike na podlagi pravice do ustanovitve povezanega subjekta ali svobode začasnega opravljanja storitev izvaja zavarovalno ali pozavarovalno dejavnost, ne izpolnjuje obveznosti, ki za tako dejavnost veljajo v Češki republiki, od te zavarovalnice zahteva, naj ugotovljene nepravilnosti odpravi v roku, ki ga določi Česká národní banka [Češka narodna banka].

(2) Česká národní banka [Češka narodna banka] lahko za namene ugotavljanja ali preverjanja dejstev iz odstavka 1 od take zavarovalnice zahteva, naj predloži dokumente, informacije in potrebna pojasnila v zvezi z njeno dejavnostjo na ozemlju Češke republike, zavarovalnica pa ji jih mora predložiti.

(3) Če zavarovalnica iz druge države članice v določenem roku ne odpravi nepravilnosti iz odstavka 1, Česká národní banka [Češka narodna banka] o tem obvesti nadzorni organ matične države članice.

(4) Če sanacijski ukrepi, ki jih naloži nadzorni organ matične države članice, ne privedejo do odprave ugotovljenih nepravilnosti v dejavnosti zavarovalnice iz druge države članice, ali če se takih ukrepov ne naloži, Česká národní banka [Češka narodna banka] tej zavarovalnici naloži globo ali prepove sklepanje novih zavarovalnih ali pozavarovalnih pogodb na ozemlju Češke republike in razširjanje obsega obveznosti, ki izhajajo iz že sklenjenih pogodb. Česká národní banka [Češka narodna banka] o tej odločitvi obvesti nadzorni organ matične države članice. Česká národní banka [Češka narodna banka] lahko obenem s prošnjo za pomoč zadevo predloži Evropskemu nadzornemu organu.

(5) Če je v zadevi treba ukrepati takoj, Česká národní banka [Češka narodna banka] brez uporabe postopka iz odstavkov od 1 do 3 ravna v skladu z odstavkom 4.

III. Analiza predloženih vprašanj za predhodno odločanje

- 10 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) mora glede na navedeno presoditi pravno vprašanje, ali se člen 155 Direktive Solventnost II (in s tem tudi nacionalna določba za njegov prenos – člen 110 ZPoj) uporablja tudi za primere nadzora, ki ga nadzorni organ države gostiteljice (nasprotna stranka) izvaja v zvezi s tem, ali zavarovalnica iz druge države članice (tožeča stranka) izpolnjuje obveznosti, določene v Uredbi PRIIP ali Direktivi IDD.
- 11 Če je odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen, mora Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) nato preučiti, ali iz člena 155 Direktive Solventnost II (in s tem tudi nacionalne določbe za njegov prenos – člena 110 ZPoj) izhajajo, da ima nadzorni organ matične države prednostna pooblastila, nadzorni organ države

gostiteljice (nasprotna stranka) pa obveznost, da tudi v primeru naložitve upravnih kazni v smislu odstavkov 5 in 6 navedenega člena direktive najprej izčrpa postopke obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz člena 155(1), (2) in (3) Direktive ter člena 110(1), (3) in (4) ZPoj, ali pa lahko nadzorni organ države gostiteljice brez nadaljnjega kaznuje in nalaga upravne sankcije.

- 12 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) je v skladu s členom 267, prvi odstavek, točka b, Pogodbe o delovanju Evropske unije zadevo dolžno predložiti Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče), če je bilo pred sodiščem postavljeno vprašanje glede veljavnosti in razlage aktov institucij, organov, uradov ali agencij Unije. Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) je ugotovilo, da so v obravnavani zadevi izpolnjeni pogoji za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe.
- 13 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) ni znano, da bi bilo vprašanje o razlagi člena 155 Direktive Solventnost II v delu, v katerem je upošteveno za obravnavano zadevo, v sodni praksi Sodišča že razjasnjeno (ne gre za *acte éclairée*). Obenem mora biti kot nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, pri presoji, ali obstajajo razumni dvomi glede pravilne razlage pravila prava Unije, ki ga je treba uporabiti, posebej pozorno in upoštevati zlasti cilj postopka predhodnega odločanja, ki je zagotoviti enotnost razlage prava Unije (sodba velikega senata Sodišča z dne 6. oktobra 2021, Consorzio ItalianManagement (C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, točka 49)). Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) je prepričano, da nobene od spodaj opisanih različic razlag, ki bi lahko bile upoštevne, ni mogoče šteti za nedvoumno pravilno in brez razumnega dvoma očitno prepričljivejšo od drugih (in s tem za *acte clair*), zato v izreku tega sklepa predloži navedeni vprašanji za predhodno odločanje.

III.1 Prvo vprašanje: uporaba člena 155 Direktive Solventnost II

- 14 V zvezi s prvim vprašanjem, ali se člen 155 Direktive Solventnost II uporablja tudi za primere nadzora, ki ga nadzorni organ države gostiteljice izvaja nad tem, ali zavarovalnica iz druge države članice izpolnjuje obveznosti, določene v Uredbi PRIIP ali Direktivi IDD, Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) ugotavlja **prvo možnost razlage**, v skladu s katero se formulacija iz člena 155(1) Direktive Solventnost II – „zavarovalnica, [...] ni v skladu z zakonskimi določbami, ki [...] zanjo veljajo,“ [angleška različica: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; francoska različica: *ne respecte pas les dispositions légales (...) qui lui sont applicables*] države gostiteljice – razlaga le tako, da zavarovalnica ne spoštuje **določb, s katerimi so določene materialnopravne zahteve, ki izhajajo iz te direktive**. V takem primeru se torej postopek iz člena 155 Direktive Solventnost II ne bi uporabljal za nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti iz Uredbe PRIIP ali Direktive IDD.
- 15 V prid tej razlagi govorijo določbe o nadzoru in nadzornih organih iz poglavja III Direktive Solventnost II. Medtem ko je v skladu s to direktivo glavni cilj nadzora

na splošno zaščita imetnikov polic in upravičencev (člen 27), je njen sekundarni cilj *stabilnost finančnih sistemov v Evropski uniji* (člen 28), ki je razviden tudi iz skrajšanega naslova Direktive. Poleg tega nadzor temelji na *v prihodnost in k tveganjem utemeljenem pristopu* (člen 29(1)). V skladu z uvodno izjavo 14 zaščita imetnikov polic predpostavlja, da za zavarovalnice in pozavarovalnice veljajo učinkovite zahteve glede solventnosti, katerih posledica je učinkovita razporeditev kapitala v Evropski uniji. V skladu z uvodno izjavo 24 bi morali biti nadzorni organi matične države članice odgovorni za spremljanje finančne trdnosti zavarovalnic in pozavarovalnic.

- 16 Zlasti pa člen 30 Direktive Solventnost II, s katerim je urejen obseg nadzora, vzpostavljenega s to direktivo, določa, da je za finančni nadzor zavarovalnic in pozavarovalnic, vključno s posli, ki jih opravljajo prek podružnic ali iz naslova svobode opravljanja storitev, pristojna izključno matična država članica (odstavek 1). *Finančni nadzor celotnega poslovanja zavarovalnice in pozavarovalnice v skladu z [odstavkom] 1 vključuje preverjanje njene kapitalske ustreznosti, oblikovanja zavarovalno-tehničnih rezervacij, premoženja ter primernih lastnih sredstev v skladu z določenimi pravili ali praksami, ki veljajo v matični državi članici na podlagi predpisov, sprejetih na ravni Skupnosti [...]* (odstavek 2). V skladu s členom 36(1) Direktive, s katerim je urejen postopek nadzora, pa države članice zagotovijo, da nadzorni organi pregledajo in ovrednotijo strategije, procese in postopke poročanja, ki so jih zavarovalnice in pozavarovalnice vzpostavile za upoštevanje zakonov in drugih predpisov, ki so bili sprejeti v skladu s to direktivo, pri čemer iz seznama iz odstavka 2 tega člena izhaja, da gre za spremljanje finančnega stanja zavarovalnic, čemur ustreza tudi skrajšani naslov Direktive *Solventnost II* in velika večina njene preostale vsebine.
- 17 V okviru te prve različice razlage se torej zdi logično, da je treba člen 155 Direktive Solventnost II razlagati kot nadaljevanje določb o nadzoru iz poglavja III te direktive (torej določb o finančnem nadzoru) in da ga je treba zato uporabiti izključno za primere kršitve določb, s katerim so zahteve Direktive Solventnost II prenesene v nacionalno pravo.
- 18 Vendar po mnenju Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) ni mogoče izključiti tudi **druge možnosti razlage**, pri kateri je poudarek na sistematiki Direktive Solventnost II, v kateri je člen 155 umeščen šele v poglavje VIII, naslovljeno *Pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev*, katerega predmet in namen je harmonizacija vsakršnega nadzora zavarovalnih dejavnosti. V skladu s to različico razlage bi bilo torej treba izraz „zavarovalnica [...] ni v skladu z zakonskimi določbami“ iz člena 155(1) Direktive Solventnost II razlagati tako, da gre za **nespoštovanje kakršnih koli pravnih določb, s katerimi so uveljavljene zahteve prava Unije glede statusa in dejavnosti zavarovalnic** (in torej tudi določb, ki ne izhajajo iz Direktive Solventnost II). Postopek iz tega člena bi se torej uporabljal za vse nadzorne dejavnosti, ki jih nadzorni organi izvajajo nad zavarovalnicami.

- 19 V prid tej različici razlage govori uvodna izjava 11, v kateri je poudarjeno, da Direktiva predstavlja bistven instrument za doseganje notranjega trga. Zato je v skladu z navedeno uvodno izjavo *primerno, da se doseže taka uskladitev, ki je potrebna in zadostna za doseg medsebojnega priznavanja dovoljenj in nadzornih sistemov, s tem pa enotnega dovoljenja, ki je veljavno po vsej Skupnosti in ki omogoča, da nadzor nad podjetjem izvaja matična država članica*, pri čemer pa ta nadzor ni natančneje opredeljen ali zamejen po obsegu. Tudi v uvodni izjavi 18 je poudarjeno, da bi morali *nadzorni organi držav članic zato razpolagati z vsemi sredstvi, ki so potrebna za zagotovitev pravilnega poslovanja zavarovalnic in pozavarovalnic na celotnem ozemlju Skupnosti iz naslova pravice do ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev*.
- 20 V skladu s to različico razlage bi bil torej s poglavjem III Direktive urejen le en segment nadzora, in sicer finančni nadzor, torej nadzor nad finančnim stanjem zavarovalnic. Ker je cilj direktive prizadevanje za harmonizacijo vseh segmentov nadzora in vseh nadzornih dejavnosti na področju zavarovalništva ter s tem prizadevanje za kar najučinkovitejše uresničevanje načela nadzora nad zavarovalnicami s strani matične države članice (v prejšnji terminologiji načela nadzora matične države članice), bo člen 155 Direktive Solventnost II vplival tudi na nadzor nad spoštovanjem drugih materialnopravnih zahtev v zvezi s statusom in dejavnostjo zavarovalnic.
- 21 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) v zaključku tega dela predloga navaja, da je seznanjeno z vsebino sodbe Sodišča z dne 28. aprila 2009 v zadevi Komisija/Italija (C-518/06, ECLI:EU:C:2009:270), v kateri je Sodišče izhajalo iz ozkega pojmovanja (in se je torej opredelilo bolj v prid prvi različici razlage) načela nadzora v matični državi članici, v smislu, da se to načelo nanaša le na finančni nadzor (točka 115 sodbe) in da namen zakonodajalca Skupnosti ni bil, da bi imela matična država članica izključno pristojnost nadzora, ki bi zajemal poslovna ravnanja zavarovalnic (točka 116 sodbe), ter da s tem ni izključen nadzor organov države gostiteljice (točka 117 sodbe). Vendar Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) poudarja, da se je navedena sodba nanašala na določbe, ki so se – za razliko od teh, upoštevanih v obravnavani zadevi – nanašale na premoženjska zavarovanja, in da je bila v navedeni sodbi opravljena razlaga Direktive Sveta 92/49/EGS [...] o spremembah direktiv 73/239/EGS in 88/357/EGS in o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja (*tretja direktiva o premoženjskem zavarovanju*). Niti določbe Direktive Solventnost II niti namen zakonodajalca Unije, izražen v njenih uvodnih izjavah, se ne ujemajo z določbam in uvodnimi izjavami tretje direktive o premoženjskem zavarovanju. Zato Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) meni, da pri predloženem vprašanju ne gre za *acte éclairé*. Na podlagi Direktive Solventnost II sta pri tem mogoči obe zgoraj opisani razlagi, o tem, katera od njiju je pravilna, pa bi moralo odločiti Sodišče.

III.2 Drugo vprašanje za predhodno odločanje: (brezpogojno) pooblastilo nadzornega organa države gostiteljice za naložitev upravnih sankcij

- 22 Če bo Sodišče presodilo, da se člen 155 Direktive Solventnost II nanaša na vse nadzorne dejavnosti nadzornih organov (glej točke od [19] do [21] zgoraj) in s tem tudi na nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti, določenih v Uredbi PRIIP ali Direktivi IDD, bo treba preučiti sam postopek, opisan v členu 155 Direktive, in določiti, v katerih primerih nadzorni organ države gostiteljice mora ravnati v duhu tega člena, v katerih pa ne. Odgovoriti je treba zlasti na vprašanje, ali iz člena 155 Direktive Solventnost II izhajajo prednostna pooblastila nadzornega organa matične države in z njimi povezana obveznost nadzornega organa države gostiteljice, da postopke obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz odstavkov 1, 2 in 3 tega člena Direktive izčrpa tudi v primeru naložitve upravnih kazni v smislu odstavkov 5 in 6 tega člena. To vprašanje pa ni jasno zaradi problematične formulacije besedila Direktive v številnih jezikovnih različicah.
- 23 V skladu s **prvo možnostjo razlage** bi moral nadzorni organ države gostiteljice postopke obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz člena 155(1), (2) in (3) Direktive izčrpati ne le pred sprejetjem ustreznih ukrepov za preprečitev nadaljnjih nepravilnosti (torej ukrepov *za naprej*, kakršen je prepoved sklepanja novih zavarovalnih pogodb na ozemlju njegove države), temveč tudi pred sprejetjem ukrepov za kaznovanje kršitve (upravnih kazni, naloženih *za pretekle* kršitve). Pri tem razlagalnem pristopu je poudarjena razlaga pojma „*ali kaznovanje nadaljnjih nepravilnosti*“ iz člena 155(3) Direktive Solventnost II (angleška različica: *or penalise*; francoska različica: *ou réprimer*), na podlagi katerega je – vsaj v nekaterih jezikovnih različicah – mogoče sklepati, da je tudi kaznovanje zavarovalnice s strani nadzornega organa države gostiteljice odvisno od izčrpanja postopkov obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti. Pri tej različici razlage je z določbami člena 155(5) in (6) Direktive zgolj potrjeno poznejše pooblastilo nadzornega organa države gostiteljice za kaznovanje, če nadzorni organ matične države ne sprejme ustreznih ukrepov ali če zavarovalnica kljub tem ukrepom ne odpravi nepravilnosti.
- 24 Pri **drugi možnosti razlage** pa je poudarek na besedilu člena 155(5) in (6) Direktive Solventnost II, ki ga je mogoče razlagati tudi tako, da so z njim potrjena takojšnja (nikakor pogojena) pooblastila nadzornih organov posameznih držav članic gostiteljic za presojanje in ukrepanje. Tako je, ne da bi bilo treba najprej izčrpati postopke iz člena 155(1), (2) in (3) Direktive Solventnost II. Formulacija določb ni ovira za takšno razlago, saj v skladu z odstavkom 5 navedenega člena odstavki 1, 2 in 3 tega člena ne vplivajo na pooblastilo držav članic, da *kaznujejo kršitve na svojih ozemljih* (angleška različica: *penalise infringements within their territories*; francoska različica: *sanctionner les infractions sur leur territoire*); v skladu z odstavkom 6 pa lahko nadzorni organi države članice gostiteljice *izvršujejo nacionalne upravne kazni, ki so za takšno kršitev predpisane* (angleška različica: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*; francoska različica: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).

- 25 Pri tej drugi različici razlage je postopek obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz člena 155(1), (2) in (3) Direktive pogoj le za sprejetje ustreznih ukrepov za preprečitev nadaljnjih nepravilnosti (torej ukrepov za naprej, kakršen je prepoved sklepanja novih zavarovalnih pogodb na ozemlju države gostiteljice), ni pa z njim pogojena možnost nadzornih organov države gostiteljice, da neposredno, samostojno in učinkovito kaznujejo prekrške, do katerih je prišlo na ozemlju te države.
- 26 Ta razlaga je potrjena z – na primer – francosko različico Direktive, v kateri so v členu 155(3) uporabljeni izrazi *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, torej preprečitev ali odvratanje novih nepravilnosti (napak). Francoska različica Direktive se v odstavku 3 torej nanaša izključno na ukrepe za naprej, in ne na kazni za pretekle kršitve.
- 27 Ta razlaga je potrjena tudi s stališčem (ki ni bilo podrobneje utemeljeno), izraženim v zgoraj navedeni sodbi Sodišča v zadevi Komisija/Italija (C-518/06, točka 120), v kateri je bila v zvezi s členom 40(7) tretje direktive o premoženjskem zavarovanju potrjena pravica države članice gostiteljice, da kaznuje kršitve, storjene na svojem ozemlju, pri čemer Sodišče ni obravnavalo obveznosti predhodnega izčrpanja postopka obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti v skladu s tedanjim besedilom člena 40(3), (4) in (5) tretje direktive o premoženjskem zavarovanju.
- 28 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) nazadnje navaja, da je seznanjeno tudi s sodbo Sodišča z dne 27. aprila 2017, *Onix Asigurări SA* (C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316). Vendar po mnenju Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) iz te sodbe ni razviden odgovor na predloženo vprašanje za predhodno odločanje, saj se nanaša na člen 40(6) tretje direktive o premoženjskem zavarovanju (ki ustreza sedanjemu členu 155(4) Direktive Solventnost II), torej na možnost, da se v nujnih (izrednih) razmerah sprejmejo ukrepi za naprej, pri katerih gre začasne previdnostne ukrepe (točka 52 te sodbe). Navedena sodba se torej ne nanaša na vprašanja pooblastil organov za nalaganje upravnih sankcij, ki so predmet te zadeve.

IV. Sklep

- 29 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) ob upoštevanju zgornjih preudarkov Sodišču predloži vprašanja za predhodno odločanje, navedeni v točki I izreka tega sklepa.

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [nacionalni postopek, datum, podpisi]