



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 27 kwietnia 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Dyrektywa 73/239/EWG — Dyrektywa 92/49/EWG — Zasada jednolitego zezwolenia — Zasada nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia — Artykuł 40 ust. 6 — Pojęcie „nieprawidłowości” — Reputacja akcjonariuszy — Nałożony na zakład ubezpieczeniowy z siedzibą w państwie członkowskim zakaz zawierania nowych umów na terytorium innego państwa członkowskiego

W sprawie C-559/15

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 22 września 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 listopada 2015 r., w postępowaniu:

Onix Asigurări SA

przeciwko

Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, M. Vilaras, J. Malenovský (sprawozdawca), M. Safjan i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 września 2016 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Onix Asigurări SA przez G. Buscemiego oraz G. Pellegrino, avvocati,
- w imieniu Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS) przez P. Rosatonego oraz E. Galantiego, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez V. Di Bucciego oraz K.P. Wojcika, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: włoski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 listopada 2016 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 40 ust. 6 dyrektywy Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do bezpośrednich ubezpieczeń na życie oraz zmieniającej dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenie na życie) (Dz.U. 1992, L 228, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 1, s. 346).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką prawa rumuńskiego Onix Asigurări SA (zwaną dalej „Onix”) a Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) (organem nadzoru nad ubezpieczeniami prywatnymi i interesem ogólnym, Włochy), następnie Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS) (organem nadzoru nad ubezpieczeniami, Włochy), włoskim organem nadzoru dla sektora ubezpieczeń, w przedmiocie decyzji wydanej przez rzeczony organ polegającej na zakazaniu spółce Onix zawierania nowych umów ubezpieczenia na terytorium Włoch.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Dyrektywa 92/49 została uchylona dyrektywą 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). Motywy 1, 3, 5, 6 i 29 dyrektywy 92/49 stanowią:

(1) Konieczne jest dopełnienie rynku wewnętrznego ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie z punktu widzenia zarówno prawa przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług, aby ułatwić zakładom ubezpieczeń, których siedziby zarządu mieszczą się we Wspólnocie, ubezpieczanie ryzyk umiejscowionych we Wspólnocie.

[...]

(3) [Dруга dyrektywa Rady 88/357/EWG z dnia 22 czerwca 1988 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do bezpośrednich ubezpieczeń na życie oraz zmieniająca dyrektywę 73/239/EWG (Dz.U. 1988, L 172, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 1, s. 198)] stanowi ważny etap w łączeniu narodowych rynków w zintegrowany rynek i etap ten musi być uzupełniony innymi narzędziami Wspólnot, w celu zapewnienia ubezpieczającym, niezależnie od ich statusu, wielkości lub rodzaju ubezpieczanego ryzyka, możliwości korzystania z usług każdego ubezpieczyciela mającego siedzibę zarządu we Wspólnocie i prowadzącego tam działalność w ramach prawa przedsiębiorczości lub w ramach swobody świadczenia usług, przy zagwarantowaniu im odpowiedniej ochrony;

[...]

(5) Przyjęte podejście polega na doprowadzeniu do harmonizacji w zakresie podstawowym, koniecznym i wystarczającym do stworzenia możliwości wzajemnego uznawania zezwoleń oraz mechanizmów kontroli ostrożnościowej, umożliwiając przez to udzielenie jednolitego zezwolenia ważnego w całej Wspólnocie oraz stosowanie zasady sprawowania nadzoru przez rodzime państwo członkowskie [państwo członkowskie pochodzenia].

(6)

W efekcie warunkiem podjęcia i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej ma odtąd być udzielenie jednolitego oficjalnego zezwolenia udzielonego przez właściwe organy państwa członkowskiego, w którym mieści się siedziba zarządu danego zakładu ubezpieczeń; zezwolenie takie umożliwia prowadzenie działalności przez zakład na całym obszarze Wspólnoty w ramach prawa przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług; państwo członkowskie oddziału lub świadczenia usług nie może już wymagać od zakładów ubezpieczeń, które zamierzają prowadzić na jego terytorium działalność ubezpieczeniową i które posiadają zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej udzielone w rodzimym państwie członkowskim [państwie członkowskim pochodzenia], ubiegania się o nowe zezwolenie; dyrektywy 73/239/EWG [z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie (Dz.U. 1973, L 228, s. 3 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 1, s. 14)] i 88/357/EWG powinny zatem zostać zmienione w tym kierunku

[...]

(29) Należy zapewnić system kar nakładanych, w przypadku gdy w państwie członkowskim, w którym umiejscowione jest ryzyko, zakład ubezpieczeń nie przestrzega obowiązujących go przepisów chroniących dobro ogólne [interes ogólny].

4 Artykuł 4 dyrektywy 92/49 przewidywał:

„Artykuł 6 dyrektywy 73/239/EWG otrzymuje brzmienie:

»Artykuł 6

Podejmowanie działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich wymaga uprzedniego uzyskania urzędowego zezwolenia [zezwolenia od organu administracji].

O zezwolenie występuje do właściwych władz rodzimego państwa członkowskiego [do właściwych organów państwa członkowskiego pochodzenia]:

- a) każdy zakład, który ustanawia swoją siedzibę zarządu na terytorium tego państwa;
- b) każdy zakład, który uzyskawszy zezwolenie określone w akapicie pierwszym, rozszerza swoją działalność na całą grupę ubezpieczeń bądź na inne grupy«.”.

5 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 92/49:

„Artykuł 7 dyrektywy 73/239/EWG otrzymuje brzmienie:

»Artykuł 7

1. Zezwolenie na prowadzenie działalności jest ważne w całej Wspólnocie. Umożliwia ono zakładowi prowadzenie tam działalności w ramach prawa przedsiębiorczości lub w ramach swobody świadczenia usług.

[...]«.”.

6 Artykuł 6 dyrektywy 92/49 stanowił:

„Artykuł 8 dyrektywy 73/239/EWG otrzymuje brzmienie:

»Artykuł 8

1. Rodzime państwo członkowskie [Państwo członkowskie pochodzenia] wymaga od każdego zakładu ubezpieczeń, który ubiega się o zezwolenie na prowadzenie działalności:

[...]

e) sprawnego zarządzania przez osoby cieszące się nieposzlakowaną opinią i mające właściwe kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe.

[...]«.”.

7 Zgodnie z brzmieniem art. 8 dyrektywy 92/49:

„Właściwe władze rodzimego państwa członkowskiego [Właściwe organy państwa członkowskiego pochodzenia] nie udzielają zakładowi ubezpieczeń zezwolenia na podjęcie działalności ubezpieczeniowej, dopóki nie zostaną powiadomione o tożsamości akcjonariuszy lub wspólników, bezpośrednich lub pośrednich, będących osobami fizycznymi lub prawnymi, posiadającymi znaczne pakiety akcji w tym zakładzie, oraz o wielkości tych pakietów.

Te same władze [organy] odmawiają udzielenia zezwolenia, jeżeli, uwzględniając potrzebę zapewnienia prawidłowego i ostrożnego zarządzania zakładem ubezpieczeń, nie uznają kwalifikacji akcjonariuszy lub wspólników za odpowiednie”.

8 Artykuł 14 owej dyrektywy stanowił:

„Artykuł 22 dyrektywy 73/239/EWG otrzymuje brzmienie:

»Artykuł 22

1. Zezwolenie udzielone zakładowi ubezpieczeń przez właściwe władze jego rodzimego państwa członkowskiego [właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia] może zostać cofnięte przez te władze [ten organ], w przypadku gdy zakład:

a) w ciągu 12 miesięcy nie skorzysta z zezwolenia, wyraźnie z niego zrezygnuje lub zaprzestaje prowadzenia działalności na okres dłuższy niż sześć miesięcy, chyba że zainteresowane państwo członkowskie zastosowało rozwiązania powodujące wygaśnięcie ważności zezwolenia w takich przypadkach;

b) przestał spełniać warunki dopuszczenia do [wykonywania] działalności;

c) nie był w stanie podjąć w wymaganym terminie środków określonych w planie przywrócenia prawidłowej sytuacji finansowej zakładu lub planie finansowym określonych w art. 20;

d) w poważnym stopniu nie wywiązuje się z obowiązków wynikających z przepisów, którym podlega.

[...]«.”.

9 Artykuł 40 ust. 3–7 dyrektywy 92/49 przewidywał:

„3. Jeżeli właściwe władze [organy] państwa członkowskiego ustalą, że zakład, który na jego terytorium posiada oddział lub prowadzi działalność w ramach swobody świadczenia usług, nie przestrzega obowiązujących w tym państwie przepisów prawa, wymagają od zainteresowanego zakładu usunięcia takiej nieprawidłowości.

4. Jeżeli zakład nie podejmuje koniecznych działań, właściwe władze [organy] zainteresowanego państwa członkowskiego powiadamiają o tym właściwe władze rodzimego państwa członkowskiego [właściwe organy państwa członkowskiego pochodzenia]. Te ostatnie możliwie najszybciej [w najkrótszym możliwym terminie] podejmują odpowiednie środki, aby zapewnić usunięcie nieprawidłowości przez zakład. Rodzaj tych środków przekazywany jest do wiadomości właściwym władzom [organom] zainteresowanego państwa członkowskiego.

5. Jeżeli mimo środków podjętych przez rodzime państwo członkowskie [państwo członkowskie pochodzenia] lub [gdy] środki te okazują się niedostateczne lub niedostępne w tym państwie, zakład w dalszym ciągu narusza przepisy prawne obowiązujące w zainteresowanym państwie członkowskim, to ostatnie może, po powiadomieniu właściwych władz rodzimego państwa członkowskiego [właściwych organów państwa członkowskiego pochodzenia], zastosować właściwe środki, aby zapobiec dalszym naruszeniom [nieprawidłowościom] lub wymierzyć karę z powodu dopuszczenia się owych nieprawidłowości, włączając, w takim stopniu, w jakim jest to bezwzględnie konieczne, środki zapobiegające dalszemu zawieraniu przez zakład nowych umów ubezpieczenia na terytorium tego państwa. Państwa członkowskie zapewniają możliwość doręczania zakładom ubezpieczeń na terytorium tych państw dokumentów prawnych koniecznych w przypadku takich środków.

6. Ustępy 3, 4 i 5 nie mają wpływu na nadzwyczajne uprawnienia zainteresowanych państw członkowskich do stosowania [w pilnych wypadkach] 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.

7. Ustępy 3, 4 i 5 nie mają wpływu na uprawnienia państw członkowskich do karania naruszeń popełnianych na ich terytorium”.

Prawo włoskie

10 Artykuł 14 ust. 1 lit. e) codice delle assicurazioni private (kodeksu ubezpieczeń prywatnych) przyjętego dekretem ustawodawczym nr 209 z dnia 7 września 2005 r. w brzmieniu obowiązującym w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym (zwanego dalej „CAP”) stanowił:

„[IVASS] wydaje zezwolenie, gdy [...]:

e) w przypadku właścicieli znacznego pakietu akcji [...] spełnione są warunki wydania zezwolenia określone w art. 68.

11 Artykuł 68 ust. 5 CAP stanowił:

„[IVASS] wydaje zezwolenie, gdy spełnione są warunki mające na celu zagwarantowanie prawidłowego i ostrożnego zarządu zakładu ubezpieczeń, względnie ubezpieczeń wzajemnych, dokonuje przy tym oceny walorów potencjalnego nabywcy i solidności finansowej projektu nabycia, biorąc pod uwagę również ewentualny wpływ transakcji na ochronę ubezpieczonych przez odnośny zakład według następujących kryteriów: reputacja potencjalnego nabywcy [...]”.

12 Artykuł 76 CAP stanowił:

„1. Osoby wykonujące funkcje w ramach organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego zakładu ubezpieczeń oraz ubezpieczeń wzajemnych muszą spełniać wymogi dotyczące posiadania właściwych kwalifikacji, nieposzlakowanej opinii i niezależności zgodnie z art. 130 rozporządzenia ministra działalności produkcyjnej, po zasięgnięciu opinii [IVASS].

2. Nieposzanowanie tychże warunków, pierwotnie bądź następczo, powoduje wygaśnięcie zezwolenia. Organ administrujący, zarządzający lub nadzorczy stwierdza wygaśnięcie w terminie 30 dni liczonych od ujawnienia się nieposzanowania warunków, względnie powzięcia przez organ wiedzy o ich nieposzanowaniu. W sytuacji gdyby organ nie podjął opisanego działania, wygaśnięcie stwierdza [IVASS].

3. W sytuacji nieposzanowania wymogów niezależności przewidzianych przez kodeks cywilny, statut zakładu ubezpieczeń lub zakładu ubezpieczeń wzajemnych, stosuje się ust. 2.

4. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa podstawy tymczasowego zawieszenia w pełnieniu funkcji oraz okres takiego zawieszenia. Zawieszenie stwierdza się w trybie opisanym w ust. 2”.

13 Artykuł 193 CAP przewidywał:

„1. Zakłady ubezpieczeń z siedzibą w innym państwie członkowskim objęte są nadzorem ostrożnościowym ze strony organu państwa członkowskiego pochodzenia także w zakresie działalności prowadzonej w ramach swobody przedsiębiorczości lub swobodnego świadczenia usług na terytorium kraju.

2. Z zastrzeżeniem ust. 1, w przypadku gdy [IVASS] ustali, że zakład ubezpieczeń nie przestrzega obowiązujących włoskich przepisów prawa, stwierdza ich naruszenie i nakazuje zastosowanie się do obowiązujących przepisów ustawowych i wykonawczych.

3. Jeżeli zakład ubezpieczeń nie zastosuje się do obowiązujących przepisów ustawowych i wykonawczych, [IVASS] informuje o tym organ nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia, zwracając się o podjęcie działań koniecznych do spowodowania zaprzestania dopuszczania się stwierdzonych nieprawidłowości.

4. Jeżeli organ państwa pochodzenia nie podejmie działań lub podejmie nieodpowiednie działania, w sytuacji gdy stwierdzone nieprawidłowości mogą wywołać ryzyko wystąpienia szkody w ramach interesu ogólnego lub w pilnych wypadkach, w celu zapewnienia ochrony interesów ubezpieczonych lub innych podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia [IVASS] może, po zawiadomieniu organu nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia, podjąć wobec zakładu ubezpieczeń konieczne środki, obejmujące zakaz zawierania nowych umów w ramach swobody przedsiębiorczości lub swobodnego świadczenia usług, ze skutkiem wskazanym w art. 167.

5. Jeżeli zakład ubezpieczeń, który dopuścił się naruszenia, prowadzi działalność za pośrednictwem oddziału lub posiada mienie na terytorium kraju, na oddział ten nakładane są, zgodnie z właściwymi przepisami prawa włoskiego, sankcje administracyjne, które mogą mieć postać konfiskaty mienia znajdującego się na terytorium Włoch.

6. O środkach w postaci nałożenia sankcji lub ograniczeniach dotyczących prowadzenia działalności na podstawie prawa przedsiębiorczości lub na podstawie swobody świadczenia usług powiadamia się oddośne przedsiębiorstwo. Wymiana informacji z [IVASS] odbywa się w języku włoskim”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 14 Spółka Onix jest zakładem ubezpieczeń z siedzibą w Bukareszcie (Rumunia). Od dnia 24 października 2012 r. prowadzi działalność we Włoszech w ramach swobodnego świadczenia usług, w szczególności na rzecz instytucji publicznych, udzielając poręczeń na rzecz przedsiębiorstw prywatnych wyselekcjonowanych w ramach procedur przetargowych w celu zagwarantowania im udziału w postępowaniu w przedmiocie udzielenia zamówienia i jego wykonania.
- 15 Zgodnie z informacjami przekazanymi IVASS przez rumuński Autoritatea de Supraveghere Financiară (organ nadzoru finansowego, zwany dalej „ASF”) w ciągu dwóch miesięcy prowadzenia działalności przez spółkę Onix w 2012 r. spółka ta odnotowała wpływ składek w wysokości łącznie 795 363 EUR, z czego 75% we Włoszech, a 25% w Rumunii.
- 16 W odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji sformułowane przez IVASS, do którego z kolei skierowała takie żądanie administracja publiczna będąca beneficjentem gwarancji udzielonych przez spółkę Onix, ASF wskazał, że główny akcjonariusz spółki Onix, Simone Lentini, jest obywatelem włoskim, który kontroluje, jako akcjonariusz będący osobą fizyczną, 0,01% udziałów w kapitale spółki Onix oraz, jako jedyny akcjonariusz spółki prawa rumuńskiego Egady Company SRL – pozostałe 99,99% udziałów w kapitale spółki Onix. ASF poinformował również, że S. Lentini jest ponadto prezesem i dyrektorem generalnym spółki Onix.
- 17 IVASS ustalił jednak, że kilkakrotne skazania stanowią uszczerbek na reputacji tego głównego akcjonariusza. Najpierw został on skazany w dniu 29 lipca 2013 r. przez Tribunale de Marsala (sąd rejonowy w Marsali, Włochy) za usiłowanie popełnienia kwalifikowanego oszustwa na szkodę państwa włoskiego. Następnie akcjonariusz ten był jedynym administratorem G.C.C. Garanzie Crediti e Cauzioni spA, spółki prawa włoskiego, która decyzją Banca d'Italia (narodowego banku włoskiego) została w dniu 28 sierpnia 2008 r. skreślona z listy pośredników finansowych z powodu znacznych nieprawidłowości w zarządzaniu oraz nieprzestrzegania minimalnych wymogów dotyczących wysokości kapitału własnego. Z tych samych względów Banca d'Italia nałożył na S. Lentiniego grzywnę administracyjną w wysokości 80 000 EUR. Wreszcie fundusze zarządzane przez spółkę prawa włoskiego Garanzie Crediti e Cauzioni Srl, dawniej G.C.C. Garanzie Crediti e Cauzioni spA, były przedmiotem dwóch decyzji Agenzia delle entrate (włoskiego organu podatkowego) z dnia 27 kwietnia i 28 maja 2010 r. w przedmiocie zajęcia środków w celu zagwarantowania wykonania zobowiązań podjętych przez ową spółkę w ramach udzielonych poręczeń, z których jednak się nie wywiązała.
- 18 Pismem z dnia 4 października 2013 r. IVASS przekazał ASF znajdujące się w jego posiadaniu informacje i dokumenty, zwracając się o przyjęcie wszelkich właściwych środków mających na celu ochronę ubezpieczonych i ostrzegając, że w wypadku braku podjęcia działań sam podejmie on wszelkie użyteczne i konieczne środki mające na celu ochronę włoskich ubezpieczonych.
- 19 Pismem z dnia 8 listopada 2013 r. ASF zaproponował swoją współpracę, zapowiadając powołanie wewnętrznej grupy roboczej odpowiedzialnej za ocenę środków, jakie należy podjąć, i wezwał IVASS do współpracy z ową grupą.
- 20 Pismem z dnia 19 listopada 2013 r. IVASS potwierdził gotowość do współpracy, podkreślając jednocześnie pilny charakter sprawy i zapowiadając, że jeżeli ASF nie cofnie spółce Onix zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w terminie 30 dni, IVASS będzie zmuszony zakazać tej spółce zawierania nowych umów we Włoszech.
- 21 W dniu 9 grudnia 2013 r. odbyło się spotkanie pomiędzy dwoma organami nadzoru, w trakcie którego ASF wskazał, że nie może cofnąć zezwolenia udzielonego spółce Onix, w szczególności ze względu na okoliczność, iż kryteria określone w wytycznych dotyczących wymaganej przez dyrektywę 2007/44/WE oceny ostrożnościowej przypadków nabywania lub zwiększania udziałów w podmiotach sektora finansowego nie zostały transponowane do prawa rumuńskiego.

- 22 Decyzją z dnia 20 grudnia 2013 r., przyjętą na podstawie art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 i art. 193 ust. 4 CAP, IVASS zakazał spółce Onix zawierania nowych umów ubezpieczenia na terytorium Włoch.
- 23 W następstwie wydania tejże decyzji, po pierwsze, w dniu 5 lutego 2014 r. spółka Onix wniosła skargę do Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA).
- 24 Decyzją z dnia 2 czerwca 2014 r. przewodniczący EIOPA stwierdził dopuszczalność skargi, po czym oddalił ją jednak decyzją z dnia 6 czerwca 2014 r. uznając, że uprawnienie właściwego organu państwa członkowskiego świadczenia usługi do stosowania – w pilnym wypadku – właściwych środków przewidzianych w art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49, może być wykonywane, gdy nie jest możliwe rozwianie zastrzeżeń tego organu w inny sposób, w szczególności w drodze współpracy między organami nadzoru. W tej samej decyzji z dnia 6 czerwca 2014 r. przewodniczący EIOPA uznał również, że na państwie członkowskim spoczywa obowiązek zdefiniowania zakresu i granic tegoż uprawnienia, że poszanowanie przepisów krajowych podlega kontroli sądowej sądów włoskich i że brak jest jakichkolwiek wskazówek przemawiających za stwierdzeniem naruszenia rzeczony dyrektywy przez IVASS.
- 25 W odpowiedzi na pismo spółki Onix z dnia 8 października 2014 r. EIOPA potwierdził zajęte stanowisko pismem z dnia 24 listopada 2014 r.
- 26 Spółka Onix odwołała się od tego pisma do Komisji Odwoławczej. Decyzją z dnia 3 sierpnia 2015 r. Komisja Odwoławcza EIOPA odrzuciła odwołanie, uznając je za niedopuszczalne, ponieważ zostało skierowane przeciwko aktowi o charakterze czysto deklaratoryjnym, podczas gdy wcześniejszy akt nie został zaskarżony we właściwym terminie. Decyzja ta była przedmiotem skargi wniesionej do Sądu Unii Europejskiej (sprawa T-590/15).
- 27 Postanowieniem z dnia 24 czerwca 2016 r. Sąd w części odrzucił skargę jako oczywiście niedopuszczalną, a w części oddalił ją jako oczywiście pozbawioną podstawy prawnej.
- 28 Po drugie, spółka Onix wniosła skargę na decyzję IVASS do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), który wyrokiem nr 478/2015 skargę tę oddalił, uznając, że stwierdzenie, w myśl którego analizowany główny akcjonariusz spółki prowadzącej we Włoszech działalność w ramach swobodnego świadczenia usług nie spełnia wymogów związanych z posiadaniem nienaganej reputacji, stanowi względ o charakterze pilnym, mogący – w drodze odstępstwa od zasady nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia – uzasadnić przyjęcie przez IVASS środków.
- 29 Spółka Onix wniosła od tego wyroku środek odwoławczy do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), podnosząc w szczególności, że organ nadzoru państwa członkowskiego świadczenia usług nie jest uprawniony – w drodze odstępstwa od zasady nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia – do zakazania posiadającemu zezwolenie na prowadzenie działalności w państwie członkowskim pochodzenia zakładowi ubezpieczeń zawierania nowych umów na terytorium państwa członkowskiego świadczenia usług z tego powodu, że nie jest spełniony warunek dotyczący nienaganej reputacji.
- 30 Sąd odsyłający rozważa oddalenie środka odwoławczego, uznając, że art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 uprawnia organy nadzoru państwa członkowskiego świadczenia usług, ze względu na wykazane wcześniejsze skazania głównego akcjonariusza, do prewencyjnego zakazania zakładowi ubezpieczeń dalszego prowadzenia działalności na terytorium owego państwa członkowskiego w celu zapewnienia ochrony interesów ubezpieczonych.

- 31 Mając jednak wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z prawem Unii, a w szczególności z zasadą jednolitego zezwolenia oraz kontroli warunku dotyczącego nienagannej reputacji przez państwo członkowskie pochodzenia, Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie w sprawie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo [Unii], a w szczególności art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49/EWG, pkt 5 komunikatu wyjaśniającego Komisji 2000/C 43/03 [dotyczącego swobody świadczenia usług i interesu ogólnego w branży ubezpieczeń (Dz.U. 2000, C 43, s. 5)] oraz [unijna] zasada »Home country control« [nadzoru państwa pochodzenia] sprzeciwiają się przyjętej w orzecznictwie wykładni (dotyczącej art. 193 ust. 4 [CAP] – podzielanej przez sąd odsyłający), zgodnie z którą organ nadzoru przyjmującego państwa, w którym zakład ubezpieczeń korzysta ze swobody świadczenia usług może, w trybie pilnym w celu ochrony interesów ubezpieczonych i podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia, wydawać nakazy zaprzestania, na mocy których zakazuje w szczególności zawierania nowych umów na terytorium przyjmującego państwa, których podstawą jest utrzymywane niespełnienie przedmiotowego warunku koniecznego do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, a w szczególności warunku dotyczącego nienagannej reputacji, który to warunek pierwotnie nie był spełniony lub przestał być spełniony, zgodnie z oceną przyjętą w ramach swobodnego uznania?».

W sprawie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania

- 32 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 1 grudnia 2016 r., spółka Onix złożyła wniosek o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania. Podnosi ona w istocie, że pewne argumenty, zaprezentowane w ramach przedmiotowego odesłania prejudycjalnego jako istotne, nie były przedmiotem dyskusji pomiędzy zainteresowanymi podmiotami.
- 33 W kwestii tej należy przypomnieć, że zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem, Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 34 W niniejszej sprawie, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, Trybunał uważa, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi, by odpowiedzieć na zadane pytanie, oraz że informacje te były przedmiotem dyskusji pomiędzy stronami postępowania głównego i innymi podmiotami określonymi w przywołanym przepisie.
- 35 W związku z tym wniosek spółki Onix należy oddalić.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 36 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający pyta w istocie, czy dyrektywę 92/49, a w szczególności jej art. 40 ust. 6 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by organy nadzoru państwa członkowskiego przyjmowały wobec zakładu ubezpieczeń bezpośrednich, innych niż ubezpieczenia na życie, prowadzących działalność na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach swobody świadczenia usług w celu ochrony interesów ubezpieczonych i podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia, w trybie pilnym środki, takie jak zakaz zawierania nowych umów na rzeczonym terytorium, których podstawą jest niespełnienie – pierwotne bądź następcze – warunku wydania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, takiego jak warunek dotyczący reputacji.

- 37 Na wstępie należy podkreślić, że art. 40 ust. 6 przywołanej dyrektywy przewiduje w istocie, że poza środkami przyjmowanymi na podstawie art. 40 ust. 3–5 państwo członkowskie może w pilnych wypadkach stosować środki właściwe dla zapobiegania powstawaniu nieprawidłowości na swoim terytorium, a w szczególności zapobiegania zawieraniu nowych umów ubezpieczenia na jego terytorium.
- 38 W tej ostatniej kwestii należy podkreślić, że niektóre wersje językowe przywołanego przepisu, w szczególności wersje hiszpańska i francuska, odnoszą się do nieprawidłowości „popelnionych” na terytorium odnośnego państwa członkowskiego, co mogłoby ewentualnie wskazywać na to, że ów przepis znajduje zastosowanie jedynie wtedy, gdy nieprawidłowości już wystąpiły.
- 39 Należy jednakże przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konieczność jednolitej wykładni przepisów Unii wyklucza, by w razie wątpliwości tekst przepisu był rozpatrywany w oderwaniu i wymaga, aby był on interpretowany i stosowany w świetle wersji ustanowionych w innych językach urzędowych (wyrok z dnia 19 września 2013 r., Van Buggenhout i Van de Mierop, C-251/12, EU:C:2013:566, pkt 27).
- 40 Po pierwsze, inne wersje językowe, takie jak niemiecka i angielska, nie zawierają bowiem podobnego kwantyfikatora. Po drugie, wszystkie wersje językowe używają w odniesieniu do celu środków, które miałyby zostać stosowane, czasownika „prévenir [zapobiec]” lub analogicznego słowa. W konsekwencji przywołany przepis należy interpretować jako zezwalający na przyjęcie środków mających na celu zapobieganie powstaniu nieprawidłowości w przyszłości.
- 41 Wyjaśnwszy tę kwestię, należy podkreślić, że brzmienie art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49, traktowanego w oderwaniu, nie pozwala na udzielenie odpowiedzi na przedstawione pytanie. W tej sytuacji należy zbadać kontekst, w który wpisuje się analizowany przepis, oraz cele, do których osiągnięcia dąży owa dyrektywa (zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2015 r., CO Sociedad de Gestión y Participación i in., C-18/14, EU:C:2015:419, pkt 27).
- 42 W kwestii tej, po pierwsze, z motywów 1, 5 i 6 tejże dyrektywy wynika, że dyrektywa, mająca na celu dopełnienie rynku wewnętrznego ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie, opiera się na dwóch zasadach. Polegają one, w pierwszej kolejności, na stworzeniu instytucji jednolitego zezwolenia, które – gdy zostanie już raz udzielone – zezwala zakładom ubezpieczeń na prowadzenie przez nie działalności w całej Unii i, w drugiej kolejności, na ustanowieniu zasady nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia.
- 43 Dążąc do realizacji tego celu, dyrektywa 92/49 przewiduje, na początek, w swoim art. 4, że o udzielenie jednolitego zezwolenia można wystąpić jedynie do właściwych organów państwa członkowskiego pochodzenia, przy czym art. 6 owej dyrektywy ustanawia warunki udzielenia owego zezwolenia, do których zalicza się warunek dotyczący zarządzania danego przedsiębiorstwa przez osoby cieszące się nieposzlakowaną opinią. Ponadto z art. 14 owej dyrektywy wynika, że państwo członkowskie pochodzenia może również cofnąć zezwolenie udzielone zakładowi ubezpieczeń, który nie spełnia już warunków jego udzielenia, względnie w poważnym stopniu nie wywiązuje się z obowiązków wynikających z przepisów, którym podlega.
- 44 Z powyższego wynika, że tylko właściwe organy państwa członkowskiego pochodzenia – w odróżnieniu od organów innych państw członkowskich – mogą weryfikować, czy zakład ubezpieczeń spełnia warunek dotyczący posiadania przez osoby zarządzające przedsiębiorstwem nieposzlakowanej opinii.
- 45 Po drugie, należy zauważyć, że art. 40 dyrektywy 92/49 ustanawia dwie odrębne procedury, w ramach których właściwe organy państwa członkowskiego świadczenia usług mogą przyjąć – w przypadku występowania nieprawidłowości, względnie istnienia ryzyka ich wystąpienia – środki skierowane do odnośnego przedsiębiorstwa.

- 46 W tym kontekście art. 40 ust. 4 i 5 dyrektywy 92/49 precyzuje wymogi proceduralne, których muszą przestrzegać właściwe organy państw członkowskich świadczenia usług, gdy zamierzają one zastosować omawiany środek, a mianowicie muszą one powiadomić właściwe organy państwa członkowskiego pochodzenia o nieprzebrzeganiu w państwie świadczenia usług niektórych przepisów prawa przez przedsiębiorstwo, któremu jednolite zezwolenie zostało wydane przez powiadamiane organy, oraz umożliwić powiadamianym organom państwa pochodzenia możliwie najszybsze podjęcie właściwych środków mających zapewnić usunięcie nieprawidłowości przez zakład.
- 47 Artykuł 40 ust. 6 rzeczony dyrektywy, którego stosowanie jest ograniczone do wypadków pilnych, choć uzależniony od istnienia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, 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.
- 48 Nieuchronność wystąpienia nieprawidłowości może bowiem uczynić koniecznym natychmiastowe przyjęcie tychże środków. Od państwa członkowskiego świadczenia usług nie można wymagać również, by w pilnych wypadkach wszczęło proces informowania państwa członkowskiego pochodzenia, co mogłoby opóźnić – ze szkodą dla interesów ubezpieczonego lub innych podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia – przyjęcie owych środków.
- 49 W braku przeciwnego wskazania art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 nie może natomiast być interpretowany jako zezwalający państwu członkowskiemu świadczenia usług na odstępstwo od wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego pochodzenia, o której mowa w pkt 44 niniejszego wyroku, do ustosunkowania się do kwestii przestrzegania przez odnośny zakład ubezpieczeń warunków udzielenia zezwolenia, w szczególności zaś warunku dotyczącego zarządzania przez osoby posiadające nieposzlakowaną opinię, czego kontrola należy zgodnie z art. 4 dyrektywy 92/49 tylko i wyłącznie do państwa członkowskiego pochodzenia.
- 50 Na państwie członkowskim świadczenia usług spoczywa jednak w ramach wykonywania uprawnień przyznanych mu w pilnych wypadkach obowiązek ustalenia, czy pewne nieprawidłowości, względnie niepewność co do zarządzania zakładem ubezpieczeń przez osoby o nieposzlakowanej opinii oznaczają rzeczywiste i nieuchronne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości ze szkodą dla ubezpieczonych lub innych podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia i w odnośnym przypadku natychmiastowego przyjęcia właściwych środków, takich jak – w odpowiednim przypadku – zakaz zawierania nowych umów na terytorium owego państwa.
- 51 Z motywu 3 dyrektywy 92/49 wynika bowiem, że dyrektywa ta ma na celu zagwarantowanie odpowiedniej ochrony ubezpieczającym. Ochrona ta nie mogłaby jednak zostać zapewniona, jeśli art. 40 ust. 6 rzeczony dyrektywy należałoby interpretować w ten sposób, że wyklucza on, by w pilnych wypadkach państwo członkowskie świadczenia usług mogło dokonać oceny istnienia nieuchronnego ryzyka dla interesów ubezpieczających i mogło przyjąć natychmiast środki mające je wyeliminować, nie będąc zobowiązane do przekazania państwu członkowskiemu odpowiedzialności za przyjęcie odpowiednich środków.
- 52 Niemniej jednak w zakresie, w jakim – jak zostało stwierdzone w pkt 42 niniejszego wyroku – ta sama dyrektywa opiera się na zasadzie nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia, środki, jakie państwo członkowskie świadczenia usług może przyjąć w pilnych wypadkach, mogą mieć jedynie charakter zabezpieczający. Środki te można zatem stosować jedynie w oczekiwaniu na wydanie decyzji przez właściwe organy państwa członkowskiego pochodzenia wyciągającej konsekwencje – w świetle warunków udzielenia zezwolenia, w szczególności w kwestii wymogu posiadania nieposzlakowanej opinii – z okoliczności faktycznych przedstawionych przez państwo członkowskie świadczenia usług, czego wymaga należąca do porządku prawnego Unii zasada pewności prawa.

53 W związku z powyższym na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że dyrektywę 92/49, a w szczególności jej art. 40 ust. 6 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by organy nadzoru państwa członkowskiego przyjmowały – wobec zakładu ubezpieczeń bezpośrednich, innych niż ubezpieczenia na życie, prowadzących działalność na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach swobody świadczenia usług – w trybie pilnym, w celu ochrony interesów ubezpieczonych i innych podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia, środki, takie jak zakaz zawierania nowych umów na rzeczonym terytorium, których podstawą jest stwierdzenie w ramach swobodnego uznania niespełnienie – pierwotne bądź następcze – subiektywnego warunku wydania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, takiego jak warunek dotyczący reputacji. Dyrektywa ta nie stoi natomiast na przeszkodzie temu, by w ramach wykonywania uprawnień przyznanych mu w pilnych wypadkach państwo członkowskie świadczenia usług ustalało, czy pewne braki, względnie niepewność co do zarządzania zakładem ubezpieczeń przez osoby o nieposzlakowanej opinii, wskazują na rzeczywiste i nieuchronne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości ze szkodą dla ubezpieczonych lub innych podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia i by w odnośnym przypadku natychmiast przyjmowało właściwe środki, takie jak – w odnośnym przypadku – zakaz zawierania nowych umów na terytorium owego państwa.

W przedmiocie kosztów

54 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Dyrektywę 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 zmieniającą dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie), a w szczególności jej art. 40 ust. 6, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by organy nadzoru państwa członkowskiego przyjmowały – wobec zakładu ubezpieczeń bezpośrednich, innych niż ubezpieczenia na życie, prowadzących działalność na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach swobody świadczenia usług – w trybie pilnym, w celu ochrony interesów ubezpieczonych i innych podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia, środki, takie jak zakaz zawierania nowych umów na rzeczonym terytorium, których podstawą jest stwierdzenie w ramach swobodnego uznania niespełnienie – pierwotne bądź następcze – subiektywnego warunku wydania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, takiego jak warunek dotyczący reputacji. Dyrektywa ta nie stoi natomiast na przeszkodzie temu, by w ramach wykonywania uprawnień przyznanych mu w pilnych wypadkach państwo członkowskie świadczenia usług ustalało, czy pewne braki, względnie niepewność co do zarządzania zakładem ubezpieczeń przez osoby o nieposzlakowanej opinii, wskazują na rzeczywiste i nieuchronne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości ze szkodą dla ubezpieczonych lub innych podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia i by w odnośnym przypadku natychmiast przyjmowało właściwe środki, takie jak – w odnośnym przypadku – zakaz zawierania nowych umów na terytorium owego państwa.

Podpisy