Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 5. junija 2025 [1]

Zadeva C-18/24

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika))

„Predhodno odločanje – Svoboda ustanavljanja – Svoboda opravljanja storitev – Direktiva 2009/138/ES – Člen 155 – Kršitev določb države članice gostiteljice s strani zavarovalnice s sedežem v drugi državi članici – Pristojnosti nadzornega organa države članice gostiteljice“

I. Uvod

1. Vprašanji za predhodno odločanje v tej zadevi se nanašata na razmejitev področij pristojnosti organov držav članic za izvajanje nadzora nad dejavnostmi, ki jih opravljajo zavarovalnice, in nalaganje sankcij nanje za kršitve določb, ki veljajo v teh državah članicah. V Direktivi solventnost II [2] je namreč določeno pravilo, da nadzor nad dejavnostjo zavarovalnice načeloma izvajajo organi države članice, v kateri ima zavarovalnica sedež; predložitveno sodišče pa želi doseči opredelitev meja, v katerih se uporablja načelo nadzora s strani matične države članice, in pojasnitev, v kakšnih položajih so s pravom Unije dopustna odstopanja od tega pravila.

2. Natančneje, predlog za sprejetje predhodne odločbe v tej zadevi se nanaša na pooblastila češkega nadzornega organa, da slovaški zavarovalnici naloži upravne kazni za kršitve, ki naj bi jih ta na ozemlju Češke republike storila v okviru dejavnosti, ki jo izvaja prek podružnice s sedežem v tej državi članici. Kršitve, ki jih je ugotovil češki nadzorni organ, naj bi se nanašale na to, da ta zavarovalnica ni spoštovala določb Uredbe PRIIP [3] in Direktive IDD [4].

[1] Jezik izvirnika: poljščina.

[2] Direktiva 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) (UL 2009, L 335, str. 1; v nadaljevanju: Direktiva solventnost II).

[3] Uredba (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o dokumentih s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih (UL 2014, L 352, str. 1; v nadaljevanju: Uredba PRIIP).

[4] Direktiva (EU) 2016/97 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. januarja 2016 o distribuciji zavarovalnih produktov (UL 2016, L 26, str. 19; v nadaljevanju: Direktiva IDD).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva solventnost II

3. Člen 155 Direktive solventnost II določa:

„1. 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.

2. 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.

3. 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.

   […]

   Države članice zagotovijo, da je na njihovih ozemljih mogoče zavarovalnicam vročiti pravne dokumente, potrebne za takšne ukrepe.

4. Odstavki 1, 2 in 3 ne vplivajo na pooblastilo zadevnih držav članic, da sprejmejo ustrezne izredne ukrepe za preprečevanje ali kaznovanje nepravilnosti na njihovih ozemljih. To pooblastilo vključuje možnost, da se zavarovalnicam prepreči nadaljnje sklepanje novih zavarovalnih pogodb na njihovih ozemljih.

5. Odstavki 1, 2 in 3 ne vplivajo na pooblastilo držav članic, da kaznujejo kršitve na svojih ozemljih.

6. Če ima zavarovalnica, ki je storila kršitev, poslovalnico ali premoženje v zadevni državi članici, lahko 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.

   […]“

2. Uredba PRIIP in Direktiva IDD

4. V členu 6(1), členu 8(3)(c)(ii), (iii) in (iv) ter členu 8(3)(f) Uredbe PRIIP so urejene zahteve glede vsebine dokumenta s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih, ki se zagotovi malim vlagateljem.

5. Direktiva IDD pa določa pravila za začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti distribucije zavarovalnih in pozavarovalnih produktov v Uniji.

B. Češko pravo

6. Z določbo člena 110 zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (zakon št. 277/2009 o zavarovalništvu) je bil v češki pravni red prenesen člen 155 Direktive solventnost II. Omenjena določba določa:

„(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 s svojo 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.“

7. Direktiva IDD je bila v češki pravni red prenesena z določbami zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (zakon št. 170/2018 o distribuciji zavarovalnih in pozavarovalnih produktov).

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanji za predhodno odločanje

8. NOVIS je gospodarska družba s sedežem na Slovaškem, ki je dejavna na področju življenjskih zavarovanj. Družba ima podružnico na ozemlju Češke republike.

9. Nadzorni organ države članice gostiteljice, Česká národní banka (Češka narodna banka), je ugotovil, da je družba NOVIS storila tri prekrške, za katere ji je naložil globo v višini 1.000.000 CZK (okoli 40.000 EUR).

10. Pri prvem prekršku naj bi šlo za kršitev obveznosti iz člena 6(1) in člena 8(3)(c)(ii), (iii) in (iv) ter člena 8(3)(f) Uredbe PRIIP. Družba 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. Prav tako naj ne bi zagotovila, da ti dokumenti vsebujejo vse podatke o kakovosti in obsegu, ki morajo biti navedeni v skladu z določbami prava Unije, ki se uporabljajo neposredno.

11. Pri drugem in tretjem prekršku naj bi šlo za kršitev obveznosti, določenih v zakonu št. 170/2018, s katerim je bila v pravni red te države prenesena Direktiva IDD. Natančneje, pri drugem prekršku je šlo za to, da je družba NOVIS kršila obveznosti zavarovalnice, da uvede, vzdržuje in uporablja pravila o nadzoru dejavnosti samostojnih posrednikov, ki delujejo za njen račun, vključno z nadzorom nad ustreznim spoštovanjem določb zakonodaje. Pri tretjem prekršku naj bi šlo za kršitev obveznosti te zavarovalnice, da stranki zagotovi svetovanje pred sklenitvijo pogodbe o naložbenem zavarovanju.

12. Med postopkom, ki ga je vodil češki nadzorni organ, je družba NOVIS ugovarjala, da ta organ nima pristojnosti za vodenje prekrškovnega postopka. Družba je trdila, da organ ni upošteval člena 110 zakona št. 277/2009, s katerim je bil v češko pravo prenesen člen 155 Direktive solventnost II). Na podlagi te določbe prava Unije in določbe za njen prenos v nacionalno pravo naj bi moral nadzorni organ Češke republike organ države sedeža družbe NOVIS obvestiti o domnevni kršitvi zakonodaje, ki naj bi jo storila ta družba, in nato počakati, da bi zadnjenavedeni organ sprejel ustrezne ukrepe. Češki nadzorni organ naj zato ne bi mogel samostojno uvesti postopka za naložitev kazni zoper družbo, ki ima sedež v drugi državi članici.

13. Češki nadzorni organ pa je zagovarjal stališče, da določbe nacionalnega prava o nadzoru, izvedenem zaradi ugotavljanja kršitev določb Direktive IDD in Uredbe PRIIP, pomenijo ureditev, ki je ločena od te, ki je določena v Direktivi solventnost II. Ta organ je prav tako trdil, da se nacionalne določbe o tem nadzoru uporabljajo prednostno pred določbami za prenos zadnjenavedene direktive.

14. Družba NOVIS je zoper odločbo češkega nadzornega organa pri Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi, Češka republika) vložila tožbo. V njej je uveljavljala ugovor nepristojnosti češkega nadzornega organa. Navedeno sodišče je v zvezi s tem pritrdilo stališču, ki ga je v izpodbijani odločbi izrazil češki nadzorni organ, in tožbo zavrnilo.

15. Družba NOVIS je zoper to sodbo vložila kasacijsko pritožbo pri Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika), ki je predložitveno sodišče. To sodišče mora preučiti kasacijski razlog te družbe, da je treba člen 110 zakona št. 277/2009, s katerim je bil v češko pravo prenesen člen 115 Direktive solventnost II, uporabiti pri vseh nadzornih ukrepih

v zavarovalniškem sektorju. Družba NOVIS trdi, da je bila sicer res kaznovana za kršitev določb, ki se nanašajo na Direktivo IDD in Uredbo PRIIP, da pa gre pri njih vendarle za določbe, s katerimi je urejen zavarovalniški sektor.

16. V teh okoliščinah je Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 155 Direktive [solventnost II] razlagati tako, da so z njim zajeti tudi primeri, v katerih nadzorni organ države gostiteljice izvaja nadzor nad tem, ali zavarovalnica iz druge države članice izpolnjuje obveznosti iz Uredbe [PRIIP] ali Direktive [IDD]?

2. Če je odgovor pritrdilen, 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 najprej izčrpa postopke obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz odstavkov 1, 2 in 3 tega člena?“

17. Sodišče je predlog za sprejetje predhodne odločbe prejelo 11. januarja 2024. Pisna stališča so predložile stranki v postopku v glavni stvari, češka, italijanska in slovaška vlada ter Evropska komisija. Stranki v postopku v glavni stvari, češka vlada in Komisija so bile zastopane na obravnavi, ki je bila opravljena 6. marca 2025.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

18. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali se člen 155 Direktive solventnost II uporablja tudi v položaju, v katerem nadzorni organ države članice gostiteljice izvaja nadzor nad tem, ali zavarovalnica iz druge države članice izpolnjuje obveznosti, določene v Uredbi PRIIP ali Direktivi IDD.

19. Na splošno se člen 155 Direktive solventnost II nanaša na pristojnosti in pooblastila v zvezi z nadzorom, ki ga nad zavarovalnicami izvajajo organi države članice, v kateri ima zadevna zavarovalnica sedež, in organi države članice, na ozemlju katere ta zavarovalnica opravlja zavarovalne posle v okviru svobode opravljanja storitev ali svobode ustanavljanja. S to določbo je opredeljen postopek, po katerem se morajo načeloma ravnati organi države članice gostiteljice v položaju, v katerem zavarovalnica krši določbe, ki veljajo na ozemlju te države članice. Preden ti organi sprejmejo ukrepe zoper zadevno zavarovalnico, bi se morali obrniti na organe matične države članice zadevne zavarovalnice.

20. Opozoriti je treba, da sta v zvezi z razlagalnim problemom, na katerega se nanaša prvo vprašanje za predhodno odločanje, mogoča dva pristopa. Pri prvem gre za analizo določb tega akta prava Unije, s katerim je posameznikom naložena zadevna obveznost, kot sta Uredba PRIIP ali Direktiva o IDD, da bi se ugotovilo, ali je s tem pravnim aktom urejeno tudi vprašanje razdelitve pristojnosti in pooblastil organov držav članic za izvajanje nadzora nad izpolnjevanjem te obveznosti. Šele če se izkaže, da z zadevnim pravnim aktom to vprašanje ni urejeno, je treba odgovore poiskati v drugih pravnih aktih.

21. Pri drugem pristopu pa je izhodišče analiza ureditve, kakršna je ta iz člena 155 Direktive solventnost II, ki se nanaša na pristojnost in pooblastila za nadzor, ki ga izvajajo organi držav članic, in s katero – kot se zdi – je določeno pravilo splošne narave. Na podlagi razlage te ureditve je treba dognati, ali je res splošna in ali je z njenim področjem uporabe zajeto tudi izvajanje nadzora nad spoštovanjem določb drugih pravnih aktov. Nadalje je treba preučiti še, ali s temi drugimi akti ni spremenjena rešitev, ki izhaja iz te splošne ureditve.

22. Ob upoštevanju dvomov predložitvenega sodišča bom v teh sklepnih predlogih uporabil zadnjenavedeni pristop. Tak pristop k vprašanju, ki je v tej zadevni ključno, je namreč v svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe privzelo navedeno sodišče. Obenem je izrazilo stališče, da je mogoče člen 155 Direktive solventnost II razlagati na dva načina.

23. Pri prvi razlagi se izhaja iz tega, da pomeni pridržek iz člena 155 Direktive solventnost II, v skladu s katerim se določba nanaša na „zakonsk[e] določb[e], ki [veljajo] v […] državi članici [gostiteljici],“ to, da se ta določba nanaša izključno na izvajanje nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti, ki jih imajo zavarovalnice na podlagi te direktive. Druga razlaga pa temelji na prepričanju, da se člen 155 Direktive Solventnost II uporablja za izvajanje nadzora nad vsemi obveznostmi, ki jih imajo zavarovalnice na podlagi prava Unije.

24. Po eni strani se zdi, da govori besedilo člena 155 Direktive Solventnost II v prid zadnjenavedeni razlagi. V tej določbi je uporabljena široka formulacija, s katero so pooblastila in dolžnosti nadzornih organov opredeljena v položaju, v katerem zavarovalnica s sedežem v državi članici ne ravna v skladu z zakonskimi določbami, ki veljajo v državi članici, v kateri ima zavarovalnica podružnico ali opravlja posle iz naslova svobode opravljanja storitev. V tej določbi ni pridržka, na podlagi katerega bi bilo področje njene uporabe omejeno na primere kršitev določb Direktive Solventnost II ali določb za prenos te direktive v pravni red take države članice.

25. Po drugi strani pa razlaga določbe prava Unije ne bi smela biti omejena zgolj na samo besedilo te določbe. Preučiti je treba tudi kontekst analizirane ureditve in cilje, ki se uresničujejo s pravnim aktom, v katerem je bila ureditev določena [5]. To še toliko bolj velja v primeru ureditev, s katerimi so razmejena področja pristojnosti in dolžnosti v zvezi z izvajanjem nadzora nad izpolnjevanjem določenih obveznosti posameznikov. Te ureditve je težko obravnavati ločeno od določb tega pravnega akta, v katerem so te obveznosti urejene. Pri razlagi take ureditve se prav tako ne bi smelo zanemariti širšega normativnega okvira, v katerem zadevna določba učinkuje.

26. Za odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje je treba torej opraviti sistematično in teleološko analizo člena 155 Direktive solventnost II. Preden se je lotim, pa bom opisal predpostavke, na katerih temelji ta direktiva.

1. Direktiva solventnost II

27. Iz člena 1(1) Direktive solventnost II izhaja, da ta direktiva med drugim določa pravila glede začetka opravljanja in opravljanja dejavnosti neposrednega zavarovanja in pozavarovanja znotraj Unije. Direktiva se uporablja za zavarovalnice za neposredno življenjsko in neživljenjsko zavarovanje, ustanovljene na ozemlju države članice, ali zavarovalnice, ki želijo biti tam ustanovljene (člen 2(1), prvi stavek, te direktive).

[5] Glej sodbo z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točka 39).

28. V Direktivi solventnost II se uporabljata pojma „matična država članica“ in „država članica gostiteljica“. S prvim pojmom je na splošno označena država, v kateri je sedež zavarovalnice (člen 13, točka 8). Drugonavedeni pojem pa v bistvu pomeni „državo članico, ki ni matična država članica, v kateri ima zavarovalnica […] podružnico ali opravlja storitve“ (člen 13, točka 9).

29. Z Direktivo solventnost II se predpostavlja, da je za začetek poslov neposrednega zavarovanja potrebno predhodno dovoljenje (člen 14(1)). Za njegovo izdajo lahko zavarovalnica zaprosi nadzorne organe države članice, v kateri ima sedež (člen 14(2)). Pri tem je pomembno, da je na podlagi dovoljenja, ki ga izdajo nadzorni organi države članice, v kateri ima zavarovalnica sedež, mogoče opravljanje dejavnosti v vsej Uniji (člen 15(1)). Sam pojem „nadzorni organi“ pa pomeni nacionalni organ ali nacionalne organe, ki so z zakonom ali drugim predpisom pooblaščeni za nadzor zavarovalnic ali pozavarovalnic (člen 13, točka 10).

30. Tudi predhodnice Direktive solventnost II so temeljile na modelu, izhajajočem iz predpostavke, da pridobitev dovoljenja v eni državi članici omogoča opravljanje dejavnosti zavarovanja v drugih državah. Rezultat te predpostavke je bilo pravilo, v skladu s katerim nadzor nad dejavnostjo take zavarovalnice načeloma izvajajo organi njene matične države članice, in sicer tudi kar zadeva dejavnost, ki jo zavarovalnica v drugih državah opravlja prek podružnice ali v okviru svobode opravljanja storitev[6].

31. Vprašanji za predhodno odločanje predložitvenega sodišča sta pravzaprav namenjeni določitvi meja, v katerih v kontekstu Direktive solventnost II velja načelo nadzora s strani matične države članice (prvo vprašanje), in pojasnitvi, v katerih položajih se v pravu Unije odstopa od tega pravila in z njim povezanih postopkov (drugo vprašanje).

32. O nadzoru nad zavarovalnicami je govora v poglavju III („Nadzorni organi in splošna pravila“) naslova I te direktive, in sicer v njenih členih od 27 do 39. Iz teh določb je razvidno, da je glavni cilj nadzora, ki je urejen s temi določbami, „zaščita imetnikov polic in upravičencev“ (člen 27). Nadzor vključuje stalno preverjanje pravilnega opravljanja dejavnosti zavarovanja ter upoštevanja nadzornih določb s strani zavarovalnic (drugi stavek člena 29(1) Direktive solventnost II).

33. V skladu s členom 34(1) Direktive solventnost II, naslovljenim „Splošna nadzorna pooblastila“, države članice zagotovijo, da imajo nadzorni organi pooblastila za sprejemanje preventivnih in popravnih ukrepov, s katerimi zagotovijo, da zavarovalnice in pozavarovalnice upoštevajo „zakone in druge predpise, ki jih morajo spoštovati v vsaki državi članici“.

34. Nadzor nad dejavnostjo zavarovalnic s sedežem v drugi državi članici je urejen v členu 155 Direktive solventnost II, na katerega se nanašata vprašanji za predhodno odločanje. Ta določba je vključena v oddelek 3 („Pristojnosti nadzornih organov države članice gostiteljice“) poglavja VIII („Pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev“) naslova I („Splošna pravila o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega zavarovanja in pozavarovanja“) Direktive solventnost II.

35. V skladu s to določbo nadzorni organ države članice gostiteljice v primeru, če ugotovi, da poslovanje zavarovalnice, 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“, zahteva, da zadevna zavarovalnica takšno nepravilnost odpravi (člen 155(1)).

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

36. Če zavarovalnica ne sprejme potrebnih ukrepov, nadzorni organ države članice gostiteljice o tem obvesti nadzorni organ matične države članice te zavarovalnice. Zadnjenavedeni organ čim prej sprejme vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se „nepravilnost“ odpravi. Nadzorni organ matične države članice o sprejetih ukrepih obvesti nadzorni organ države članice gostiteljice (člen 155(2)).

37. Če se sprejeti ukrepi izkažejo za neprimerne ali če se sploh ne sprejmejo, zavarovalnica pa še naprej krši „zakonske določbe, veljavne v državi članici gostiteljici“, lahko organ te države po tem, ko obvesti nadzorni organ matične države članice, sprejme ustrezne ukrepe za preprečitev ali kaznovanje nadaljnjih „nepravilnosti“ (člen 155(3)).

38. Člen 155 Direktive solventnost II v nadaljevanju določa, da „[o]dstavki 1, 2 in 3 ne vplivajo“ na pooblastilo držav članic, da sprejmejo ustrezne izredne ukrepe za preprečevanje ali kaznovanje „nepravilnosti“ na svojih ozemljih (člen 155(4)), in na pooblastila držav članic, da kaznujejo „kršitve“ na svojih ozemljih (člen 155(5)).

39. Nazadnje, člen 155(6) Direktive solventnost II določa, da lahko nadzorni organi države članice, v kateri ima zavarovalnica poslovalnico ali premoženje, v skladu z nacionalnim pravom zoper to poslovalnico ali premoženje izvršujejo nacionalne upravne kazni, ki so za takšno kršitev predpisane.

40. Namen prvega vprašanja je razjasnitev, ali se „zakonske določbe, veljavne v državi članici gostiteljici“ omenjene v členu 155 Direktive solventnost II, nanašajo samo na določbe te direktive ali tudi na druga določila prava Unije. Za odgovor na tako zastavljeno vprašanje bom v nadaljevanju člen 155 Direktive solventnost II obravnaval v kontekstu drugih določil te direktive, s katerimi je ta določba povezana.

2. Člen 155 Direktive solventnost II in finančni nadzor

41. V okviru splošne ureditve nadzora zavarovalnih dejavnosti, določene v poglavju III („Nadzorni organi in splošna pravila“) naslova I, je natančnejša določba, v kateri je uporabljen pojem „finančni nadzor“. Iz člena 30(2) Direktive izhaja, da „finančni nadzor“ celotnega poslovanja zavarovalnice in pozavarovalnice 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 Unije[7].

42. Člen 30(1) določa, da je za „finančni nadzor zavarovalnic […] vključno s posli, ki jih opravljajo prek podružnic ali iz naslova svobode opravljanja storitev, […] pristojna izključno matična država članica“. Člen 30(3) Direktive solventnost II pa določa, da nadzorni organi države članice, ki ni matična država članica, v primeru, če imajo razlog, da menijo, da bi dejavnosti zavarovalnice lahko vplivale na njeno finančno trdnost, o tem obvestijo nadzorne organe matične države članice te zavarovalnice.

[7] Vsebina te določbe je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2025/2 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. novembra 2024 o spremembi Direktive 2009/138/ES glede sorazmernosti, kakovosti nadzora, poročanja, dolgoročnih jamstvenih ukrepov, makrobonitetnih orodij, tveganj glede trajnostnosti ter nadzora skupin in čezmejnega nadzora ter spremembi direktiv 2002/87/ES in 2013/34/EU. Sedaj določa, da finančni nadzor vključuje tudi preverjanje sistema upravljanja zavarovalnice. Vendar se s to modifikacijo ne spremeni bistvo te ureditve. Poleg tega se za zadevo v postopku v glavni stvari *ratione temporis* ne uporabi.

43. Z vidika sistematične razlage se postavlja vprašanje razmerja med členom 30(1) in (3) Direktive solventnost II, s katerim je urejen način ravnanja nadzornih organov matične države članice in države članice gostiteljice v položaju, v katerem ugotovijo nepravilnosti, ki so zajete z okvirom „finančnega nadzora“ v smislu te določbe (za katerega je „pristojna izključno matična država članica“), na eni strani in členom 155 te direktive, ki se nanaša na način ravnanja v primeru ugotovitve, da zavarovalnica krši zakonske določbe, veljavne v državi članici gostiteljici, na drugi strani.

44. Glede na to, da so v členu 30(1) in (3) Direktive solventnost II določene dolžnosti in pooblastila nadzornih organov matične države članice in države članice gostiteljice v primeru čezmejnega opravljanja dejavnosti zavarovanja, se mora člen 155 te direktive – ki se prav tako nanaša na to problematiko – uporabljati za položaje drugačne vrste. V nasprotnem primeru bi v okviru enega pravnega akta obstajali določbi, s katerima bi bilo isto vprašanje urejeno različno.

45. Dodatne smernice za oblikovanje odgovora na vprašanje o razmerju med področjema uporabe člena 30 Direktive solventnost II in člena 155 te direktive so razvidne iz sodne prakse Sodišča. To je v sodbi Komisija/Italija [8] obravnavalo analogne določbe direktive, ki je bila predhodnica Direktive solventnost II.

46. Člen 9(1) Direktive 92/49/EGS [9] je določal, da je finančni nadzor zavarovalnice, vključno s posli, ki jih izvaja bodisi prek podružnic ali iz naslova svobode opravljanja storitev, v izključni odgovornosti matične države članice. Takšna formulacija („je pristojna izključno matična država članica“) je uporabljena tudi v členu 30(1) Direktive solventnost II. V skladu s korelacijsko tabelo iz zadnjenavedene direktive člen 30 te direktive ustreza členu 9 Direktive 92/49.

47. Člen 40 Direktive 92/49 pa se je načeloma ujemal s členom 155 Direktive solventnost II. V skladu s korelacijsko tabelo iz zadnjenavedene direktive člen 155 te direktive ustreza ravno členu 40 Direktive 92/49.

48. Člen 40 od (3) do (5) prvonavedene direktive je namreč določal rešitev, ki je analogna tej, ki je trenutno določena v členu 155 od (1) do (3) drugonavedene direktive. Člen 40(7) Direktive 92/49 pa se ujema z vsebino člena 155(5) Direktive solventnost II. Obe ti določbi s podobnima formulacijama določata, da določbe, s katerimi je državi članici gostiteljici naložena obveznost, da matično državo članico obvesti o tem, da zavarovalnica ne spoštuje določb, ki veljajo v prvonavedeni državi (torej člen 155(1), (2) in (3) v primeru Direktive solventnost II in člen 40 od (3) do (5) v primeru Direktive 92/49), ne vplivajo na pooblastilo držav članic, da zavarovalnice kaznujejo za kršitve določb, ki veljajo na njihovih ozemljih.

49. V zadevi, ki se je končala s sodbo Komisija/Italija [10], je Komisija Italiji med drugim očitala, da je s tem, da je izvajala nadzor nad tem, kako zavarovalnice s sedežem v drugih državah, ki opravljajo dejavnost v Italiji, izračunavajo zavarovalne premije, in takim zavarovalnicam naložila kazni, kršila člen 9 Direktive 92/49.

[8] Sodba z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270).

[9] Direktiva Sveta 92/49/EGS z dne 18. junija 1992 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) (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 6, zvezek 1, str. 346).

[10] Sodba z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270).

50. Sodišče je v sodbi ta očitek zavrnilo. Pojasnilo je, da člen 9 Direktive 92/49 določa pravilo, da finančni nadzor izvaja država članica, v kateri ima zavarovalnica sedež [11]. Sodišče je v tej sodbi obenem potrdilo, da ima matična država članica izključno pristojnost za izvajanje takega nadzora.

51. Sodišče je v zvezi z ravnanji, s katerimi je Italijanska republika po mnenju Komisije kršila pravo Unije, nato pojasnilo, da je s členom 9 Direktive 92/48 opredeljeno, kaj „vključuje“ finančni nadzor. Pri tem je navedlo, da „finančni nadzor“ ne zajema nadzora nad poslovnimi ravnanji zavarovalnih podjetij [12].

52. Sodišče je nazadnje *obiter dictum* dodalo, da je – na eni strani – v zvezi s členom 40 Direktive 92/49 dovolj ugotovitev, da Komisija Italijanski republiki ni očitala kršitve obveznosti iz odstavkov od 3 do 5 tega člena [13]. Na drugi strani pa je Sodišče ugotovilo, da je s členom 40(7) Direktive 92/49 potrjena pravica države članice, da kaznuje kršitve, storjene na njenem ozemlju [14].

53. Vendar je iz zadnjenavedene ugotovitve težko nedvoumno izpeljati sklepe v zvezi z obravnavano zadevo. Kot je priznalo samo Sodišče, Komisija Italijanski republiki ni očitala kršitve člena 40 Direktive 92/49. Vseeno pa se za zadnjenavedeno ugotovitvijo morda skriva namig, da pri nadzoru nad načinom izračunavanja premij ni šlo za finančni nadzor v smislu člena 9 te direktive in da bi morala država članica gostiteljica kršitve, ki jih je v tem okviru storila zavarovalnica, kaznovati na podlagi člena 40(7) te direktive.

54. Obenem je treba poudariti, da se „kršitev“, katere kaznovanje je bilo predmet zadeve, ki se je končala s sodbo Komisija/Italija [15], ni nanašala na kršitev določb Direktive 92/49, ki jo je zavarovalnica s sedežem v drugi državi članici storila na italijanskem ozemlju. S to direktivo višina zavarovalnih premij namreč ni bila harmonizirana [16]. Z drugimi besedami, če se sodba Sodišča razume tako, da je bila Italijanska republika na podlagi člena 40(7) Direktive 92/49 pristojna za kaznovanje kršitev nacionalne določbe, ki se je nanašala na način izračuna premij, je šlo pri tem za kršitev določbe, ki se je nanašala na vprašanje, ki s to direktivo ni bilo urejeno.

55. Na podlagi takega branja sodbe Komisije/Italije [17] bi bilo mogoče izpeljati dragocene smernice glede razmerja med členom 30 („finančni nadzor“) in členom 155 Direktive solventnost II. Ta sodba bi bila koristna tudi pri razmejevanju področja uporabe *ratione materiae* zadnjenavedene določbe. Mogoče bi bilo namreč sklepati, da gre lahko v primeru člena 155 Direktive solventnost II – nasprotno od „finančnega nadzora“ v smislu člena 30 te direktive – ne le za kršitve določb te direktive, temveč tudi drugih ureditev, ki veljajo v državi članici gostiteljici in se nanašajo na poslovne prakse zavarovalnic, ki niso zajete s področjem uporabe te direktive.

56. Vendar obseg vprašanj za predhodno odločanje iz obravnavane zadeve ni tako širok. Ne nanašata se namreč na izvajanje nadzora nad spoštovanjem katerih koli zakonskih določb, ki veljajo v državi članici gostiteljici. Nanašata se na izvajanje nadzora nad spoštovanjem predpisov prava Unije, in sicer Uredbe PRIIP in Direktive IDD, ter na pooblastilo za kaznovanje kršitev teh

[11] Glej sodbo z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270, točka 116).

[12] Glej sodbo z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270, točka 116).

[13] Glej sodbo z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270, točka 120).

[14] Glej sodbo z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270, točka 116).

[15] Sodba z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270).

[16] Glej sodbo z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270, točki 105 in 106).

[17] Sodba z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270).

določb na ozemlju države članice gostiteljice. Zato je treba preučiti, ali je sklepe, ki bi lahko izhajali iz sodbe Komisije/Italije[18], mogoče potrditi z analizo razmerja med členom 155 Direktive solventnost II ter Uredbo PRIIP in Direktivo IDD.

3. Uredba PRIIP

57. Uredba PRIIP določa enotna pravila o obliki in vsebini dokumenta s ključnimi informacijami, ki ga morajo pripraviti proizvajalci PRIIP, ter enotna pravila o posredovanju dokumenta s ključnimi informacijami malim vlagateljem (člen 1). Uporablja se za proizvajalce PRIIP in osebe, ki PRIIP prodajajo ali o njih svetujejo (člen 2(1)).

58. Z Uredbo PRIIP je poleg tega pojem „pristojni organi“ opredeljen tako, da pomeni nacionalne organe, ki jih država članica imenuje za nadzor zahtev te uredbe, ki veljajo za proizvajalce PRIIP in osebe, ki PRIIP prodajajo ali o njih svetujejo (člen 4, točka 8).

59. V členu 22 in naslednjih Uredbe PRIIP je urejeno vprašanje upravnih sankcij in drugih ukrepov, ki se uporabljajo pri kršitvah te uredbe. Ni pa v tej uredbi določbe, s katero bi bilo neposredno urejeno vprašanje razmejitve pristojnosti in pooblastil organov matične države članice in države članice gostiteljice za nadzor nad spoštovanjem določb te uredbe.

60. Res je, da so v Uredbi PRIIP določbe, ki se nanašajo na obveznosti in pooblastila držav članic v zvezi s spremljanjem trga zavarovalnih produktov, ki so zajeti s področjem uporabe te uredbe. Tu gre za določbe iz poglavja III te uredbe z naslovom „Spremljanje trga in intervencijske pristojnosti v zvezi s produkti“, v katerem so zajeti členi od 15 do 18.

61. Člen 15(2) Uredbe PRIIP določa, da „[p]ristojni organi spremljajo trg zavarovalnih naložbenih produktov, ki se tržijo, distribuirajo ali prodajajo *v njihovi* državi članici ali *iz nje*“ (člen 15(2))[19]. Iz člena 17(1) te uredbe pri tem izhaja, da lahko „[p]ristojni organ […] prepove ali omeji, da se *v njegovi državi članici* ali *iz nje* [izvajajo določena ravnanja v zvezi z zavarovalnimi naložbenimi produkti, ali opravlja posamezna vrsta finančne dejavnosti ali prakse s strani zavarovalnice ali pozavarovalnice]“.

62. Vendar se zdi, da se to spremljanje ne nanaša na spoštovanje obveznosti, ki so neposredno urejene v Uredbi PRIIP ali pravu Unije. V skladu s členom 17(2)(b) te uredbe se ukrepi iz člena 17(1) namreč lahko sprejmejo, če organ utemeljeno meni, da z obstoječimi regulativnimi zahtevami v skladu s pravom Unije, ki veljajo za zavarovalni naložbeni produkt ali dejavnost ali prakso, ni mogoče v celoti odpraviti nevarnosti, ki jih ugotovijo pristojni organi. Pri tem gre torej za spremljanje trga zavarovalnih produktov in morebitne intervencijske ukrepe, potrebne zaradi vrzeli v pravu Unije, ki jih je ugotovil nadzorni organ.

63. Odgovor na vprašanje, kakšna je razmejitev pristojnosti in pooblastil organov matične države članice in države članice gostiteljice v zvezi z nadzorom nad spoštovanjem določb Uredbe PRIIP, je treba zato iskati zunaj te uredbe.

64. Uredba PRIIP nikakor ne nasprotuje temu, da bi se za razmejitev teh pristojnosti in pooblastil uporabile določbe Direktive solventnost II. Še več, člen 3(2) Uredbe PRIIP določa, da se, kadar za proizvajalce PRIIP, za katere velja ta uredba, velja tudi Direktiva solventnost II, uporabljata tako ta

[18] Sodba z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270).

[19] Moj poudarek.

uredba kot ta direktiva. S to uredbo se torej predpostavlja hkratna uporaba obeh teh pravnih aktov za opredeljeno kategorijo subjektov, ki razvijajo in ustvarjajo zavarovalne produkte, ki so zajeti z njenim področjem uporabe. Med te subjekte spadajo tudi zavarovalnice [20], na katere se nanaša Direktiva solventnost II.

4. Direktiva IDD

65. Direktiva IDD določa pravila za začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti distribucije zavarovalnih in pozavarovalnih produktov v Uniji [21]. Z Direktivo so obveznosti naložene tako zavarovalnim posrednikom kot zavarovalnicam [22]. Vprašanja predložitvenega sodišča sicer temeljijo na predpostavki, da je družba NOVIS kot zavarovalnica kršila določbe, s katerimi je ta direktiva prenesena v češko pravo [23].

66. Nasprotno od Uredbe PRIIP so v Direktivi IDD določbe, s katerimi je opredeljeno, kako obravnavati kršitve, ki jih zavarovalni posrednik stori v okviru dejavnosti, ki jo v drugi državi članici opravlja na podlagi svobode opravljanja storitev ali svobode ustanavljanja. Pri tem gre za člene od 4 do 9 te direktive. Te določbe so oblikovane podobno kot člen 155 Direktive solventnost II.

67. Z Direktivo IDD se namreč predpostavlja, da organi države članice gostiteljice, ki ugotovijo kršitev, o tem najprej obvestijo organe matične države članice [24]. Kadar kljub ukrepom, ki jih sprejme matična država članica, ali če so ti neustrezni ali sploh niso bili sprejeti, zavarovalni posrednik s svojim delovanjem še naprej povzroča nedvomno in obsežno škodo interesom potrošnikov države članice ali urejenemu delovanju zavarovalniških in pozavarovalniških trgov, lahko pristojni organ države članice gostiteljice sprejme ustrezne ukrepe za preprečitev nadaljnjih nepravilnosti [25].

68. Določbe Direktive IDD, ki se nanašajo na razdelitev pristojnosti med matično državo članico in državo članico gostiteljico, zadevajo kršitve, ki jih storijo zavarovalni ali pozavarovalni posredniki ali posredniki dopolnilnih zavarovanj. Niso pa s področjem uporabe teh določb zajete zavarovalnice.

69. Z Direktivo IDD so torej zavarovalnicam naložene obveznosti, ki so podobne tem, ki so z njo naložene zavarovalnim posrednikom [26]. Vendar s to direktivo ni urejena razdelitev pristojnosti in pooblastil za izvajanje nadzora nad dejavnostjo zavarovalnic med organi matične države članice in države članice gostiteljice.

[20] Glej uvodno izjavo 12 Uredbe PRIIP, v kateri je pojasnjeno, da so proizvajalci PRIIP med drugimi tudi zavarovalnice.

[21] Člen 1(1) Direktive IDD.

[22] Glej na primer člen 18 Direktive IDD, s katerim je opredeljeno, katere informacije morajo zavarovalni posredniki ali zavarovalnice stranki sporočiti pred sklenitvijo pogodbe o zavarovanju. S členom 20 Direktive so poleg tega „distributerjem zavarovalnih produktov“ naložene obveznosti, povezane s tem, da stranki predstavi informacije o zavarovalnem produktu, prilagojene njegovim zahtevam in potrebam. S pojmom „distributer zavarovalnih produktov“ so – v skladu s členom 2(1), točka 8, te direktive – zajeti zavarovalni posrednik, posrednik dopolnilnih zavarovanj ali zavarovalnica.

[23] Glej točki 10 in 11 teh sklepnih predlogov.

[24] Te rešitve med drugimi obravnava I. Audigier, Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU, v: P. Marano, K. Noussia (ur.), Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis, Springer, Cham, 2020, str. od 19 do 22.

[25] Člen 5(2) Direktive IDD in člen 8(3) te direktive.

[26] Glej točko 65 teh sklepnih predlogov.

70. V tem okviru pa velja opozoriti, da so z Direktivo IDD (v zvezi z zavarovalnimi posredniki) in Direktivo solventnost II (v zvezi z zavarovalnicami) pristojnosti organov matične države članice in države članice gostiteljice za nadzor nad dejavnostjo posrednikov oziroma zavarovalnic urejene podobno.

71. Zato je mogoče zagovarjati stališče, da je bil namen zakonodajalca Unije, da v zvezi z nadzorom nad spoštovanjem obveznosti iz Direktive IDD uporabi podobne rešitve za posrednike – na podlagi te direktive – in za zavarovalnice – na podlagi Direktive solventnost II. Taka rešitev bi državam članicam omogočila, da imenujejo iste organe za nadzor nad spoštovanjem obveznosti iz Direktive IDD s strani vseh subjektov, ki so jim s to direktivo naložene te obveznosti. To bi pomenilo, da se člen 155 Direktive solventnost II uporablja tudi za nadzor, ki ga organi držav članic izvajajo v zvezi s spoštovanjem določb Direktive IDD.

72. Ugotovitve, ki izhajajo iz sistematične razlage člena 155 Direktive solventnost II, je zdaj treba konfrontirati s temi, ki izhajajo iz teleološke razlage te določbe.

5. Teleološka razlaga

73. Člen 155 Direktive solventnost II je umeščen v poglavje te direktive, ki se – skladno z naslovom – nanaša na pravico do ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev. Pri tem pa ne gre le za sam dostop do trga držav članic, ki niso matična država članica, temveč tudi za tekoče poslovanje na ozemlju teh držav članic.

74. Iz uvodne izjave 11 Direktive solventnost II poleg tega izhaja, da Direktiva predstavlja *bistven instrument za doseganje notranjega trga* in da bi se zato moralo zavarovalnicam, ki so pridobile dovoljenje v matični državi članici, dovoliti opravljanje dejavnosti v vsej Uniji, in sicer z ustanovitvijo podružnic ali zagotavljanjem storitev. V uvodni izjavi je nato pojasnjeno, da je zato „primerno, da se doseže taka uskladitev, ki je potrebna in zadostna za dosego 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“.

75. Glavni cilj ureditve in nadzora, ki ga izvaja matična država članica, pa je opredeljen v uvodni izjavi 16. Ta cilj je primerna zaščita imetnikov polic in upravičencev. Za zagotovitev ustrezne zaščite teh skupin subjektov so potrebni ne le nadzor v fazi, v kateri si zavarovalnica prizadeva pridobiti dostop do trga druge države članice, temveč tudi nadzor nad tekočim poslovanjem te zavarovalnice in zagotavljanje, da je to v skladu z določbami, ki veljajo v posameznih državah članicah.

76. Na podlagi tega je mogoče sklepati, da tudi teleološka razlaga člena 155 Direktive solventnost II govori v prid pojmovanju, v skladu s katerim se ta določba uporablja v položaju, v katerem nadzorni organ države članice gostiteljice izvaja nadzor nad tem, ali zavarovalnica iz druge države članice izpolnjuje obveznosti v zvezi s poslovnimi praksami takih zavarovalnic, ki so določene v drugih aktih prava Unije, če ti glede tega ne določajo drugačne rešitve.

6. Predlog glede prvega vprašanja

77. Ob upoštevanju jezikovne razlage člena 155 Direktive solventnost II[27], ki je podprta z ugotovitvami iz sistematične[28] in teleološke[29] razlage, menim, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti pritrdilno. Zato predlagam, naj se na to vprašanje odgovori, da je treba člen 155 Direktive solventnost II razlagati tako, da se uporabi tudi v položaju, v katerem nadzorni organ države gostiteljice izvaja nadzor nad tem, ali zavarovalnica iz druge države članice izpolnjuje obveznosti iz Uredbe PRIIP ali Direktive IDD.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

78. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu dognati, ali je treba člen 155 Direktive solventnost II razlagati tako, da morajo nadzorni organi države članice gostiteljice tudi v primeru, v katerem za kršitve obveznosti iz Uredbe PRIIP ali Direktive IDD, storjene na ozemlju te države članice, naložijo upravne kazni v smislu odstavkov 5 in 6 navedenega člena direktive, najprej izčrpati postopke obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz odstavkov 1, 2 in 3 tega člena Direktive.

79. Drugo vprašanje za predhodno odločanje je predložitveno sodišče postavilo za primer, če bi Sodišče na prvo vprašanje podalo pritrdilen odgovor, v skladu s katerim se člen 155 Direktive solventnost II uporablja tudi v položaju, v katerem nadzorni organ države članice gostiteljice izvaja nadzor nad tem, ali zavarovalnica iz druge države članice izpolnjuje obveznosti iz Uredbe PRIIP ali Direktive IDD. Iz moje analize prvega vprašanja izhaja, da je treba nanj odgovoriti pritrdilno. Zato bom analiziral tudi drugo vprašanje.

80. Uvodoma je treba ugotoviti, da drugo vprašanje temelji na predpostavki, da so kazni, naložene družbi NOVIS in izpodbijane v postopku v glavni stvari, „kazni“ v smislu člena 155(5) in (6) Direktive solventnost II.

81. Drugo vprašanje je treba preučiti predvsem z vidika člena 155(5) Direktive solventnost II. Ta določba se namreč nanaša na pooblastila države članice gostiteljice za kaznovanje kršitev, storjenih na njenem ozemlju. S členom 155(6) te direktive pa sta, kot se zdi, potrjeno pravilo, izraženo v odstavku 5 tega člena, in poudarjena možnost, da se v zvezi z naloženimi kaznimi opravi izvršba na premoženju zavarovalnice na ozemlju te države članice.

82. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da je bila družba NOVIS kaznovana zaradi kršitev določb Uredbe PRIIP in Direktive IDD[30]. Za odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje bom zato najprej preučil določbe te uredbe in te direktive, ki se nanašajo na naložitev upravnih sankcij in kazni za kršitve določb teh aktov. Nato bom analiziral tiste določbe Direktive solventnost II, na katere se drugo vprašanje neposredno nanaša.

[27] Glej točko 24 teh sklepnih predlogov.

[28] Glej točki 55 in 71 teh sklepnih predlogov.

[29] Glej točko 76 teh sklepnih predlogov.

[30] Glej točki 10 in 11 teh sklepnih predlogov.

1. Upravne sankcije in kazni za kršitve Uredbe PRIIP in Direktive IDD

83. Vprašanje upravnih sankcij in drugih ukrepov, ki se uporabijo v primeru kršitev določb Uredbe PRIIP, je urejeno v členu 22 te uredbe.

84. Iz člena 22(1) Uredbe PRIIP izhaja, da morajo države članice v skladu s to uredbo – „[b]rez poseganja v nadzorne pristojnosti pristojnih organov“ določiti upravne sankcije in ukrepe, ki se uporabljajo pri kršitvah te uredbe, ter narediti vse, kar je potrebno, da se zagotovi njihovo izvajanje. Člen 23 Uredbe pa določa, da pristojni organi svoja pooblastila za izrekanje sankcij v skladu s to uredbo in nacionalnim pravom izvajajo: neposredno, v sodelovanju z drugimi organi, v okviru svoje pristojnosti s prenosom pooblastil na take organe ali z vložitvijo zahtevka pri pristojnih sodnih organih.

85. Češki nadzorni organ je družbo NOVIS neposredno kaznoval – med drugim – za kršitve obveznosti iz člena 6(1) in člena 8(3) Uredbe PRIIP [31]. Člen 24(1) Uredbe določa, da se med drugim uporablja za kršitve člena 6(1) in člena 8(3) te uredbe.

86. Iz člena 24(2) Uredbe PRIIP obenem izhaja, da so „[p]ristojni organi […] pooblaščeni, da v skladu z nacionalnim pravom izrečejo vsaj [v tej določbi navedene] upravne sankcije in ukrepe“. Med temi ukrepi so navedene „odredb[a] o začasni prekinitvi trženja PRIIP“ (člen 24(2)(b)) in „upravne globe“ (člen 24(2)(e)).

87. V uvodni izjavi 24 Uredbe PRIIP je pojasnjen pomen člena 24 te uredbe, kar zadeva ukrepe, ki jih sprejmejo pristojni organi. V tej uvodni izjavi je navedeno, da ta uredba sama po sebi ne uvaja dovoljenja za čezmejno prodajo ali trženje PRIIP malim vlagateljem oziroma ne spreminja obstoječih režimov dovoljenj. V skladu s to uvodno izjavo Uredba prav tako ne spreminja porazdelitve odgovornosti med obstoječimi pristojnimi organi na podlagi obstoječih režimov dovoljenj. Vendar bi moral biti „[p]ristojni organ države članice, v kateri se PRIIP trži, […] odgovoren za nadzor trženja zadevnega PRIIP. Pristojni organ države članice, v kateri se produkt trži, bi moral imeti v primeru neskladnosti s to uredbo vedno pravico do začasne prekinitve trženja PRIIP *na ozemlju svoje države članice*“ [32]. Ni podlage za sklepanje, da je drugače v primeru „upravnih glob“, za naložitev katerih morajo biti v skladu s členom 24(2) te uredbe prav tako „pooblaščeni“ pristojni organi držav članic. V zvezi s kršitvami, do katerih pride na ozemlju države članice gostiteljice, bi moral imeti pristojni organ, ki ga določi ta država, možnost, da neposredno naloži tudi upravne globe.

88. V Uredbi PRIIP se torej izhaja iz predpostavke, da bi morala imeti – čeprav samo vprašanje razdelitve pristojnosti in pooblastil za izvajanje nadzora s strani organov držav članic v njej ni neposredno urejeno [33] – država članica, na ozemlju katere je zadevni zavarovalni produkt na voljo, možnost ukrepanja zoper kršitve, do katerih pride na tem ozemlju. Zdi se, da do takega ukrepanja držav članic pride – z vidika te uredbe in glede na pojasnila iz njene uvodne izjave 24 – „[b]rez poseganja v nadzorne pristojnosti pristojnih organov“.

[31] Glej točko 10 teh sklepnih predlogov.

[32] Moj poudarek.

[33] V skladu z mojo analizo prvega vprašanja je to vprašanje – kolikor se ta nadzor nanaša na zavarovalnice – urejeno z določbami Direktive solventnost II. Glej točki 63 in 64 teh sklepnih predlogov.

89. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je bila družba NOVIS kaznovana tudi za kršitve določb Direktive IDD [34]. Ta direktiva glede kaznovanja kršitev določa rešitve, ki so podobne tem iz Uredbe PRIIP.

90. Iz člena 31(1) Direktive IDD namreč izhaja, da države članice „[b]rez poseganja v nadzorna pooblastila pristojnih organov in v pravico držav članic, da predpišejo in naložijo kazenske sankcije, […] zagotovijo, da lahko njihovi pristojni organi naložijo upravne sankcije in druge upravne ukrepe za vse vrste kršitev nacionalnih določb, sprejetih za izvajanje te direktive, in storijo vse potrebno za zagotovitev, da se te upravne sankcije in drugi ukrepi tudi izvajajo“. V skladu s členom 31(3) Direktive IDD pristojni organi svoja preiskovalna pooblastila in pooblastila za nalaganje sankcij izvajajo v skladu s svojim nacionalnim pravnim okvirom, na katerega koli izmed naslednjih načinov: neposredno, v sodelovanju z drugimi organi ali z vložitvijo zahtevka pri pristojnih sodnih organih. Ta določba torej ne nasprotuje temu, da bi kazni za kršitve določb Direktive nalagali neposredno organi države članice gostiteljice.

91. Na podlagi analize člena 22 Uredbe PRIIP in člena 31 Direktive IDD je mogoče ugotoviti, da oba ta pravna akta določata, da morajo države članice „[b]rez poseganja v nadzorna pooblastila pristojnih organov“ določiti upravne sankcije in ukrepe, ki se uporabljajo v primeru kršitev določb teh pravnih aktov, ter storiti vse potrebno za zagotovitev njihove uporabe.

92. Glede na odgovor, ki ga predlagam na prvo vprašanje za predhodno odločanje, je za razdelitev pristojnosti in nadzornih pooblastil med organi matične države članice in države članice gostiteljice odločilna Direktiva solventnost II. Zato je treba preučiti, ali se – tudi z vidika zadnjenavedene direktive – obveznost kaznovanja in pooblastilo za kaznovanje kršitev določb Uredbe PRIIP in Direktive IDD dejansko lahko izvajata brez uporabe postopka, ki je urejen v členu 155 od (1) do (3) Direktive solventnost II, in obenem „[b]rez poseganja v nadzorna pooblastila pristojnih organov“, omenjena v tej direktivi.

2. Ukrepi, ki jih sprejme država članica gostiteljica, in Direktiva solventnost II

93. Ta del preudarjanj je treba začeti od te ugotovitve: v členu 155 Direktive solventnost II je dvakrat določeno, da „[o]dstavki 1, 2 in 3 ne vplivajo na pooblastilo“ držav članic, opisano v teh določbah. Ti določbi sta člen 155(4) in (5) te direktive.

94. Teh določb Sodišče doslej še ni razlagalo. Vendar je dragocene smernice za njuno razlago mogoče razbrati iz sodne prakse Sodišča o razlagi direktive, ki je predhodnica Direktive solventnost II.

95. Vprašanje za predhodno odločanje v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Onix Asigurări [35], je bilo namenjeno razjasnitvi, ali člen 40(6) Direktive 92/49 nasprotuje temu, da nadzorni organ države članice gostiteljice, da bi zaščitil interese zavarovancev in drugih oseb, ki lahko pridobijo koristi iz kritja na podlagi sklenjenega zavarovanja, v razmerju do zavarovalnice s sedežem v drugi državi članici izda nujen ukrep prepovedi sklepanja novih pogodb na ozemlju svoje države članice. Podlaga za izdajo takega ukrepa naj bi bila neizpolnitev ali prenehanje izpolnjevanja pogoja za izdajo dovoljenja za opravljanje dejavnosti, kakršen je pogoj glede ugleda osebe, ki je organizacijsko in kapitalsko povezana z zavarovalnico [36].

[34] Glej točko 11 teh sklepnih predlogov.

[35] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[36] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točka 36).

96. Člen 40(6) Direktive 92/49 je določal rešitev, podobno tej, ki je zdaj določena v členu 155(4) Direktive solventnost II. V skladu s prvonavedeno določbo namreč „[o]dstavki 3, 4 in 5 ne vplivajo na pooblastila te države članice v izrednih razmerah, da sprejmejo ustrezne ukrepe in preprečijo nepravilnosti na njihovih ozemljih. To vključuje možnost preprečitve, da bi zavarovalnice nadaljevale s sklepanjem novih zavarovalnih pogodb na njihovem ozemlju“.

97. Sodišče je pri razlagi člena 40(6) Direktive 92/49 opozorilo, da te določbe ni mogoče razumeti tako, da se nanaša le na ukrepe, ki zadevajo nepravilnosti, ki so bile že „storjene“ na ozemlju države članice gostiteljice. Po mnenju Sodišča ga je treba razlagati tako, da dovoljuje sprejetje ukrepov za preprečitev prihodnjih nepravilnosti [37]. Z drugimi besedami, pri tem gre za pristojnost države članice gostiteljice, da v primeru nepravilnosti ali tveganja za njihov nastanek sprejme ukrepe zoper zavarovalnico [38].

98. Sodišče je prav tako ugotovilo, da člen 40 Direktive 92/49 določa „dva ločena postopka“, z uporabo katerih lahko pristojni organi države članice gostiteljice v primerih „nepravilnosti“ ali tveganja za njihov nastanek sprejmejo ukrepe zoper zavarovalnico, ki ima sedež v drugi državi članici.

99. Prvi postopek je bil urejen v členu 40(4) in (5) te direktive. Tema določbama Direktive 92/49 ustreza člen 155(2) in (3) Direktive solventnost II.

100. Drugi postopek pa je bil urejen v členu 40(6) Direktive 92/49. Kot se je izrazilo Sodišče, ta določba „z odstopanjem od navadnega postopka iz člena 40(4) in (5) za zadevno državo članico, v kateri se opravljajo storitve, ne določa niti obveznosti, da mora o teh nepravilnostih obvestiti pristojne organe matične države članice, niti obveznosti, da mora zadnjenavedenim sporočiti svoj namen za sprejetje ustreznih ukrepov“ [39].

101. Sodišče je ugotovilo še nadaljnjo razliko med tema postopkoma, ki sta urejena v členu 40(4) in (5) Direktive 92/49 oziroma členu 40(6) te direktive.

102. Prvič, postopek iz člena 40(6) Direktive 92/49 se lahko uporabi le v izrednih okoliščinah, v katerih je potrebno takojšnje sprejetje ustreznih ukrepov [40].

103. Drugič, zdi se, da je stališče Sodišča tako, da si država članica gostiteljica z ukrepi, ki jih sprejeme v postopku v skladu s členom 40(6) Direktive 92/49, ne sme prilastiti pristojnosti, ki jih matična država članica zadevne zavarovalnice izvaja v skladu z načelom nadzora s strani matične države članice [41]. Ukrepi, ki jih sprejme, morajo biti ne le utemeljeni z izrednimi razmerami, temveč tudi „zgolj previdnostni“, da država članica gostiteljica pri uporabi teh ukrepov ne bi posegla v področje nadzora, ki je priznano izključno matični državi članici. Sodišče je ugotovilo: „Zato se [ti ukrepi] uporabljajo le do odločitve pristojnih organov matične države članice, s katero se […] določi ukrepanje glede dejstev, ki jih je navedla država članica, v kateri se opravljajo storitve“ [42].

[37] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točki 39 in 40).

[38] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točka 45).

[39] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točka 47).

[40] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točki 47 in 48).

[41] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točke 49, 52 in 53).

[42] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točka 52).

104. Dodati je treba, da je šlo v sodbi Onix Asigurări [43] za pristojnost matične države članice, da izda dovoljenje in preveri, ali so izpolnjeni pogoji za izdajo takšnega dovoljenja. To, da gre za področje, ki je priznano izključno matični državi članici, je izhajalo iz člena 4 Direktive 92/49, ki ima podobno normativno vsebino kot člen 14 Direktive solventnost II.

105. Kot je bilo že rečeno [44], je določba, ki v Direktivi solventnost II ustreza členu 40(6) Direktive 92/49, člen 155(4) Direktive solventnost II. Smernice, ki iz sodbe Onix Asigurări [45] izhajajo v zvezi s členom 40(6) Direktive 92/49, je zato mogoče uporabiti pri razlagi člena 155(4) Direktive solventnost II. To pomeni, da lahko država članica gostiteljica ukrepe na podlagi zadnjenavedene določbe sprejema brez upoštevanja člena 155(1), (2) in (3) te direktive, če – prvič – je to nujno in – drugič – ti ukrepi po svoji naravi ne posegajo na področje, za katero je pristojna izključno matična država članica.

106. Vendar se vprašanji za predhodno odločanje v tej zadevi ne nanašata na člen 155(4) Direktive solventnost II. Poleg tega ni razvidno, da predložitveno sodišče meni, da je češki nadzorni organ ukrepe v razmerju do družbe NOVIS sprejel ob sklicevanju na nujnost njihove uporabe v razmerju do tega subjekta.

107. Drugo vprašanje se izrecno nanaša na – med drugim – člen 155(5) Direktive solventnost II. Ugotoviti pa je treba, da tako člen 155(4) Direktive kot člen 155(5) Direktive določata odstopanje od postopka iz odstavkov od 1 do 3 tega člena [46]. Če je torej razlaga člena 40(6) Direktive 92/49 iz sodbe Onix Asigurări [47] upoštevna za razlago člena 155(4) solventnost II, je posredno upoštevna tudi za proces razlage člena 155(5) te direktive.

108. Iz tega izhaja ta sklep: člen 155(4) Direktive solventnost II se nanaša na položaje, v katerih je treba nujno ukrepati, da se preprečijo škodljive posledice, ki izhajajo iz „nepravilnosti“, ki jih je storila zavarovalnica. V takem primeru se državi članici gostiteljici ni treba ravnati po postopku iz člena 155 od (1) do (3) Direktive. Vendar mora država članica paziti, da z ukrepi, ki jih sprejme, ne bi ravnala v nasprotju z načelom nadzora s strani matične države članice, in da so ti ukrepi zasnovani ozko.

109. Sledeč temu razlogovanju je mogoče ugotoviti: na podlagi člena 155(5) Direktive solventnost II so države članice razbremenjene tudi obveznosti upoštevanja postopka iz člena 155 od(1) do (3) te direktive. Obenem pa zaradi ukrepov, ki jih država članica gostiteljica uporabi na podlagi pooblastil iz člena 155(5) Direktive, ne sme biti okrnjeno načelo nadzora s strani matične države članice.

110. Nazadnje, člen 155(5) Direktive se mora nanašati na pooblastila države članice gostiteljice, ki so druge vrste kot pooblastila iz odstavka 4 tega člena. V nasprotnem primeru hkratna uporaba teh dveh določb v okviru Direktive solventnost II ne bi imela smisla.

111. Člen 155(4) Direktive solventnost II se – tako kot člen 155(1) te direktive – nanaša na ukrepanje v zvezi z „nepravilnostmi“ oziroma na tveganje za njihov nastanek. S tem, da se obe ti določbi nanašata na enakovrstne položaje („nepravilnosti“), je pojasnjeno, zakaj je Sodišče v sodbi

[43] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točka 49).

[44] Glej točko 96 teh sklepnih predlogov.

[45] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[46] Glej točko 93 teh sklepnih predlogov.

[47] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

Onix Asigurări [48] tako velik pomen pripisalo temu, da država članica gostiteljica pri izvajanju pooblastil iz člena 155(4) Direktive solventnost II ne bi posegala v področje nadzora, za katerega je izključno pristojna matična država članica [49]. Na tem področju morajo organi držav članic namreč upoštevati postopek, določen v členu 155 od (1) do (3) Direktive.

112. Člen 155(5) Direktive solventnost II pa se nanaša na kaznovanje „kršitev“, do katerih pride na ozemlju države članice gostiteljice. Pri tem po mojem mnenju ne gre za dolgotrajen položaj nezakonitega poslovanja zavarovalnice ali za tveganje nastanka takega položaja, ki ga je mogoče sanirati le z ukrepanjem „pri viru“, torej v matični državi članici zadevne zavarovalnice. Takšen položaj namreč pomeni „nepravilnost“ v smislu člena 155 te direktive. V členu 155(5) Direktive solventnost II pa gre za kršitve, do katerih pride pri izpolnjevanju obveznosti, ki jih ima zavarovalnica v razmerju do imetnikov polic in upravičencev na ozemlju zadevne države članice. Z naložitvijo takih kazni ni okrenjena temeljna pristojnost matične države članice za nadzor nad zavarovalnico s sedežem v tej državi.

113. To usmeritev razlage je mogoče potrditi tudi z zgoraj obravnavano sodbo Komisija/Italija [50]. Naj spomnim – ta zadeva se je nanašala na naložitev sankcij zavarovalnici, ker ta pri izračunu zavarovalnih premij, ki so se uporabljale za pogodbe, sklepane z zavarovalci v državi članici gostiteljici, ni upoštevala prava države članice gostiteljice. Kot je bilo že omenjeno [51], bi iz te sodbe lahko izhajalo, da je s členom 155(5) Direktive solventnost II potrjena pristojnost države članice gostiteljice, da kaznuje na svojem ozemlju strojene kršitve določb, s katerimi so urejene poslovne prakse zavarovalnic.

114. Nazadnje, zdi se, da je prepustitev pristojnosti za nalaganje kazni za kršitve obveznosti v zvezi z opravljanjem dejavnosti zavarovanja, ki se izvajajo v razmerju do imetnikov polic in upravičencev na ozemlju zadevne države članice, nadzornim organom te države najprimernejša in najučinkovitejša rešitev z vidika učinkovite in kar najhitrejše zaščite teh subjektov.

3. Predlog glede drugega vprašanja

115. Določbe Uredbe PRIIP in Direktive IDD na eni strani ter Direktive solventnost II na drugi strani se torej dopolnjujejo v obsegu, v katerem se nanašajo na nalaganje kazni za kršitve, ki jih zavarovalnica stori na ozemlju države članice gostiteljice.

116. Uredba PRIIP in Direktiva IID na eni strani namreč določata, da morajo države članice „brez poseganja v nadzorna pooblastila pristojnih organov“ določiti upravne sankcije in ukrepe, ki se uporabljajo v primeru kršitev določb teh pravnih aktov, ter storiti vse potrebno za zagotovitev njihove uporabe [52].

[48] Sodba z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[49] Glej točko 103 teh sklepnih predlogov.

[50] Sodba z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270).

[51] Glej točko 55 teh sklepnih predlogov.

[52] Glej točko 91 teh sklepnih predlogov.

117. Na drugi strani pa je razdelitev pristojnosti in pooblastil med nadzorne organe matične države članice in države članice gostiteljice urejena z Direktivo solventnost II [53]. Na tem področju morajo organi držav članic praviloma upoštevati postopek iz člena 155 od (1) do (3) te direktive. Vendar člen 155(5) Direktive določa, da lahko države članice gostiteljice z odstopanjem od tega postopka izvajajo svojo pristojnost za kaznovanje kršitev, do katerih pride na njihovem ozemlju.

118. Glede na ujemajoče se ugotovitve, ki izhajajo iz razlage določb Uredbe PRIIP in Direktive IDD na eni strani ter Direktive solventnost II na drugi strani, predlagam, naj se na drugo vprašanje odgovori, da je treba člen 155 zadnjenavedene direktive razlagati tako, da nadzorni organi države članice gostiteljice v primeru, v katerem upravne kazni v smislu odstavkov 5 in 6 tega člena Direktive naložijo zaradi kršitve obveznosti iz Uredbe PRIIP in Direktive IDD, storjene na ozemlju te države članice, niso obvezani najprej izčrpati postopkov obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz odstavkov 1, 2 in 3 tega člena Direktive solventnost II.

V. Predlog

119. Glede na vse zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je predložilo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče), odgovori tako:

1. Člen 155 Direktive 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II)

   je treba razlagati tako, da

   se uporablja tudi v položaju, v katerem nadzorni organ države članice gostiteljice izvaja nadzor nad tem, ali zavarovalnica iz druge države članice izpolnjuje obveznosti iz Uredbe (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o dokumentih s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih (PRIIP) ali Direktive (EU) 2016/97 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. januarja 2016 o distribuciji zavarovalnih produktov.

2. Člen 155 Direktive solventnost II

   je treba razlagati tako, da

   da nadzorni organi države članice gostiteljice v primeru, v katerem upravne kazni v smislu odstavkov 5 in 6 tega člena Direktive naložijo zaradi kršitve obveznosti iz Uredbe PRIIP ali Direktive 2016/97, storjene na ozemlju te države, niso obvezani najprej izčrpati postopkov obveščanja in sprejetja ukrepov za odpravo nepravilnosti iz odstavkov 1, 2 in 3 tega člena Direktive.

[53] Glej točko 77 teh sklepnih predlogov.