Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 5 czerwca 2025 r. [1]

Sprawa C-18/24

NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poisťovňa a.s.
przeciwko
Česká národní banka

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Republika Czeska)]

Odesłanie prejudycjalne – Swoboda przedsiębiorczości – Swoboda świadczenia usług – Dyrektywa 2009/138/WE – Artykuł 155 – Naruszenie przepisów przyjmującego państwa członkowskiego przez zakład ubezpieczeń mający siedzibę w innym państwie członkowskim – Kompetencje organu nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego

I. Wprowadzenie

1. Pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie dotyczą rozgraniczenia sfer uprawnień organów państw członkowskich do sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności przez zakłady ubezpieczeń i nakładania na nie kar za naruszenie przepisów obowiązujących w tych państwach członkowskich. O ile bowiem dyrektywa Wypłacalność II [2] ustanawia zasadę, zgodnie z którą nadzór nad działalnością zakładu ubezpieczeń sprawowany jest zasadniczo przez organy państwa członkowskiego, w którym zakład ubezpieczeń ma siedzibę, o tyle sąd odsyłający zmierza do ustalenia granic, w których obowiązuje zasada nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia oraz wyjaśnienia, w jakich sytuacjach prawo Unii dopuszcza odstępstwa od tej zasady.

2. Precyzyjniej rzecz ujmując, odesłanie prejudycjalne w niniejszej sprawie dotyczy uprawnienia czeskiego organu nadzoru do nałożenia kar administracyjnych na słowacki zakład ubezpieczeń w związku z naruszeniami, których ten miał się dopuścić na terytorium Republiki Czeskiej, w ramach działalności prowadzonej za pośrednictwem oddziału utworzonego w tym ostatnim

[1] Język oryginału: polski.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (Dz.U. 2009, L 335, s. 1; zwana dalej „dyrektywą Wypłacalność II”).

państwie członkowskim. Naruszenia stwierdzone przez czeski organ nadzoru dotyczyć miały nieprzestrzegania przepisów rozporządzenia PRIIP [3] oraz dyrektywy IDD [4] przez ten zakład ubezpieczeń.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa Wypłacalność II

3. Artykuł 155 dyrektywy Wypłacalność II stanowi:

„1. 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.

2. Jeżeli dany zakład ubezpieczeń nie podejmuje niezbędnych działań, organy nadzoru danego państwa członkowskiego powiadamiają o tym organy nadzoru państwa członkowskiego siedziby.

Organy nadzoru państwa członkowskiego siedziby możliwie najszybciej podejmują właściwe środki, aby zapewnić usunięcie nieprawidłowości przez zakład ubezpieczeń.

Organy nadzoru państwa członkowskiego siedziby informują organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego o podjętych środkach.

3. 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.

[…]

Państwa członkowskie zapewniają możliwość doręczania zakładom ubezpieczeń na terytorium tych państw dokumentów prawnych koniecznych w przypadku podjęcia takich środków.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz.U. 2014, L 352, s. 1; zwane dalej „rozporządzeniem PRIIP”).

[4] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (Dz.U. 2016, L 26, s. 19; zwana dalej „dyrektywą IDD”).

4. Ustępy 1, 2 i 3 nie mają wpływu na uprawnienia zainteresowanych państw członkowskich do podejmowania odpowiednich środków nadzwyczajnych w celu zapobiegania nieprawidłowościom lub karania za nieprawidłowości na ich terytorium. Uprawnienia te obejmują możliwość zapobiegania dalszemu zawieraniu przez zakład ubezpieczeń nowych umów ubezpieczenia na ich terytoriach.

5. Ustępy 1, 2 i 3 nie mają wpływu na uprawnienia państw członkowskich do karania za naruszenia mające miejsca na ich terytoriach.

6. 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.

[…]".

2. Rozporządzenie PRIIP i dyrektywa IDD

4. Artykuł 6 ust. 1, art. 8 ust. 3 lit. c) ppkt (ii), (iii) i (iv) oraz art. 8 ust. 3 lit. f) rozporządzenia PRIIP regulują wymagania dotyczące treści dokumentu zawierającego kluczowe informacje o detalicznych produktach zbiorowego inwestowania, który jest udostępniany inwestorom indywidualnym.

5. Z kolei dyrektywa IDD ustanawia zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie dystrybucji produktów ubezpieczeń i reasekuracji w Unii.

B. Prawo czeskie

6. Przepis § 110 zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (ustawy nr 277/2009 o ubezpieczeniach) wdraża do czeskiego porządku prawnego art. 155 dyrektywy Wypłacalność II. Przepis ten stanowi:

„(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”.

7. Z kolei dyrektywa IDD została wdrożona do czeskiego porządku prawnego za pomocą przepisów zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (ustawy nr 170/2018 o dystrybucji ubezpieczeń i reasekuracji).

III. Okoliczności faktyczne, przebieg postępowania i pytania prejudycjalne

8. NOVIS jest spółką handlową z siedzibą na Słowacji, która prowadzi działalność ubezpieczeniową w dziedzinie ubezpieczeń na życie. Spółka posiada oddział w na terytorium Republiki Czeskiej.

9. Organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego, Česká národní banka (czeski bank narodowy), uznał, że NOVIS dopuściła się trzech wykroczeń administracyjnych i z tego tytułu nałożył na tę spółkę grzywnę w wysokości 1 000 000 CZK (około 40 000 EUR).

10. Pierwsze wykroczenie administracyjne polegać miało na naruszeniu obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 1, w art. 8 ust. 3 lit. c) ppkt (ii), (iii) i (iv) oraz w art. 8 ust. 3 lit. f) rozporządzenia PRIIP. Spółka miała w szczególności nie zapewnić, aby informacje w jej dokumentach zawierających kluczowe informacje (tzw. KID – *Key Information Documents*) na temat produktów były dokładne, rzetelne, jasne, spójne z wiążącą dokumentacją umowną i niewprowadzające w błąd. Miała także nie zapewnić, aby dokumenty te obejmowały wszelkie informacje o jakości i zakresie wymaganymi przez bezpośrednio stosowane przepisy prawa Unii.

11. Drugie i trzecie wykroczenia administracyjne polegać miały na naruszeniu obowiązków przewidzianych w ustawie nr 170/2018, która transponuje do porządku prawnego tego państwa dyrektywę IDD. Precyzyjniej rzecz ujmując, drugie wykroczenie administracyjne polegało na naruszeniu przez NOVIS ciążących na zakładzie ubezpieczeń obowiązków wprowadzenia, utrzymania i stosowania zasad kontroli działalności w odniesieniu do działających na jego rzecz niezależnych pośredników, z uwzględnieniem kontroli należytego przestrzegania przepisów prawa. Trzecie z wykroczeń administracyjnych polegało na naruszeniu przez ten zakład ubezpieczeń obowiązku zapewnienia klientowi doradztwa przed zawarciem umowy ubezpieczenia kapitałowego.

12. W toku postępowania prowadzonego przez czeski organ nadzoru NOVIS zakwestionowała kompetencję tego organu do prowadzenia postępowania karnoadministracyjnego. Spółka podniosła, że organ nie zastosował się do § 110 ustawy nr 277/2009, transponującego art. 155

dyrektywy Wypłacalność II do czeskiego porządku prawnego. Ten przepis prawa Unii i jego transpozycja krajowa miały wymagać od czeskiego organu nadzoru, by ten poinformował organ państwa siedziby NOVIS o rzekomym naruszeniu przepisów przez tę spółkę i następnie zaczekał na ewentualne podjęcie przez ten organ działań. Czeski organ nadzoru nie był tym samym uprawniony do samodzielnego prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia kary wobec spółki mającej siedzibę w innym państwie członkowskim.

13. Z kolei czeski organ nadzoru stał na stanowisku, że przepisy krajowe, które dotyczą kontroli przeprowadzanej w celu stwierdzenia naruszeń przepisów dyrektywy IDD i rozporządzenia PRIIP, stanowią regulację odrębną od tej, która zamieszczona została w dyrektywie Wypłacalność II. Organ ten twierdził także, że przepisy krajowe, które dotyczą tej kontroli, korzystają z pierwszeństwa przed przepisami transponującymi tę ostatnią dyrektywę.

14. Decyzja czeskiego organu nadzoru zaskarżona została przez NOVIS przed Městský soud v Praze (sąd miejski w Pradze, Republika Czeska). Spółka podniosła w skardze zarzut braku kompetencji czeskiego organu nadzoru. Sąd podzielił w tej mierze stanowisko prezentowane przez czeski organ nadzoru w zaskarżonej decyzji i oddalił skargę.

15. Orzeczenie to zostało zaskarżone przez NOVIS przed Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Republika Czeska), który jest sądem odsyłającym. Sąd ten musi pochylić się nad sformułowanym w skardze kasacyjnej zarzutem tej spółki, zgodnie z którym § 110 ustawy nr 277/2009, transponujący do prawa czeskiego art. 155 dyrektywy Wypłacalność II, powinien być stosowanych w odniesieniu do wszystkich działań nadzorczych dotyczących sektora ubezpieczeń. NOVIS podnosi, że została co prawda ukarana za naruszenie przepisów dotyczących dyrektywy IDD i rozporządzenia PRIIP, jednak są one przepisami regulującymi sektor ubezpieczeniowy.

16. W tych okolicznościach Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 155 dyrektywy [Wypłacalność 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 [PRIIP] lub w dyrektywie [IDD]?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej: czy z art. 155 dyrektywy Wypłacalność 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?”.

17. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału w dniu 11 stycznia 2024 r. Uwagi na piśmie przedstawiły strony w postępowaniu głównym, rządy czeski, włoski i słowacki oraz Komisja Europejska. Strony w postępowaniu głównym, rząd czeski oraz Komisja były reprezentowane na rozprawie, która odbyła się w dniu 6 marca 2025 r.

IV. Analiza

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

18. Pierwsze pytanie zmierza do wyjaśnienia, czy art. 155 dyrektywy Wypłacalność II znajduje zastosowanie także w sytuacji, w której organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie IDD.

19. Ogólnie rzecz ujmując, art. 155 dyrektywy Wypłacalność II dotyczy kompetencji i uprawnień związanych ze sprawowaniem nadzoru nad zakładami ubezpieczeń przez organy państwa członkowskiego, w którym dany zakład ubezpieczeń ma siedzibę, oraz przez organy tego państwa członkowskiego, na terytorium którego ten zakład ubezpieczeń prowadzi działalność ubezpieczeniową w ramach swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości. Przepis ten określa procedurę, z której co do zasady korzystać powinny organy przyjmującego państwa członkowskiego w sytuacji, w której zakład ubezpieczeń naruszy przepisy obowiązujące na ich terytorium. Przed podjęciem środków skierowanych przeciwko danemu zakładowi ubezpieczeń organy te powinny zwrócić się do organów państwa członkowskiego siedziby danego ubezpieczyciela.

20. Trzeba zauważyć, że do rozwiązania problemu interpretacyjnego, którego dotyczy pierwsze pytanie prejudycjalne, można podejść na dwa sposoby. Pierwszy sposób sprowadza się do analizy przepisów tego aktu prawa Unii, który nakłada dany obowiązek na jednostki, takiego jak rozporządzenie PRIIP lub dyrektywa IDD, tak by ustalić, czy ten akt prawny reguluje także kwestię podziału kompetencji i uprawnień organów państw członkowskich do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem tego obowiązku. Dopiero jeżeli okaże się, że dany akt prawny nie rozstrzyga tej kwestii, odpowiedzi należy poszukiwać w innych aktach prawnych.

21. Z kolei drugi sposób za punkt wyjścia przyjmuje analizę uregulowania takiego jak art. 155 dyrektywy Wypłacalność II, które dotyczy kompetencji i uprawnień do sprawowania nadzoru przez organy państw członkowskich i który wydaje się ustanawiać zasadę o charakterze ogólnym. W drodze wykładni tego uregulowania należy ustalić, czy rzeczywiście ma ono taki charakter i obejmuje swoim zakresem także sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów innych aktów prawnych. W dalszej kolejności należy jeszcze zbadać, czy te inne akty prawne nie modyfikują rozwiązania wynikającego z tego uregulowania o charakterze ogólnym.

22. Wychodząc naprzeciw wątpliwościom sądu odsyłającego, w niniejszej opinii posłużę się tym drugim podejściem. Takie bowiem podejście do zagadnienia kluczowego dla niniejszej sprawy przyjmuje ów sąd w swoim odesłaniu prejudycjalnym. Sąd ten zarazem stoi na stanowisku, że art. 155 dyrektywy Wypłacalność II można interpretować na dwa sposoby.

23. Pierwsza interpretacja zakłada, że zamieszczone w art. 155 dyrektywy Wypłacalność II zastrzeżenie, zgodnie z którym przepis ten odnosi się do „obowiązujących w [przyjmującym] państwie członkowskim przepisów”, oznacza, iż przepis ten dotyczy wyłącznie sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków, które na zakłady ubezpieczeń nakłada ta dyrektywa. Druga interpretacja opiera się z kolei na przekonaniu, że art. 155 dyrektywy Wypłacalność II znajduje zastosowanie w odniesieniu do sprawowania nadzoru nad wszelkimi obowiązkami, które na zakłady ubezpieczeń nakładane są na podstawie prawa Unii.

24. Z jednej strony brzmienie art. 155 dyrektywy Wypłacalność II wydaje się przemawiać na rzecz tej drugiej interpretacji. Przepis ten posługuje się szerokim sformułowaniem, zgodnie z którym określa on uprawnienia i obowiązki organów nadzoru w sytuacji, w której zakład ubezpieczeń mający siedzibę w państwie członkowskim nie przestrzega przepisów obowiązujących w państwie członkowskim, w którym zakład ubezpieczeń ma swój oddział lub prowadzi działalność w ramach swobody świadczenia usług. Nie odnajdujemy w tym przepisie zastrzeżenia, które ograniczałoby jego zakres zastosowania do przypadków naruszeń przepisów dyrektywy Wypłacalność II lub przepisów transponujących tę dyrektywę do porządku prawnego takiego państwa członkowskiego.

25. Z drugiej strony dokonując wykładni przepisu prawa Unii, nie należy poprzestawać na jego literalnym brzmieniu. Trzeba zbadać również kontekst, w jaki wpisuje się analizowane uregulowanie, oraz cele, do których osiągnięcia dąży akt prawny, w którym uregulowanie to zostało zamieszczone [5]. Jest tak tym bardziej w przypadku uregulowań, które rozgraniczają sfery uprawnień i obowiązków związanych ze sprawowaniem nadzoru nad wypełnianiem określonych obowiązków przez jednostki. Uregulowania te trudno rozpatrywać w oderwaniu od przepisów tego aktu prawnego, w którym obowiązki te są uregulowane. Interpretacja takiego uregulowania nie powinna także pomijać szerszego kontekstu normatywnego, w którym dany przepis funkcjonuje.

26. W celu udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne art. 155 dyrektywy Wypłacalność II poddać należy zatem analizie kontekstualnej i celowościowej. Przed przystąpieniem do tej analizy przedstawię jednak założenia, na których opiera się owa dyrektywa.

1. Dyrektywa Wypłacalność II

27. Z art. 1 pkt 1 dyrektywy Wypłacalność II wynika, że dyrektywa ta ustanawia między innymi przepisy dotyczące podejmowania i prowadzenia w Unii działalności w zakresie ubezpieczeń bezpośrednich i reasekuracji. Dyrektywę stosuje się do zakładów ubezpieczeń bezpośrednich na życie oraz ubezpieczeń innych niż na życie, które mają siedzibę na terytorium państwa członkowskiego lub które zamierzają ją tam ustanowić (art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze tej dyrektywy).

28. Dyrektywa Wypłacalność II posługuje się pojęciami „państwa członkowskiego siedziby” oraz „przyjmującego państwa członkowskiego”. Ogólnie rzecz ujmując, to pierwsze pojęcie opisuje państwo, w którym mieści się siedziba zakładu ubezpieczeń (art. 13 pkt 8). To drugie pojęcie zasadniczo oznacza „państwo członkowskie inne niż państwo członkowskie siedziby, w którym zakład ubezpieczeń […] ma oddział lub świadczy usługi” (art. 13 pkt 9).

29. Dyrektywa zakłada, że podejmowanie działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia (art. 14 ust. 1). O jego wydanie zakład ubezpieczeń może ubiegać się u organów nadzoru państwa członkowskiego jego siedziby (art. 14 ust. 2). Co ważne, zezwolenie udzielone przez organy nadzoru tego państwa członkowskiego, w którym zakład ubezpieczeń ma siedzibę, pozwala mu na prowadzenie działalności w całej Unii (art. 15 ust. 1). Samo pojęcie „organu nadzoru” oznacza organ lub organy krajowe upoważnione na mocy ustawy lub rozporządzenia do nadzorowania zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji (art. 13 pkt 10).

[5] Zobacz wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 39).

30. Dyrektywy będące poprzedniczkami dyrektywy Wypłacalność II także opierały się na modelu zakładającym, że uzyskanie zezwolenia w jednym państwie członkowskim pozwala na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w innych państwach. Rozwinięciem tego założenia była zasada, zgodnie z którą nadzór nad działalnością prowadzoną przez taki zakład ubezpieczeń sprawowany był co do zasady przez organy państwa członkowskiego jego siedziby także w zakresie, w jakim chodzi o działalność prowadzoną przez zakład ubezpieczeń w innych państwach w ramach oddziału lub w ramach swobody świadczenia usług [6].

31. Pytania prejudycjalne sądu odsyłającego zmierzają w istocie rzeczy do ustalenia granic, w których zasada nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia obowiązuje na gruncie dyrektywy Wypłacalność II (pierwsze pytanie), oraz wyjaśnienia, w jakich sytuacjach prawo Unii odstępuje od tej zasady i powiązanych z nią procedur (pytanie drugie).

32. O nadzorze nad zakładami ubezpieczeń mowa w rozdziale III („Organy nadzoru i zasadny ogólne") tytułu I dyrektywy, w jej art. 27–39. Z tych przepisów wynika, że głównym celem nadzoru regulowanego tymi przepisami jest „ochrona ubezpieczających i beneficjentów" (art. 27). Nadzór obejmuje stałą kontrolę właściwego prowadzenia działalności ubezpieczeniowej oraz przestrzegania przez zakłady ubezpieczeń przepisów dotyczących nadzoru (art. 29 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy Wypłacalność II).

33. Zgodnie z art. 34 ust. 1 dyrektywy Wypłacalność II, zatytułowanym „Ogólne uprawnienia nadzorcze", państwa członkowskie dbają o to, aby organy nadzoru były uprawnione do stosowania środków zapobiegawczych i naprawczych w celu zapewnienia przestrzegania przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji „przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, których muszą przestrzegać w poszczególnych państwach członkowskich".

34. Do nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń mających siedzibę w innym państwie członkowskim nawiązuje art. 155 dyrektywy Wypłacalność II, do którego odnoszą się pytania prejudycjalne. Przepis ten zamieszczony jest w sekcji 3 („Kompetencje organów nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego") rozdziału VIII („Prawo przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług") tytułu I („Przepisy ogólne dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie ubezpieczeń bezpośrednich i reasekuracji") dyrektywy Wypłacalność II.

35. Zgodnie z tym przepisem jeżeli organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego ustali, że zakład ubezpieczeń posiadający oddział lub prowadzący działalność w ramach świadczenia usług na jego terytorium „nie przestrzega obowiązujących w tym państwie członkowskim przepisów", wówczas zwraca się on do tego zakładu z żądaniem usunięcia nieprawidłowości (art. 155 ust. 1).

36. Jeżeli zakład ubezpieczeń nie podejmuje niezbędnych działań, organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego powiadamia o tym organ nadzoru państwa członkowskiego siedziby tego zakładu. Ten ostatni organ podejmuje możliwie najszybciej właściwe środki, aby zapewnić usunięcie „nieprawidłowości". O tych środkach informuje on organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego (art. 155 ust. 2).

[6] R. Purves, Europe: the architecture and content of EU insurance regulation, w: J. Burling, K. Lazarus (eds), *Research Handbook on International Insurance Law and Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2023, p. 684.

37. Jeżeli podjęte środki okażą się niewystarczające lub w ogóle nie zostaną podjęte i zakład ubezpieczeń w dalszym ciągu narusza „przepisy prawa obowiązujące w przyjmującym państwie członkowskim”, organ tego państwa może, po powiadomieniu organu państwa członkowskiego siedziby, podjąć odpowiednie środki w celu zapobieżenia dalszym „nieprawidłowościom” lub ukarania za nie (art. 155 ust. 3).

38. Kolejne jednostki redakcyjne art. 155 dyrektywy Wypłacalność II stanowią, że „ustępy 1, 2 i 3 nie mają wpływu” na uprawnienia państw członkowskich do podejmowania odpowiednich środków nadzwyczajnych w celu zapobiegania „nieprawidłowościom” lub karania za nieprawidłowości na ich terytorium (art. 155 ust. 4) oraz na uprawnienia państw członkowskich do karania za „naruszenia” mające miejsce na ich terytoriach (art. 155 ust. 5).

39. I wreszcie art. 155 ust. 6 dyrektywy Wypłacalność II przesądza, że organy nadzoru państwa członkowskiego, w którym zakład ubezpieczeń ma jednostkę organizacyjną lub posiada majątek, mogą, zgodnie z prawem krajowym, nałożyć kary administracyjne za tego rodzaju naruszenia, w drodze postępowania egzekucyjnego wobec tej jednostki organizacyjnej lub tego majątku.

40. Pytanie pierwsze zmierza do ustalenia, czy „obowiązujące w [przyjmującym] państwie członkowskim przepisy”, o których mowa w art. 155 dyrektywy Wypłacalność II, dotyczą tylko przepisów tej dyrektywy, czy też innych uregulowań prawa Unii. W celu udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie przejdę teraz do omówienia art. 155 dyrektywy Wypłacalność II w kontekście innych uregulowań tej dyrektywy, z którymi przepis ten jest związany.

2. Artykuł 155 dyrektywy Wypłacalność II a nadzór finansowy

41. Ogólnym uregulowaniom dotyczącym nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową zamieszczonym w rozdziale III („Organy nadzoru i zasadny ogólne”) tytułu I towarzyszy przepis bardziej szczegółowy, który posługuje się pojęciem „nadzoru finansowego”. Z art. 30 ust. 2 tej dyrektywy wynika, że „nadzór finansowy” obejmuje sprawdzenie, w odniesieniu do całej działalności zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji, jego stopnia wypłacalności, tworzenia rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, jego aktywów i dopuszczonych środków własnych, zgodnie z ustanowionymi zasadami lub praktyką stosowaną w państwie członkowskim siedziby na mocy przepisów przyjętych na poziomie unijnym[7].

42. Artykuł 30 ust. 1 przesądza, że „nadzór finansowy nad zakładami ubezpieczeń […], w tym nad działalnością, którą prowadzą one przez swoje oddziały albo w ramach swobody świadczenia usług, stanowi wyłączną odpowiedzialność państwa członkowskiego siedziby”. Z kolei art. 30 ust. 3 dyrektywy Wypłacalność II stanowi, że jeżeli organy nadzoru z państw członkowskich innych niż państwo członkowskie siedziby mają podstawy uważać, że działalność zakładu ubezpieczeń może naruszyć jego prawidłową kondycję finansową, powiadamiają o tym organy nadzoru państwa członkowskiego siedziby tego zakładu.

[7] Treść tego przepisu została zmieniona na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2 z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2009/138/WE w odniesieniu do proporcjonalności, jakości nadzoru, sprawozdawczości, środków dotyczących gwarancji długoterminowych, narzędzi makroostrożnościowych, ryzyk dla zrównoważonego rozwoju oraz nadzoru nad grupą i nadzoru transgranicznego, a także w sprawie zmiany dyrektyw 2002/87/WE i 2013/34/UE. Obecnie precyzuje on, że nadzór finansowy obejmuje także sprawdzenie systemu zarządzenia zakładu ubezpieczeń. Modyfikacja ta nie zmienia jednak istoty tego uregulowania. Nie znajduje ona także zastosowania do sprawy w postępowaniu głównym ratione temporis.

43. Z punktu widzenia wykładni systemowej nasuwa się pytanie o relację zachodzącą pomiędzy art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 3 dyrektywy Wypłacalność II, który określa sposób postępowania organów nadzoru państwa członkowskiego siedziby oraz przyjmującego państwa członkowskiego w sytuacji, w której stwierdzają one nieprawidłowości objęte zakresem „nadzoru finansowego" w rozumieniu tego przepisu („wyłączna odpowiedzialność państwa członkowskiego siedziby"), z jednej strony a art. 155 tej dyrektywy, który dotyczy sposobu postępowania w razie stwierdzenia, że zakład ubezpieczeń narusza przepisy obowiązujące w przyjmującym państwie członkowskim, z drugiej strony.

44. Skoro art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 3 dyrektywy Wypłacalność II określają obowiązki i uprawnienia organów nadzoru państwa członkowskiego siedziby i przyjmującego państwa członkowskiego w przypadku transgranicznego prowadzenia działalności w zakresie ubezpieczeń, to art. 155 tej dyrektywy – który także dotyczy tej problematyki – powinien odnosić się do innych rodzajowo sytuacji. W przeciwnym wypadku w ramach jednego aktu prawnego występowałyby przepisy, które regulowałyby to samo zagadnienie w odmienny sposób.

45. Dalszych wskazówek pozwalających udzielić odpowiedzi na pytanie o zależności zachodzące pomiędzy zakresem art. 30 dyrektywy Wypłacalność II oraz zakresem jej art. 155 dostarcza orzecznictwo Trybunału. W wyroku Komisja/Włochy[8] Trybunał miał okazję pochylić się nad analogicznymi przepisami dyrektywy, która była poprzedniczką dyrektywy Wypłacalność II.

46. Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 92/49/EWG[9] stanowił, że nadzór finansowy, obejmujący działalność, którą zakład ubezpieczeń prowadzi przez swoje oddziały lub w ramach swobody świadczenia usług, stanowi wyłączną odpowiedzialność państwa członkowskiego siedziby. Sformułowanie to („stanowi wyłączną odpowiedzialność państwa członkowskiego siedziby") odnajdujemy także w art. 30 ust. 1 dyrektywy Wypłacalność II. Zgodnie zresztą z tabelą korelacji zamieszczoną w tej ostatniej dyrektywie jej art. 30 koresponduje z art. 9 dyrektywy 92/49.

47. Z kolei art. 40 dyrektywy 92/49 zasadniczo odpowiadał art. 155 dyrektywy Wypłacalność II. Zgodnie z tabelą korelacji zamieszczoną w tej ostatniej dyrektywie jej art. 155 koresponduje właśnie z art. 40 dyrektywy 92/49.

48. Artykuł 40 ust. 3–5 tej pierwszej dyrektywy zakłada bowiem rozwiązanie analogiczne do tego, które obecnie zamieszczone jest w art. 155 ust. 1–3 tej drugiej dyrektywy. Z kolei art. 40 ust. 7 dyrektywy 92/49 koresponduje z treścią art. 155 ust. 5 dyrektywy Wypłacalność II. Oba te przepisy przewidują, za pomocą podobnych sformułowań, że uregulowania nakładające na przyjmujące państwo członkowskie obowiązek powiadomienia państwa członkowskiego siedziby o nieprzestrzeganiu przez zakład ubezpieczeń przepisów obowiązujących w tym pierwszym państwie (tj. art. 155 ust. 1, 2 i 3 w przypadku dyrektywy Wypłacalność II oraz art. 40 ust. 3–5 w przypadku dyrektywy 92/49) nie mają wpływu na uprawnienia państw członkowskich do karania zakładów ubezpieczeń za naruszenia przepisów obowiązujących na ich terytoriach.

[8] Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270).

[9] Dyrektywa Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniająca dyrektywę 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie) (Dz.U. 1992, L 228, s. 1).

49. W sprawie zakończonej wyrokiem Komisja/Włochy [10] Komisja zarzucała Włochom między innymi naruszenie art. 9 dyrektywy 92/49 z uwagi na to, że owo państwo członkowskie sprawowało kontrolę nad sposobem naliczania składek z tytułu ubezpieczeń przez zakłady ubezpieczeń mające siedzibę w innych państwach i prowadzące działalność we Włoszech oraz nakładało kary na takie zakłady.

50. Trybunał oddalił ten zarzut w swoim wyroku. Trybunał wyjaśnił, że art. 9 dyrektywy 92/49 ustanawia zasadę, zgodnie z którą nadzór finansowy sprawowany jest przez państwo członkowskie, w którym zakład ubezpieczeń ma siedzibę [11]. Trybunał równocześnie potwierdził w tym wyroku, że państwo członkowskie siedziby ma wyłączną kompetencję do sprawowania takiego nadzoru.

51. Następnie, co się tyczy działań, w których Komisja upatrywała naruszenia prawa Unii przez Republikę Włoską, Trybunał wyjaśnił, że art. 9 dyrektywy 92/49 określa na czym „w szczególności" polega nadzór finansowy. Trybunał zaznaczył równocześnie, że „nadzór finansowy" nie obejmuje nadzoru dotyczącego praktyk handlowych zakładów ubezpieczeń [12].

52. I wreszcie Trybunał dodał, obiter dictum, że jeżeli chodzi o art. 40 dyrektywy 92/49, wystarczy stwierdzić z jednej strony, że Komisja nie zarzuciła Republice Włoskiej uchybienia zobowiązaniom wymienionym w ust. 3–5 tego artykułu [13]. Z drugiej strony Trybunał zauważył, że art. 40 ust. 7 dyrektywy 92/49 potwierdza uprawnienie państwa członkowskiego do karania naruszeń popełnionych na jego terytorium [14].

53. Z tego ostatniego stwierdzenia trudno jednak wyciągać definitywne wnioski dla niniejszej sprawy. Jak przyznał sam Trybunał, Komisja nie zarzucała Republice Włoskiej naruszenia art. 40 dyrektywy 92/49. Niemniej jednak za tym ostatnim stwierdzeniem może kryć się sugestia, że nadzór nad sposobem obliczania składek nie był nadzorem finansowym w rozumieniu art. 9 tej dyrektywy, a naruszenia, których dopuścił się zakład ubezpieczeń w tym zakresie powinny były być karane przez przyjmujące państwo członkowskiego na podstawie art. 40 ust. 7 tej samej dyrektywy.

54. Trzeba zarazem podkreślić, że „naruszenie", o którego karanie chodziło w sprawie zakończonej wyrokiem Komisja/Włochy [15], nie dotyczyło naruszenia na terytorium Włoch przepisów dyrektywy 92/49 przez zakład ubezpieczeń mający siedzibę w innym państwie członkowskim. Ta dyrektywa nie dokonywała bowiem harmonizacji w dziedzinie wysokości składek ubezpieczeniowych [16]. Innymi słowy, jeżeli rozumieć wyrok Trybunału w ten sposób, że na podstawie art. 40 ust. 7 tej dyrektywy 92/49 Republika Włoska była uprawniona do karania naruszeń przepisu krajowego, który dotyczył sposobu obliczania składek, to chodziło tu o naruszenie przepisu dotyczącego kwestii nieuregulowanej w tej dyrektywie.

[10] Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270).

[11] Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 116).

[12] Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 116).

[13] Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 120).

[14] Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 116).

[15] Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270).

[16] Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 105, 106).

55. Odczytywany w ten sposób wyrok Komisja/Włochy [17] dostarczałby cennych wskazówek dotyczących relacji zachodzącej pomiędzy art. 30 („Nadzór finansowy”) i art. 155 dyrektywy Wypłacalność II. Byłby on także pomocny przy wyznaczaniu zakresu przedmiotowego tego drugiego przepisu. Mógłby on bowiem prowadzić do wniosku, że – w odróżnieniu od „nadzoru finansowego” w rozumieniu art. 30 dyrektywy Wypłacalność II – w przypadku art. 155 tej dyrektywy może chodzić nie tylko o naruszenia przepisów tej dyrektywy, lecz także o inne uregulowania obowiązujące w przyjmującym państwie członkowskim dotyczące praktyk handlowych zakładów ubezpieczeń, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania tej dyrektywy.

56. Pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie nie idą jednak tak daleko. Nie dotyczą one bowiem sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem jakichkolwiek przepisów obowiązujących w przyjmującym państwie członkowskim. Pytania te dotyczą sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa Unii, to jest rozporządzenia PRIIP oraz dyrektywy IDD, i uprawnienia do karania za naruszenia tych przepisów na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Należy zatem zbadać, czy wnioski, które może nasuwać wyrok Komisja/Włochy [18], znajdują potwierdzenie w analizie relacji, która zachodzi pomiędzy art. 155 dyrektywy Wypłacalność II oraz rozporządzeniem PRIIP i dyrektywą IDD.

3. Rozporządzenie PRIIP

57. Rozporządzenie PRIIP ustanawia jednolite przepisy dotyczące formatu i treści dokumentu zawierającego kluczowe informacje, który ma być sporządzany przez twórców PRIIP, oraz przepisy dotyczące przekazywania dokumentu zawierającego kluczowe informacje inwestorom indywidualnym (art. 1). Ma ono zastosowanie do twórców PRIIP i osób doradzających w zakresie PRIIP lub je sprzedających (art. 2 ust. 1).

58. Ponadto rozporządzenie PRIIP definiuje pojęcie „właściwych organów” w ten sposób, iż oznacza ono krajowe ograny wyznaczone przez państwo członkowskie do nadzoru realizacji wymogów nałożonych tym rozporządzeniem na twórców PRIIP i osoby doradzające w zakresie PRIIP lub je sprzedające (art. 4 pkt 8).

59. W art. 22 i nast. rozporządzenia PRIIP uregulowano kwestię sankcji administracyjnych i innych środków mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów tego rozporządzenia. W rozporządzeniu nie odnajdujemy natomiast przepisu bezpośrednio regulującego kwestię rozgraniczenia kompetencji i uprawnień organów państwa członkowskiego siedziby i przyjmującego państwa członkowskiego do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów tego rozporządzenia.

60. Prawdą jest, że w rozporządzeniu PRIIP zamieszczono przepisy, które dotyczą obowiązków i uprawnień państw członkowskich związanych z monitorowaniem rynku produktów ubezpieczeniowych objętych zakresem zastosowania tego rozporządzenia. Mowa tu o rozdziale III tego rozporządzenia, który zatytułowany jest „Monitorowanie rynku i uprawnienia do interwencji względem produktu” i obejmuje art. 15–18.

[17] Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270).

[18] Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270).

61. Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia PRIIP stanowi, że „właściwe organy monitorują rynek ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych, które są wprowadzane do obrotu, dystrybuowane i sprzedawane *w ich* państwach członkowskich lub *z ich* terytorium" (art. 15 ust. 2) [19]. Z art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia wynika przy tym, że „właściwy organ może wprowadzić *w swoim państwie członkowskim* lub *z jego terytorium* zakazy lub ograniczenia [dotyczące ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych oraz rodzaju działalności finansowej lub praktyki zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji]".

62. Monitorowanie to nie wydaje się jednak dotyczyć przestrzegania obowiązków wprost uregulowanych w rozporządzeniu PRIIP lub w prawie Unii. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia działania, o których mowa w art. 17 ust. 1, mogą być podejmowane, jeżeli organ upewni się, że istniejące wymogi regulacyjne w prawie Unii, które mają zastosowanie do ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego bądź działalności lub praktyki, w niewystarczającym stopniu przeciwdziałają zagrożeniom zidentyfikowanym przez właściwe organy. Chodzi tu zatem o monitorowanie rynku produktów ubezpieczeniowych i ewentualne interwencje wymagane z uwagi na zidentyfikowane przez organ nadzoru niedostatki w regulacji unijnej.

63. Odpowiedzi na pytanie o to, jak przedstawia się rozgraniczenie kompetencji i uprawnień organów państwa członkowskiego siedziby oraz przyjmującego państwa członkowskiego w kwestii nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia PRIIP, poszukiwać należy zatem poza tym rozporządzeniem.

64. Nic w samym rozporządzeniu PRIIP nie stoi na przeszkodzie temu, by o rozgraniczeniu tych kompetencji i uprawnień decydować mogły postanowienia dyrektywy Wypłacalność II. Co więcej, art. 3 ust. 2 rozporządzenia PRIIP stanowi, iż w przypadku gdy twórcy PRIIP podlegający rozporządzeniu podlegają również dyrektywie Wypłacalność II, stosuje się do nich zarówno to rozporządzenie, jak i tę dyrektywę. Rozporządzenie zakłada zatem równoczesne stosowanie obu tych aktów prawnych w odniesieniu do określonej kategorii podmiotów, która opracowuje i tworzy produkty ubezpieczeniowe objęte jego zakresem zastosowania. Chodzi tu także o zakłady ubezpieczeń [20], do których odnosi się dyrektywa Wypłacalność II.

4. Dyrektywa IDD

65. Dyrektywa IDD ustanawia zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie dystrybucji produktów ubezpieczeń i reasekuracji w Unii [21]. Dyrektywa nakłada obowiązki zarówno na pośredników ubezpieczeniowych, jak i na zakłady ubezpieczeń [22]. Pytania prejudycjalne sądu odsyłającego opierają się zresztą na założeniu, że NOVIS jako zakład ubezpieczeń dopuścił się naruszenia przepisów wdrażających przepisy tej dyrektywy do prawa czeskiego [23].

[19] Podkreślenie moje.

[20] Zobacz motyw 12 rozporządzenia PRIIP, który wyjaśnia, że twórcami PRIIP są między innymi zakłady ubezpieczeń.

[21] Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy IDD.

[22] Zobacz np. art. 18 dyrektywy IDD, który określa, jakie informacje powinny zostać przekazane klientowi przed zawarciem umowy ubezpieczenia przez pośrednika ubezpieczeniowego i zakład ubezpieczeń. Ponadto art. 20 dyrektywy nakłada na „dystrybutorów ubezpieczeń" obowiązki związane z przedstawieniem klientowi informacji na temat produktu ubezpieczeniowego dostosowanych do jego wymagań i potrzeb. Pojęcie „dystrybutora ubezpieczeń" obejmuje – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 8 tej dyrektywy – pośrednika ubezpieczeniowego, pośrednika oferującego ubezpieczenia uzupełniające oraz zakład ubezpieczeń.

[23] Zobacz pkt 10 i 11 niniejszej opinii.

66. W odróżnieniu od rozporządzenia PRIIP w dyrektywie IDD odnajdujemy przepisy określające sposób postępowania w przypadku naruszeń, których pośrednik ubezpieczeniowy dopuszcza się w ramach działalności prowadzonej w innym państwie członkowskim w ramach swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości. Chodzi tu o art. 4–9 tej dyrektywy. Są one skonstruowane w sposób zbliżony do art. 155 dyrektywy Wypłacalność II.

67. Dyrektywa IDD zakłada bowiem, że organy przyjmującego państwa członkowskiego, które stwierdzają naruszenie, w pierwszej kolejności informują o tym organy państwa członkowskiego siedziby [24]. Jeżeli mimo środków podjętych przez państwo członkowskie siedziby lub z powodu nieadekwatności tych środków lub ich braku pośrednik ubezpieczeniowy nadal działa w sposób wyraźnie szkodliwy dla interesów konsumentów przyjmującego państwa członkowskiego lub właściwego funkcjonowania rynku ubezpieczeń i reasekuracji, właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego może podjąć odpowiednie środki w celu zapobieżenia dalszym nieprawidłowościom [25].

68. Przepisy dyrektywy IDD, które odnoszą się do podziału kompetencji między państwo członkowskie pochodzenia i przyjmujące państwo członkowskie, dotyczą naruszeń, których dopuszczają się pośrednicy ubezpieczeniowi lub reasekuracyjni lub pośrednicy oferujący ubezpieczenia uzupełniające. Przepisy te nie obejmują natomiast swoim zakresem zastosowania zakładów ubezpieczeń.

69. Dyrektywa IDD nakłada zatem na zakłady ubezpieczeń obowiązki analogiczne do tych, które nakłada ona na pośredników ubezpieczeniowych [26]. Dyrektywa ta nie reguluje natomiast podziału kompetencji i uprawnień organów państwa członkowskiego siedziby i przyjmującego państwa członkowskiego do sprawowania nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń.

70. W tym kontekście warto jednak zwrócić uwagę, że dyrektywa IDD (w odniesieniu do pośredników ubezpieczeniowych) oraz dyrektywa Wypłacalność II (w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń) w analogiczny sposób regulują kwestię uprawnień organów państwa członkowskiego siedziby i przyjmującego państwa członkowskiego do sprawowania nadzoru nad działalnością odpowiednio pośredników oraz zakładów ubezpieczeń.

71. Można zatem bronić poglądu, że intencją prawodawcy unijnego było stosowanie analogicznych rozwiązań w kwestii nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków wynikających z dyrektywy IDD w odniesieniu do pośredników – na podstawie tej dyrektywy, oraz w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń – na podstawie dyrektywy Wypłacalność II. Takie rozwiązanie pozwalałoby państwom członkowskim na wyznaczenie tych samych organów do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków przewidzianych przez dyrektywę IDD przez wszystkie podmioty, na które dyrektywa obowiązki te nakłada. Oznaczałoby to, że art. 155 dyrektywy Wypłacalność II znajduje zastosowanie w odniesieniu do nadzoru sprawowanego przez organy państw członkowskich także w zakresie, w jakim dotyczy on sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dyrektywy IDD.

72. Pozostaje jeszcze skonfrontować wnioski płynące z wykładni systemowej art. 155 dyrektywy Wypłacalność II z wnioskami wynikającymi z wykładni celowościowej tego przepisu.

[24] Rozwiązania te omawia m.in. I. Audigier, Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU, w: P. Marano, K. Noussia (eds), *Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis*, Springer, Cham, 2020, s. 19–22.

[25] Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy IDD i art. 8 ust. 3 tej dyrektywy.

[26] Zobacz pkt 65 niniejszej opinii.

5. Wykładnia celowościowa

73. Artykuł 155 dyrektywy Wypłacalność II zamieszczony jest w rozdziale tej dyrektywy, który dotyczy – zgodnie z jego tytułem – prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Chodzi tu zarazem nie tylko o sam dostęp do rynku państw członkowskich innych niż państwo członkowskie siedziby, ale także o bieżące prowadzenie działalności na terytorium tych ostatnich państw.

74. Z motywu 11 dyrektywy Wypłacalność II wynika ponadto, że dyrektywa ta stanowi *zasadniczy instrument służący urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego* i w konsekwencji zakłady ubezpieczeń, którym udzielono zezwolenia w państwie członkowskim siedziby, powinny być uprawnione do prowadzenia działalności na terytorium całej Unii poprzez tworzenie oddziałów lub świadczenie usług. Motyw ten wyjaśnia dalej, że „[w] związku z tym właściwe jest 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".

75. Równocześnie główny cel regulacji i nadzoru sprawowanego przez państwo członkowskie siedziby jest określony w motywie 16. Jest nim odpowiednia ochrona ubezpieczających i beneficjentów. Zapewnienie odpowiedniej ochrony tym grupom podmiotów wymaga sprawowania nadzoru nie tylko na etapie uzyskiwania przez zakład ubezpieczeń dostępu do rynku innego państwa członkowskiego, lecz także sprawowania nadzoru nad bieżącą działalnością prowadzoną przez ten zakład i czuwania, by była ona zgodna z przepisami obowiązującymi w poszczególnych państwach członkowskich.

76. Prowadzi to do wniosku, że także wykładnia celowościowa art. 155 dyrektywy Wypłacalność II przemawia na rzecz interpretacji, zgodnie z którą przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacji, w której organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego obowiązków związanych z praktykami handlowymi takich zakładów ubezpieczeń, które przewidziane są w innych aktach prawa Unii, o ile te akty same nie przewidują w tej mierze innego rozwiązania.

6. Wniosek dotyczący pytania pierwszego

77. Biorąc pod uwagę wykładnię językową art. 155 dyrektywy Wypłacalność II [27], wspieraną przez wnioski płynące z wykładni systemowej [28] oraz celowościowej [29], jestem zdania, że na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Proponuję zatem udzielić na to pytanie odpowiedzi, zgodnie z którą art. 155 dyrektywy Wypłacalność II należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie także w sytuacji, w której organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie IDD.

[27] Zobacz pkt 24 niniejszej opinii.

[28] Zobacz pkt 55 i 71 niniejszej opinii.

[29] Zobacz pkt 76 niniejszej opinii.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

78. Poprzez swoje drugie pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do wyjaśnienia, czy art. 155 dyrektywy Wypłacalność II należy interpretować w ten sposób, że organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego są zobowiązane 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 nakładania kar administracyjnych w rozumieniu ust. 5 i 6 tego artykułu dyrektywy za naruszenie obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie IDD na terytorium tego państwa członkowskiego.

79. Drugie pytanie prejudycjalne zostało sformułowane przez sąd odsyłający na wypadek udzielenia przez Trybunał twierdzącej odpowiedzi na pierwsze pytanie, zgodnie z którą art. 155 dyrektywy Wypłacalność II znajduje zastosowanie także w sytuacji, w której organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie IDD. Z mojej analizy pytania pierwszego wynika, że na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Poddam analizie zatem także drugie pytanie.

80. Tytułem uwag wstępnych należy zauważyć, że pytanie drugie opiera się na założeniu, że kary nałożone na NOVIS i kwestionowane w postępowaniu głównym są „karami" w rozumieniu art. 155 ust. 5 i 6 dyrektywy Wypłacalność II.

81. Pytanie drugie rozpatrywać należy natomiast przede wszystkim z punktu widzenia art. 155 ust. 5 dyrektywy Wypłacalność II. Przepis ten dotyczy bowiem uprawnienia przyjmującego państwa członkowskiego do karania za naruszenia mające miejsce na ich terytorium. Artykuł 155 ust. 6 tej dyrektywy wydaje się z kolei potwierdzać zasadę wyrażoną w ust. 5 i akcentować możliwość skierowania egzekucji nałożonych kar do majątku zakładu ubezpieczeń znajdującego się na terytorium tego państwa członkowskiego.

82. Z odesłania prejudycjalnego wynika, że NOVIS zostało ukarane za naruszenia przepisów rozporządzenia PRIIP oraz dyrektywy IDD[30]. W celu udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne przeanalizuję zatem w pierwszej kolejności przepisy tego rozporządzenia i tej dyrektywy, które dotyczą nakładania sankcji i kar administracyjnych za naruszenia przepisów tych aktów prawnych. Następnie dokonam analizy tych przepisów dyrektywy Wypłacalność II, których bezpośrednio dotyczy pytanie drugie.

1. Sankcje i kary administracyjne za naruszenia przepisów rozporządzenia PRIIP oraz dyrektywy IDD

83. Kwestię sankcji administracyjnych i innych środków mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów rozporządzenia PRIIP uregulowano w jego art. 22.

84. Z art. 22 ust. 1 rozporządzenia PRIIP wynika, że – „bez uszczerbku dla uprawnień nadzorczych właściwych organów" – rozporządzenie to nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia sankcji i środków administracyjnych mających zastosowanie w przypadku naruszeń tego rozporządzenia oraz podejmowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ich stosowania. Z kolei art. 23 rozporządzenia przewiduje, że właściwe organy wykonują swoje uprawnienia do nakładania sankcji zgodnie z tym rozporządzeniem

[30] Zobacz pkt 10 i 11 niniejszej opinii.

i prawem krajowym: bezpośrednio, we współpracy z innymi organami, w zakresie swojej odpowiedzialności w drodze przekazania uprawnień takim organom lub wnosząc sprawy przed właściwe organy sądowe.

85. NOVIS zostało ukarane bezpośrednio przez czeski organ nadzoru między innymi za naruszenia obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 1 rozporządzenia PRIIP oraz art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia [31]. Artykuł 24 ust. 1 rozporządzenia stanowi, iż artykuł ten ma zastosowanie między innymi do naruszeń art. 6 rozporządzenia PRIIP oraz art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia.

86. Z art. 24 ust. 2 rozporządzenia PRIIP wynika zarazem, że „właściwe organy muszą posiadać uprawnienia do nakładania, zgodnie z prawem krajowym, przynajmniej [wymienionych w tym przepisie] sankcji i środków administracyjnych". Wśród tych środków wymienia się „nakaz zawieszenia wprowadzania PRIIP na rynek" [art. 24 ust. 2 lit. b)] oraz „kary administracyjne" [art. 24 ust. 2 lit. e)].

87. Motyw 24 rozporządzenia PRIIP objaśnia znaczenie art. 24 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy on środków nakładanych przez właściwe organy. Motyw ten przewiduje, że rozporządzenie nie wprowadza paszportu zezwalającego na transgraniczną sprzedaż lub transgraniczne wprowadzanie do obrotu PRIIP inwestorom indywidualnym ani nie zmienia istniejących ustaleń paszportowych. Zgodnie z tym motywem nie zmienia ono także podziału obowiązków między istniejące właściwe organy na mocy istniejących ustaleń paszportowych. Natomiast „[w]łaściwy organ państwa członkowskiego, w którym PRIIP jest wprowadzany do obrotu, powinien być odpowiedzialny za nadzór nad jego wprowadzaniem do obrotu. Właściwy organ państwa członkowskiego, w którym produkt jest wprowadzany do obrotu, powinien zawsze mieć prawo do zawieszenia wprowadzania do obrotu PRIIP *na swoim terytorium* w przypadku braku zgodności z niniejszym rozporządzeniem" [32]. Nie ma powodów, by zakładać, że inaczej jest w przypadku „kar administracyjnych", do których nakładania właściwe organy państw członkowskich także „muszą posiadać uprawnienia" zgodnie z art. 24 ust. 2 tego rozporządzenia. W związku z naruszeniami, do których dochodzi na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, wyznaczony przez to państwo właściwy organ powinien móc bezpośrednio nakładać także kary administracyjne.

88. Rozporządzenie PRIIP zakłada zatem, że o ile kwestia podziału kompetencji i uprawnień do sprawowania nadzoru przez organy państw członkowskich jako taka nie jest bezpośrednio uregulowana przez to rozporządzenie [33], o tyle państwo członkowskie, na terytorium którego dany produkt ubezpieczeniowy jest dostępny, powinno mieć możliwość reagowania na naruszenia, do których na tym terytorium dochodzi. Taka reakcja państwa członkowskiego wydaje się następować, z punktu widzenia tego rozporządzenia i w świetle wyjaśnień zamieszczonych w jego motywie 24, „bez uszczerbku dla uprawnień nadzorczych właściwych organów".

89. Z odesłania prejudycjalnego wynika, że NOVIS ukarane zostało także za naruszenia przepisów dyrektywy IDD [34]. Dyrektywa ta przewiduje w kwestii karania za naruszenia rozwiązania analogiczne do tych, które zamieszczone zostały w rozporządzeniu PRIIP.

[31] Zobacz pkt 10 niniejszej opinii.

[32] Podkreślenie moje.

[33] Zgodnie z moją analizą dotyczącą pytania pierwszego kwestia ta jest regulowana przepisami dyrektywy Wypłacalność II, w zakresie, w jakim taki nadzór dotyczy zakładów ubezpieczeń. Zobacz pkt 63 i 64 niniejszej opinii.

[34] Zobacz pkt 11 niniejszej opinii.

90. Z art. 31 ust. 1 dyrektywy IDD wynika bowiem, że „[b]ez uszczerbku dla uprawnień nadzorczych właściwych organów oraz prawa państw członkowskich do przewidywania i nakładania sankcji karnych państwa członkowskie zapewniają, aby ich właściwe organy mogły nakładać sankcje administracyjne i inne środki mające zastosowanie w przypadku wszelkich naruszeń przepisów krajowych wdrażających niniejszą dyrektywę oraz podejmują wszelkie konieczne środki, aby zapewnić ich wykonanie". Zgodnie z art. 31 ust. 3 dyrektywy IDD właściwe organy wykonują swoje uprawnienia dochodzeniowe i uprawnienia do nakładania sankcji, zgodnie z krajowymi ramami prawnymi, w jakikolwiek z następujących sposób: bezpośrednio, we współpracy z innymi organami lub poprzez zwracanie się do właściwych organów sądowych. Przepis ten nie sprzeciwia się zatem temu, by kary za naruszenie postanowień dyrektywy nakładane były bezpośrednio przez przyjmujące państwo członkowskie.

91. Z analizy art. 22 rozporządzenia PRIIP i art. 31 dyrektywy IDD płynie wniosek, iż oba te akty prawne zakładają, że „bez uszczerbku dla uprawnień nadzorczych właściwych organów" państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić sankcje i środki administracyjne mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów tych aktów prawnych oraz podejmować wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich stosowania.

92. W świetle odpowiedzi, której proponuję udzielić na pierwsze pytanie prejudycjalne, o podziale kompetencji i uprawnień nadzorczych pomiędzy organami państwa członkowskiego siedziby i przyjmującego państwa członkowskiego rozstrzyga dyrektywa Wypłacalność II. Pozostaje zatem zbadać, czy – także z punktu widzenia tej ostatniej dyrektywy – obowiązek i uprawnienie do karania naruszeń przepisów rozporządzenia PRIIP i dyrektywy IDD mogą istotnie być realizowane z pominięciem procedury uregulowanej w art. 155 ust. 1–3 dyrektywy Wypłacalność II i zarazem „bez uszczerbku dla uprawnień nadzorczych właściwych organów", do których odwołuje się ta dyrektywa.

2. Środki podejmowane przez przyjmujące państwo członkowskie a dyrektywa Wypłacalność II

93. Tę część rozważań rozpocząć należy od następującej obserwacji: w art. 155 dyrektywy Wypłacalność II zamieszczono dwa przepisy, które stanowią, że „[u]stępy 1, 2 i 3 nie mają wpływu na uprawnienia" państw członkowskich opisane w tych przepisach. Są to art. 155 ust. 4 i 5 tej dyrektywy.

94. Trybunał nie miał dotychczas okazji dokonywać wykładni tych uregulowań. Cennych wskazówek dotyczących interpretacji tych przepisów dostarcza jednak orzecznictwo Trybunału dotyczące wykładni dyrektywy będącej poprzedniczą dyrektywy Wypłacalność II.

95. Pytanie prejudycjalne w sprawie, w której został wydany wyrok Onix Asigurări [35], zmierzało do wyjaśnienia, czy art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 stoi na przeszkodzie temu, by organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego, w celu ochrony interesów ubezpieczonych i podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia, wydał w trybie pilnym nakaz zaprzestania zawierania nowych umów ubezpieczenia na jego terytorium w stosunku do zakładu ubezpieczeń mającego siedzibę w innym państwie członkowskim. Podstawą wydania takiego nakazu miało być niespełnienie – pierwotne bądź następcze – warunku wydania zezwolenia na prowadzenie działalności, takiego jak warunek dotyczący reputacji osoby powiązanej organizacyjnie i kapitałowo z zakładem ubezpieczeń [36].

[35] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[36] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 36).

96. Artykuł 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 ustanawiał rozwiązanie zbliżone do tego, które obecnie zamieszczone jest w art. 155 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II. Zgodnie bowiem z tym pierwszym przepisem „ustępy 3–5 nie mają wpływu na nadzwyczajne uprawnienia zainteresowanych państw członkowskich do stosowania odpowiednich środków w celu zapobiegania powstawaniu nieprawidłowości na ich terytorium. Dotyczy to możliwości zapobiegania dalszemu zawieraniu przez zakład ubezpieczeń nowych umów ubezpieczenia na ich terytorium".

97. Dokonując wykładni art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49, Trybunał zwrócił uwagę, że przepis ten nie może być rozumiany w ten sposób, iż dotyczy on tylko środków odnoszących się do nieprawidłowości już „popełnionych" na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Zdaniem Trybunału należy go interpretować w ten sposób, iż zezwala on na przyjęcie środków mających na celu zapobieganie powstaniu nieprawidłowości w przyszłości [37]. Innymi słowy, chodzi tu o uprawnienie przyjmującego państwa członkowskiego do przyjmowania środków w odniesieniu do zakładu ubezpieczeń w przypadku występowania nieprawidłowości względnie ryzyka ich wystąpienia [38].

98. Trybunał stwierdził także, że art. 40 dyrektywy 92/49 ustanawia „dwie odrębne procedury", w ramach których organy przyjmującego państwa członkowskiego mogą przyjąć – w przypadku występowania „nieprawidłowości" względnie istnienia ryzyka ich wystąpienia – środki skierowane do zakładu ubezpieczeń mającego siedzibę w innym państwie członkowskim.

99. Pierwszą procedurę uregulowano w art. 40 ust. 4 i 5 tej dyrektywy. Tym przepisom dyrektywy 92/49 odpowiada art. 155 ust. 2 i 3 dyrektywy Wypłacalność II.

100. Drugą procedurę uregulowano z kolei w art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49. Posługując się słowami Trybunału: „[Przepis ten] nie przewiduje – w drodze odstępstwa od podstawowej procedury przewidzianej w art. 40 ust. 4 i 5 – ani obowiązku państwa członkowskiego świadczenia usług poinformowania o nieprawidłowościach właściwych organów państwa członkowskiego pochodzenia, ani też obowiązku poinformowania państwa członkowskiego pochodzenia o zamiarze przyjęcia takich środków przez państwo członkowskie świadczenia usług" [39].

101. Trybunał wprowadził dalej idące rozróżnienie pomiędzy tymi dwiema procedurami, uregulowanymi, odpowiednio, w art. 40 ust. 4 i 5 dyrektywy 92/49 oraz w jej art. 40 ust. 6.

102. Po pierwsze, procedura z art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 może znajdować zastosowanie wyłącznie w wypadkach pilnych, w których zachodzi potrzeba natychmiastowego przyjęcia właściwych środków [40].

103. Po drugie, Trybunał wydaje się stać na stanowisku, że za pomocą środków podejmowanych w ramach procedury z art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 przyjmujące państwo członkowskie nie może uzurpować sobie uprawnień, z których korzysta państwo członkowskie siedziby danego zakładu ubezpieczeń zgodnie z zasadą nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia [41]. Podejmowane przez nie środki muszą być nie tylko uzasadnione pilnością, ale także mieć „jedynie charakter

[37] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 39, 40).

[38] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 45).

[39] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 47).

[40] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 47, 48).

[41] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 49, 52, 53).

zabezpieczający", tak by przyjmujące państwo członkowskie stosując te środki nie wkroczyło w sferę nadzoru zastrzeżonego dla państwa członkowskiego siedziby. Trybunał stwierdził: „Środki te można zatem stosować jedynie w oczekiwaniu na wydanie decyzji przez właściwe organy państwa członkowskiego pochodzenia wyciągającej konsekwencje […] z okoliczności faktycznych przedstawionych przez państwo członkowskie świadczenia usług"[42].

104. Dodajmy, że w wyroku Onix Asigurări[43] chodziło o uprawnienie państwa członkowskiego siedziby do wydawania zezwolenia i sprawdzania, czy spełnione są warunki, od których uzależnione jest wydanie takiego zezwolenia. O tym, że jest to sfera zastrzeżona dla państwa członkowskiego siedziby, przesądzał art. 4 dyrektywy 92/49, który ma treść normatywną zbliżoną do art. 14 dyrektywy Wypłacalność II.

105. Jak już była o tym mowa[44], odpowiednikiem art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 na gruncie dyrektywy Wypłacalność II jest jej art. 155 ust. 4. Wynikające z wyroku Onix Asigurări[45] wskazówki dotyczące art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 można zatem wykorzystać przy dokonywaniu interpretacji art. 155 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II. Oznacza to, że przyjmujące państwo członkowskie może podejmować na podstawie tego ostatniego przepisu środki z pominięciem art. 155 ust. 1, 2 i 3 tego przepisu, o ile, po pierwsze, przemawia za tym przesłanka pilności, i po drugie, środki te ze względu na swój charakter nie wkraczają w sferę zastrzeżoną dla państwa członkowskiego siedziby.

106. Pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie nie dotyczą jednak art. 155 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II. Nic zresztą nie wskazuje na to, że sąd odsyłający stoi na stanowisku, iż czeski organ nadzoru przyjął środki w stosunku do NOVIS, powołując się na pilną potrzebę ich wdrożenia w stosunku do tego podmiotu.

107. Drugie pytanie odnosi się z kolei w sposób wyraźny między innymi do art. 155 ust. 5 dyrektywy Wypłacalność II. Trzeba jednak zauważyć, że zarówno art. 155 ust. 4 dyrektywy, jak i jej art. 155 ust. 5 przewidują odstępstwo od procedury przewidzianej w ust. 1–3 tego artykułu[46]. Stąd jeżeli interpretacja art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 z wyroku Onix Asigurări[47] ma znaczenie dla interpretacji art. 155 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II, to pośrednio ma ona znaczenie także w procesie wykładni art. 155 ust. 5 tej ostatniej dyrektywy.

108. Płynie z tego następujący wniosek: art. 155 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II dotyczy sytuacji, w których zachodzi potrzeba pilnego działania w celu zapobiegnięcia niepożądanym skutkom wynikającym z „nieprawidłowości", których dopuszcza się zakład ubezpieczeń. W takim przypadku przyjmujące państwo członkowskie nie musi respektować sposobu postępowania przewidzianego w art. 155 ust. 1–ust. 3 tej dyrektywy. Państwo członkowskie musi jednak baczyć, by podejmowane przez nie środki nie podważały zasady nadzoru państwa członkowskiego siedziby, a środki te muszą być zakreślone wąsko.

[42] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 52).

[43] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, pkt 49).

[44] Zobacz pkt 96 niniejszej opinii.

[45] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[46] Zobacz pkt 93 niniejszej opinii

[47] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

109. Podążając tym tokiem rozumowania: art. 155 ust. 5 dyrektywy Wypłacalność II także zwalnia państwa członkowskie z obowiązku respektowania sposobu postępowania opisanego w art. 155 ust. 1–3 tej dyrektywy. Równocześnie środki stosowane przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie uprawnień, o których mowa w art. 155 ust. 5 tej dyrektywy, nie mogą podważać zasady nadzoru państwa członkowskiego siedziby.

110. I wreszcie art. 155 ust. 5 dyrektywy musi dotyczyć uprawnień przyjmującego państwa członkowskiego rodzajowo innych niż te, o których mowa ust. 4 tego artykułu. W przeciwnym razie równoczesne obowiązywanie tych dwóch regulacji w ramach dyrektywy Wypłacalność II byłoby pozbawione sensu.

111. Artykuł 155 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II dotyczy – tak jak art. 155 ust. 1 tej dyrektywy – reagowania na „nieprawidłowości" względnie ryzyka ich wystąpienia. To, że oba te przepisy odnoszą się do rodzajowo tych samych sytuacji („nieprawidłowości"), tłumaczy powody, dla których w wyroku Onix Asigurări [48] Trybunał nadał tak duże znaczeniu temu, by wykonywanie przez przyjmujące państwo członkowskie uprawnień, o których mowa w art. 155 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II, nie wiązało się z wkraczaniem w sferę nadzoru zastrzeżonego dla państwa członkowskiego siedziby [49]. W tej sferze organy państw członkowskich są bowiem zobowiązane do przestrzegania procedury przewidzianej w art. 155 ust. 1–3 dyrektywy.

112. Z kolei art. 155 ust. 5 dyrektywy Wypłacalność II odnosi się do karania za „naruszenia" mające miejsce na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Nie chodzi tu, jak sądzę, o długotrwały stan niezgodnego z prawem funkcjonowania zakładu ubezpieczeń lub ryzyko wystąpienia takiej sytuacji, którym zaradzić można wyłącznie dokonując interwencji „u źródła", w państwie członkowskim siedziby danego zakładu ubezpieczeń. Taki stan jest bowiem „nieprawidłowością" w rozumieniu art. 155 tej dyrektywy. W art. 155 ust. 5 dyrektywy Wypłacalność II chodzi raczej o naruszenia, do których dochodzi przy wywiązywaniu się z obowiązków ciążących na zakładzie ubezpieczeń w jego relacjach z ubezpieczającymi i beneficjentami obecnymi na terytorium danego państwa członkowskiego. Nakładanie takich kar nie podważa zasadniczej kompetencji państwa członkowskiego siedziby do sprawowania nadzoru nad zakładem ubezpieczeń mającym siedzibę w tym państwie.

113. Taki kierunek interpretacji potwierdzać może także omówiony wyżej wyrok Komisja/Włochy [50]. Dla przypomnienia – w tej sprawie chodziło o nakładanie sankcji na zakład ubezpieczeń za niezgodne z prawem przyjmującego państwa członkowskiego naliczania składek ubezpieczeniowych, które stosowane były w odniesieniu do umów zawieranych z ubezpieczającymi w przyjmującym państwie członkowskim. Jak już była o tym mowa [51], wyrok ten może sugerować, że art. 155 ust. 5 dyrektywy Wypłacalność II potwierdza uprawnienia przyjmującego państwa członkowskiego do karania za popełnione na jego terytorium naruszenia przepisów, które regulują praktyki handlowe zakładów ubezpieczeń.

114. I wreszcie pozostawienie kompetencji do nakładania kar w związku z naruszeniami obowiązków związanych z prowadzeniem działalności ubezpieczeniowej, które realizowane są wobec ubezpieczających i beneficjentów znajdujących się na terytorium danego państwa

[48] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[49] Zobacz pkt 103 niniejszej opinii.

[50] Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270).

[51] Zobacz pkt 55 niniejszej opinii.

członkowskiego, w rękach organów nadzoru tego państwa, wydaje się rozwiązaniem najbardziej adekwatnym i skutecznym z punktu widzenia skutecznej i możliwie szybkiej ochrony tych podmiotów.

3. Wniosek dotyczący pytania drugiego

115. Uregulowania rozporządzenia PRIIP i dyrektywy IDD z jednej strony oraz dyrektywy Wypłacalność II z drugiej strony wzajemnie się zatem dopełniają w zakresie, w jakim dotyczą one nakładania kar za naruszenia, których zakład ubezpieczeń dopuszcza się na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

116. Z jednej strony rozporządzenie PRIIP i dyrektywa IID przewidują bowiem, że „bez uszczerbku dla uprawnień nadzorczych właściwych organów" państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić sankcje i środki administracyjne mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów tych aktów prawnych oraz podejmowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ich stosowania [52].

117. Z drugiej strony podział kompetencji i uprawnień organów nadzorczych państwa członkowskiego siedziby i przyjmującego państwa członkowskiego reguluje dyrektywa Wypłacalność II [53]. W tym zakresie organy państw członkowskich zasadniczo przestrzegać muszą procedury przewidzianej w art. 155 ust. 1–3 tej dyrektywy. Jednakże art. 155 ust. 5 dyrektywy przewiduje, iż w drodze odstępstwa od tej procedury przyjmujące państwa członkowskie mogą wykonywać swoje uprawnienie do karania za naruszenia, do których dochodzi na jego terytorium.

118. W świetle zgodnych wniosków, do których prowadzi wykładnia przepisów rozporządzenia PRIIP i dyrektywy IDD z jednej strony oraz dyrektywy Wypłacalność II z drugiej strony, proponuję udzielić na pytanie drugie odpowiedzi, zgodnie z którą art. 155 tej ostatniej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego nie są zobowiązane 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, w przypadku nakładania kar administracyjnych w rozumieniu ust. 5 i 6 tego artykułu dyrektywy za naruszenie na terytorium tego państwa członkowskiego obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie IDD.

V. Wnioski

119. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję Trybunałowi, aby na pytania przedstawione przez Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 155 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II)

   należy interpretować w ten sposób, że:

[52] Zobacz pkt 91 niniejszej opinii.

[53] Zobacz pkt 77 niniejszej opinii.

znajduje on zastosowanie także w sytuacji, w której organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez zakład ubezpieczeń z innego państwa członkowskiego obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) lub w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń.

2) Artykuł 155 dyrektywy Wypłacalność II

należy interpretować w ten sposób, że:

organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego nie są zobowiązane 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, w przypadku nakładania kar administracyjnych w rozumieniu ust. 5 i 6 tego artykułu dyrektywy za naruszenie na terytorium tego państwa członkowskiego obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu PRIIP lub w dyrektywie 2016/97.