Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ TRIBUNÁLU (sedmého senátu)

23. května 2025*

„Žaloba na neplatnost – Evropský systém dohledu nad finančním trhem – Šetření porušení práva Unie – Formální stanovisko Komise k opatřením nezbytným pro dosažení souladu s právem Unie – Článek 17 odst. 4 nařízení (EU) č. 1094/2010 – Akt napadnutelný žalobou – Neexistence bezprostředního dotčení – Nepřípustnost“

Ve věci T-179/24,

**Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s.**, se sídlem v Bratislavě (Slovensko), zástupci: A. Börner, S. Henrich a S. Förster, advokáti,

žalobkyně,

proti

**Evropské komisi**, zástupci: B. Stromsky, D. Triantafyllou a P. Vanden Heede, jako zmocněnci,

žalované,

TRIBUNÁL (sedmý senát),

ve složení: K. Kowalik-Bańczyk (zpravodajka), předsedkyně, E. Buttigieg a G. Hesse, soudci,

za soudní kancelář: V. Di Bucci,

s přihlédnutím k písemné části řízení, zejména:

– námitce nepřípustnosti vznesené Komisí samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 28. června 2024,

– vyjádření žalobkyně k námitce nepřípustnosti došlému kanceláři Tribunálu dne 19. srpna 2024,

– návrhu Slovenské republiky na vstup vedlejšího účastníka do řízení došlému kanceláři Tribunálu dne 23. července 2024,

vydává toto

* Jednací jazyk: angličtina.

## Usnesení

1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU se žalobkyně, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., domáhá zrušení stanoviska Komise C(2022) 6455 final ze dne 13. září 2022 určeného Národní bance Slovenska o opatřeních nezbytných pro zajištění souladu se směrnicí 2009/138/ES (dále jen „napadený akt“).

### Skutečnosti předcházející sporu

2 Žalobkyně je pojišťovna nabízející životní pojištění se sídlem na Slovensku, která podléhá dohledu Národní banky Slovenska (dále jen „NBS“).

3 Dne 17. března 2022 zahájil Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) šetření podle čl. 17 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1094/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/79/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 48). Cílem tohoto šetření bylo určit, zda NBS vykonávala své pravomoci v oblasti dohledu ve vztahu k žalobkyni v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II) (Úř. věst. 2009, L 335, s. 1).

4 Dne 16. května 2022 přijal EIOPA na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1094/2010 doporučení určené NBS o opatřeních nezbytných pro zajištění souladu se směrnicí 2009/138. Toto doporučení bylo předmětem žaloby na neplatnost podané žalobkyní k Tribunálu a zapsané do rejstříku pod číslem věci T-204/24.

5 Při této příležitosti EIOPA konstatoval, že žalobkyně a NBS porušily právo Evropské unie, a zejména pravidla vyplývající ze směrnice 2009/138, a předložil dvě doporučení určená NBS, v nichž uvedl opatření, která má NBS přijmout za účelem ukončení tohoto protiprávního jednání. Tato opatření spočívala v podstatě v novém přezkumu situace žalobkyně ve lhůtě 45 dnů a v přijetí „celkové/integrované“ strategie ve vztahu k žalobkyni, která by vedla buď k nápravě všech protiprávních jednání, nebo k přijetí rozhodnutí o odnětí jejího povolení.

6 Dne 13. září 2022 přijala Evropská komise na základě čl. 17 odst. 4 nařízení č. 1094/2010 napadený akt.

7 V napadeném aktu Komise nejprve připomněla a shrnula obsah doporučení EIOPA ze dne 16. května 2022 (body 21 až 28 napadeného aktu).

8 Komise dále přezkoumala opatření zamýšlená NBS ve vztahu k žalobkyni (body 29 až 40 napadeného aktu). Měla za to, že dokud tento vnitrostátní orgán nepřijme opatření dohledu, která by strukturálním a trvalým způsobem ukončila protiprávní jednání, včetně toho, pokud by to bylo vhodné nebo povinné, že žalobkyni odejme povolení podle článku 144 směrnice 2009/138, uvedený vnitrostátní orgán nadále porušuje unijní právo (bod 41 napadeného aktu).

9 Konečně v závěru uvedeném v bodech 42 až 45 napadeného aktu Komise uvedla následující:

„42. Komise se domnívá, že v zájmu dosažení souladu s právem Unie by NBS měla vyvinout další úsilí o včasné provedení plánovaných opatření.

43. Konkrétně v souladu s integrovanou intervenční strategií, kterou oznámila, by měla NBS ukončit sankční řízení […] ve lhůtě čtyř měsíců […] tím, že vůči [žalobkyni] přijme konečná a přesvědčivá opatření dohledu zajišťující dodržování unijního práva.

44. Rozhodnutí o odnětí povolení [žalobkyně], jak jej zamýšlí NBS, by zabezpečilo dodržování unijního práva. Takové rozhodnutí […] by rovněž zabezpečilo přijetí konečného stanoviska a konkrétních opatření dohledu ve vztahu ke všem protiprávním jednáním [žalobkyně], která zahrnují, avšak nikoli pouze:

– neplnění povinností vyplývajících z rozhodnutí [NBS] ze dne 14. ledna 2022 týkajícího se [porušení pravidel o] technických rezervách ze strany [žalobkyně];

– jednostranné změny všeobecných smluvních podmínek a investiční politiky provedené [žalobkyní]; [...]

– přiměřenost [interního posouzení rizik a solventnosti] [žalobkyně].

45. Komise vyzve NBS, aby ji a [EIOPA] do deseti pracovních dnů informovala […] o opatřeních, která přijala nebo která hodlá přijmout, aby vyhověla tomuto formálnímu stanovisku […].“

10 Dne 31. října 2022 odňala NBS žalobkyni povolení (dále jen „rozhodnutí o odnětí povolení“). Dne 1. června 2023 NBS potvrdila toto odnětí povolení.

**Návrhová žádání účastníků řízení**

11 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadený akt;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

12 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– odmítl žalobu jako nepřípustnou;

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

13 Kromě toho žalobkyně rovněž navrhuje, aby Tribunál v rámci organizačních procesních opatření nebo důkazních opatření nařídil Komisi, aby předložila v zásadě všechny dokumenty užitečné k posouzení historie vzniku a účinků napadeného aktu.

## Právní otázky

### *K námitce nepřípustnosti*

14 Na základě čl. 130 odst. 1 a 7 jednacího řádu Tribunálu může Tribunál, požaduje-li to žalovaný, rozhodnout o nepřípustnosti, aniž by se zabýval věcí samou. V projednávané věci pokládá Tribunál věc na základě písemností ve spise za dostatečně objasněnou a rozhodne, aniž by pokračoval v řízení a aniž by bylo nutné přijmout organizační procesní opatření či důkazní opatření požadovaná žalobkyní.

15 V námitce nepřípustnosti Komise zaprvé tvrdí, že jelikož napadený akt nevyvolává závazné právní účinky, nemůže být předmětem žaloby na neplatnost, zadruhé, že jelikož žalobkyně není tímto aktem bezprostředně dotčena, není aktivně legitimována k podání žaloby a zatřetí, že žaloba nebyla podána ve lhůtě pro podání žaloby.

16 Žalobkyně všechny tři části námitky nepřípustnosti zpochybňuje. Konkrétně zaprvé tvrdí, že napadený akt má závazné právní účinky, a může být tedy předmětem žaloby na neplatnost, a zadruhé, že se jí tento akt bezprostředně a osobně dotýká. V podstatě vysvětluje, že uvedený akt ukládá NBS přijmout předem stanovené opatření, a sice odnětí povolení.

17 Nejprve je třeba přezkoumat první dvě části námitky nepřípustnosti, a tudíž určit, zda zaprvé napadený akt představuje napadnutelný akt a zadruhé, zda se tento akt žalobkyně bezprostředně dotýká.

#### *K existenci napadnutelného aktu*

18 Podle čl. 263 prvního pododstavce SFEU přezkoumává unijní soud legalitu aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, „které mají právní účinky vůči třetím osobám“.

19 Z toho vyplývá, že žalobu na neplatnost upravenou v článku 263 SFEU lze podat vůči veškerým opatřením či ustanovením jakékoli povahy přijatým orgány, institucemi či jinými subjekty Unie v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky (rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, 22/70, EU:C:1971:32, body 39 a 42; viz rovněž rozsudek ze dne 15. července 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, bod 36 a citovaná judikatura).

20 Naopak jakýkoli unijní akt, který nevyvolává závazné právní účinky, nepodléhá soudnímu přezkumu podle článku 263 SFEU (viz rozsudek ze dne 15. července 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, bod 37 a citovaná judikatura).

21 Tak je tomu zejména v případě stanovisek, jejichž cílem není vyvolat závazné právní účinky. Tím, že čl. 288 pátý pododstavec SFEU zavedl stanoviska jako zvláštní kategorii unijních aktů a výslovně stanovil, že „nejsou závazná“, měl totiž v úmyslu umožnit orgánům, institucím a jiným subjektům Unie vyjadřovat svůj názor v oblastech, ve kterých nemají pravomoc přijímat závazná rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 1990, Nefarma v. Komise, T-113/89, EU:T:1990:82, bod 68 a citovaná judikatura, a ze dne 24. března 2017, Estonsko v. Komise, T-117/15, EU:T:2017:217, bod 45 a citovaná judikatura). Navíc uvedení pouhého právního názoru nemůže vyvolávat právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2017, Rumunsko v. Komise, C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 62).

22 Nicméně nemožnost podat žalobu na neplatnost proti stanovisku se neuplatní, pokud napadený akt není svým obsahem pravým stanoviskem (obdobně viz rozsudek ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 29).

23 Za účelem určení, zda akt má závazné právní účinky, je třeba vycházet z podstaty tohoto aktu a posoudit jeho účinky podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i k pravomocem orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie, jenž je jeho autorem (viz rozsudek ze dne 15. července 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, bod 38 a citovaná judikatura). Pro doplnění lze rovněž zohlednit subjektivní kritérium týkající se úmyslu autora aktu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. května 2021, ABLV Bank a další v. ECB, C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369, bod 42 a citovaná judikatura).

24 Pokud jde v projednávaném případě zaprvé o obsah napadeného aktu shrnutý v bodech 7 až 9 výše, je třeba uvést, že tento akt konstatuje trvající porušování unijního práva ze strany NBS a stanoví opatření, která má NBS přijmout, aby toto porušování ukončila. Podle Komise se jedná o to, aby bylo ve vztahu k žalobkyni ve lhůtě čtyř měsíců přijato konečné rozhodnutí obsahující taková opatření dohledu, která mohou zajistit dodržování unijního práva, jako je rozhodnutí o odnětí jejího povolení.

25 Zadruhé, pokud jde o znění napadeného aktu, je třeba konstatovat, že v obou jeho závazných zněních je tento akt ve svém názvu a v odstavci 43 popsán někdy jako „stanovisko“ („opinion“ v anglickém znění a „stanovisko“ ve slovenském znění), někdy v odstavcích 10 a 45 jako „formální stanovisko“ („formal opinion“ v anglickém znění a „formálne stanovisko“ ve slovenském znění). Odkaz na pojem „formální stanovisko“, byť nejednoznačný, přitom může naznačovat, že napadený akt nepředstavuje pouhé stanovisko postrádající závazné účinky.

26 Kromě toho Komise správně uvádí, že napadený akt je v zásadě formulován neimperativně, a to jak v anglickém, tak ve slovenském znění. V závěru uvedeném v tomto aktu je několikrát použit podmiňovací způsob, o čemž svědčí použití výrazů „should“ (by měla) a „would ensure“ (by zabezpečilo) v angličtině, jakož i „by mala“ a „by zabezpečil“ nebo „by zabezpečilo“ ve slovenštině (odstavce 42 až 44 napadeného aktu).

27 Zatřetí, pokud jde o kontext přijetí napadeného aktu a pravomoci jeho autora, je třeba připomenout, že jak vyplývá z bodu 27 odůvodnění nařízení č. 1094/2010, článek 17 tohoto nařízení zavádí „třístupňový mechanismus“, pokud je vnitrostátnímu orgánu při jeho postupech pro dohled vytýkáno neuplatňování nebo nesprávné či nedostatečné uplatňování unijního práva, zejména aktů uvedených v čl. 1 odst. 2 uvedeného nařízení, mezi něž patří i směrnice 2009/138.

28 V první fázi podle čl. 17 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 1094/2010 EIOPA případně provádí šetření údajného porušování nebo neuplatňování unijního práva. Na základě tohoto šetření a podle čl. 17 odst. 3 prvního pododstavce téhož nařízení může EIOPA vydat dotčenému vnitrostátnímu orgánu „doporučení, ve kterém stanoví opatření nezbytná pro zajištění souladu s právem Unie“.

29 Ve druhé fázi, pokud dotčený vnitrostátní orgán nezajistí soulad s unijním právem do jednoho měsíce od dne, kdy obdrží doporučení EIOPA, může Komise v souladu s čl. 17 odst. 4 prvním pododstavcem nařízení č. 1094/2010 vydat „formální stanovisko, kterým bude po [tomto] orgán požadovat, aby přijal opatření nezbytná pro dosažení souladu s právem Unie“.

30 Ve třetí fázi, pokud dotčený vnitrostátní orgán nevyhoví formálnímu stanovisku vydanému Komisí ve lhůtě stanovené v tomto stanovisku a jsou-li splněny určité podmínky, může EIOPA na základě čl. 17 odst. 6 prvního pododstavce nařízení č. 1094/2010 přijmout vůči dotyčné finanční instituci „individuální rozhodnutí, v němž bude vyžadovat přijetí nezbytných opatření ke splnění jejích povinností podle práva Unie, včetně případného ukončení konkrétního jednání“.

31 Ze znění článku 17 nařízení č. 1094/2010 tak vyplývá, že doporučení vydaná EIOPA na základě čl. 17 odst. 3 tohoto nařízení se omezují na „stanovení“ opatření, která mají být přijata, zatímco formální stanoviska vydaná Komisí na základě čl. 17 odst. 4 uvedeného nařízení a individuální rozhodnutí přijatá EIOPA na základě čl. 17 odst. 6 téhož nařízení „ukládají“ jejich adresátům, aby přijali nezbytná opatření.

32 Navíc čl. 17 odst. 7 druhý pododstavec nařízení č. 1094/2010 stanoví, že pokud dotčené vnitrostátní orgány přijímají opatření související s otázkami, které jsou předmětem formálního stanoviska Komise nebo individuálního rozhodnutí EIOPA, „musí dodržovat toto formální stanovisko nebo rozhodnutí“. Naproti tomu ani toto ustanovení, ani žádné jiné ustanovení nařízení č. 1094/2010 nestanoví, že tyto orgány jsou povinny řídit se doporučeními vydanými EIOPA.

33 Jak ze znění článku 17 nařízení č. 1094/2010, tak ze struktury třístupňového mechanismu, který tento článek zavádí, tedy vyplývá, že doporučení vydaná EIOPA na základě čl. 17 odst. 3 tohoto nařízení jsou pouhými doporučeními a nemají sama o sobě vyvolávat závazné právní účinky vůči dotčenému vnitrostátnímu orgánu nebo dotčené finanční instituci (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, body 79 a 80). Naproti tomu formální stanoviska vydaná Komisí na základě čl. 17 odst. 4 nařízení č. 1094/2010 a individuální rozhodnutí přijatá EIOPA na základě čl. 17 odst. 6 téhož nařízení mají závazné právní účinky vůči jejich adresátům.

34 Začtvrté a pro doplnění, pokud jde o úmysl autora napadeného aktu, žádná skutečnost ve spise neumožňuje mít za to, že Komise tím, že přijala tento akt na základě čl. 17 odst. 4 nařízení č. 1094/2010, chtěla ve skutečnosti přijmout pouhé stanovisko, které nemá závazný účinek. Napadený akt zejména neobsahuje žádnou výslovnou zmínku o tom, že by NBS nebyla povinna se jím řídit. Tento akt naopak výslovně připomíná, že podle čl. 17 odst. 4 nařízení č. 1094/2010 může Komise vydat „formální stanovisko požadující, aby [dotyčný vnitrostátní] orgán přijal nezbytná opatření“ (odstavec 10 napadeného aktu). Navíc v tiskové zprávě týkající se napadeného aktu Komise upřesnila, že jednala „v souladu s úlohou, kterou jí svěřuje článek 17 nařízení [č. 1094/2010]“.

35 Za těchto podmínek, s ohledem na všechny úvahy uvedené v bodech 24 až 34 výše, a i když je napadený akt v zásadě formulován neimperativně (viz bod 26 výše) je třeba dospět k závěru, že tento akt má pro NBS závazné právní účinky, když jí ukládá, aby ve lhůtě čtyř měsíců přijala vůči žalobkyni konečné rozhodnutí obsahující opatření dohledu, která umožní zajistit dodržování unijního práva. Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, může být tento akt předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU.

36 První část námitky nepřípustnosti tedy musí být zamítnuta.

*K aktivní legitimaci, a zejména k bezprostřednímu dotčení žalobkyně*

37 Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU může každá fyzická nebo právnická osoba za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci tohoto článku podat žalobu na neplatnost proti třem typům aktů, a sice zaprvé aktům, které jsou jí určeny, zadruhé aktům, které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, a zatřetí proti nařizovacím aktům, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

38 Je třeba bez dalšího konstatovat, že jediným adresátem napadeného aktu je NBS. Z toho vyplývá, že jelikož žalobkyně není adresátem tohoto aktu, nemá právo podat žalobu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce první části věty SFEU.

39 Dále je napadený akt aktem s individuální působností, a není tedy nařizovacím aktem. Z toho vyplývá, že žalobkyně nemá ani právo podat žalobu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU.

40 Za těchto podmínek zbývá posoudit, zda má žalobkyně právo podat žalobu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce druhé části věty SFEU.

41 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podmínky bezprostředního dotčení na jedné straně a podmínky osobního dotčení na straně druhé stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci druhé části věty SFEU jsou odlišné a kumulativní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 75 a 76 a citovaná judikatura).

42 Za okolností projednávané věci je třeba nejprve posoudit, zda je splněna první podmínka týkající se bezprostředního dotčení žalobkyně.

43 Z ustálené judikatury vyplývá, že podmínka, podle níž fyzická nebo právnická osoba musí být opatřením, které je předmětem její žaloby, dotčena bezprostředně, vyžaduje splnění dvou kumulativních kritérií, a sice že zaprvé toto opatření vyvolává bezprostřední účinky na právní postavení této osoby a zadruhé neponechává žádnou posuzovací pravomoc adresátům pověřeným jeho provedením, přičemž toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy (rozsudek ze dne 12. července 2022, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 43 a citovaná judikatura).

44 Soudní dvůr upřesnil, že každý akt se může v zásadě bezprostředně dotýkat jednotlivce, a vyvolávat tak bezprostřední účinky na jeho právní postavení bez ohledu na to, zda vyžaduje přijetí prováděcích opatření. Okolnost, že prováděcí opatření byla přijata nebo ještě musí být přijata, tedy není jako taková relevantní, jelikož tato opatření nezpochybňují přímou povahu vztahu mezi napadeným aktem a těmito účinky. Je tomu tak za podmínky, že tento akt neponechává osobám, kterým je určen, žádný prostor pro uvážení, pokud jde o podřízení tohoto jednotlivce uvedeným účinkům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2022, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 74).

45 Kromě toho způsobilost aktu vyvolávat bezprostřední účinky na právní postavení fyzické nebo právnické osoby na jedné straně a existence posuzovací pravomoci adresátů pověřených provedením tohoto aktu na straně druhé musí být posuzovány s ohledem na samotnou podstatu uvedeného aktu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2022, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, body 63, 64 a 95).

46 V projednávaném případě napadený akt, zejména jeho odstavec 43, ukládá NBS povinnost přijmout ve vztahu k žalobkyni ve lhůtě čtyř měsíců konečné rozhodnutí obsahující opatření dohledu, která mohou zajistit dodržování unijního práva (viz body 24 a 35 výše).

47 Z toho vyplývá, že napadený akt neponechává NBS posuzovací pravomoc, pokud jde o samotný princip přijetí rozhodnutí a opatření dohledu ve stanovené lhůtě.

48 Naproti tomu napadený akt nepopiratelně ponechává NBS posuzovací pravomoc, pokud jde o povahu opatření dohledu, která mají být přijata. Tento akt totiž NBS neukládá ani nezakazuje přijmout konkrétní opatření.

49 Komise zejména neuložila NBS, aby žalobkyni odebrala povolení. Tento orgán totiž nejprve v odstavci 38 napadeného aktu připomněl, že „[v]olba každého individuálního opatření dohledu vůči subjektu podléhajícímu dohledu je výsadou orgánu dohledu“. Dále z bodu 41 napadeného aktu vyplývá, že Komise zvažovala odnětí povolení žalobkyni pouze za předpokladu, že by takové opatření bylo „přiměřené nebo povinné“ podle článku 144 směrnice 2009/138. Konečně a především, v závěru uvedeného aktu a konkrétně v jeho odstavci 44 se Komise omezila na uvedení, že takové odnětí by mohlo zaručit dodržení unijního práva žalobkyní a NBS, aniž by po ní nicméně požadovala, aby NBS toto odnětí povolení provedla.

50 V tomto kontextu byla posuzovací pravomoc NBS omezena pouze použitelnými právními předpisy, a zejména čl. 144 odst. 1 směrnice 2009/138, který v některých případech umožňuje a v jiných případech vyžaduje, aby orgán dohledu domovského členského státu odebral povolení pojišťovně nebo zajišťovně.

51 Z toho vyplývá, že si NBS zachovala posuzovací pravomoc při vymezení opatření, která měla být přijata vůči žalobkyni, a žalobkyně se tedy mohla bezprostředně dotýkat pouze opatření přijatá NBS. Neexistuje tak přímá souvislost, ve smyslu judikatury citované v bodě 44 výše, mezi napadeným aktem a účinky prováděcích opatření přijatých následně NBS vůči žalobkyni.

52 Za těchto podmínek je třeba dospět k závěru, že přinejmenším druhé kritérium uvedené v bodě 43 výše není v projednávané věci splněno, takže podmínka týkající se bezprostředního dotčení žalobkyně není splněna.

53 Tento závěr není zpochybněn argumenty žalobkyně.

54 Zaprvé žalobkyně v podstatě tvrdí, že Komise chtěla omezit a zmařit posuzovací pravomoc NBS tím, že jí uložila, aby okamžitě odebrala její povolení, s vyloučením postupnějšího přístupu a jakéhokoliv jiného opatření. Z toho vyvozuje, že rozhodnutí o odebrání povolení je přímým a automatickým důsledkem napadeného aktu.

55 V tomto ohledu z toho, co bylo uvedeno v bodech 48 až 51 výše, vyplývá, že Komise neomezila posuzovací pravomoc NBS, pokud jde o povahu opatření dohledu, která měla být vůči žalobkyni přijata, a zejména jí neuložila povinnost odejmout žalobkyni povolení.

56 Nejprve je třeba dodat, že i když Komise v bodě 38 napadeného aktu v podstatě uvedla, že posuzovací pravomoc orgánu dohledu je „omezena“ nutností přijmout účinná a přesvědčivá opatření dohledu, toto obecné připomenutí nepředjímá povahu opatření dohledu, která mají být v projednávaném případě přijata.

57 Stejně tak, i když Komise v odstavci 32 napadeného aktu zmínila předběžné posouzení orgánu EIOPA obdržené dne 6. července 2022, podle kterého dodržování unijního práva „vyžaduje konečné a přesvědčivé rozhodnutí (to znamená odnětí povolení)“, toto připomenutí postoje EIOPA nepředstavuje postoj Komise, který je vyjádřen v bodech 41 a 44 uvedeného aktu a předpokládá odnětí povolení žalobkyni pouze orientačně a za předpokladu, že takové opatření je „přiměřené nebo povinné“ podle článku 144 směrnice 2009/138 (viz bod 49 výše).

58 Dále okolnost, i kdyby byla prokázána, že Komise vykonávala určitou formu „politického tlaku“ na NBS, aby odebrala žalobkyni povolení, nestačí k tomu, aby bylo možné mít za to, že tento orgán měl v úmyslu nejen podnítit, ale rovněž právně zavázat NBS k takovému odnětí.

59 Konečně skutečnost, i kdyby byla prokázaná, že napadený akt mohl sehrát roli spouštěče při přijímání rozhodnutí o odnětí povolení, vyplývá pouze z existence postupů, do nichž jsou zapojeny a vzájemně se ovlivňují jednak EIOPA a Komise a jednak vnitrostátní orgány, včetně NBS. Taková okolnost tedy nemůže prokázat přímou a automatickou vazbu mezi napadeným aktem a rozhodnutím o odnětí povolení.

60 Zadruhé žalobkyně tvrdí, že Komise v napadeném aktu schválila tím, že jim přiznala závaznost, chybné závěry EIOPA, podle kterých se dopustila „zjištěných protiprávních jednání“ a čelila „zhoršení [její] finanční situace“. Komise tím přímo a negativně ovlivnila její právní postavení nezávisle na rozhodnutí o odnětí povolení.

61 V tomto ohledu je třeba připomenout, že bez ohledu na důvody, na nichž je rozhodnutí založeno, může vyvolávat právní účinky, a protose žalobce bezprostředně dotýkat, pouze jeho výrok (obdobně viz usnesení ze dne 28. ledna 2004, Nizozemsko v. Komise, C-164/02, EU:C:2004:54, bod 21). V projednávané věci se přitom posouzení Komise uvedená žalobkyní omezují na připomenutí stanoviska EIOPA a na potvrzení přetrvávání nevhodných postupů žalobkyně (zejména body 26 a 38 napadeného aktu). Taková posouzení představují nanejvýš odůvodnění napadeného aktu a jako taková nevyvolávají právní účinky odlišné od účinků vyplývajících ze závěrečné části tohoto aktu (body 42 až 45 napadeného aktu). Z toho vyplývá, že žalobkyně nemůže být uvedenými posouzeními bezprostředně dotčena.

62 Zatřetí žalobkyně vysvětluje, že v návaznosti na rozhodnutí o odnětí povolení musela ukončit distribuci svých produktů životního pojištění a čelit kritice ze strany tisku. Navíc proti ní byla na Slovensku vedena likvidační a insolvenční řízení nebo jí taková řízení hrozí. Mnozí zákazníci proto vypověděli své smlouvy o životním pojištění. Kromě toho byly její vztahy se zprostředkovateli a správci aktiv vážně narušeny, mnozí zaměstnanci ji opustili a musela vynaložit vysoké částky na právní zastoupení.

63 V tomto ohledu je třeba zaprvé poznamenat, že povinnost žalobkyně ukončit obchodní činnost nevyplývá přímo z napadeného aktu, ale pouze z rozhodnutí o odnětí jejího povolení. Žalobkyně navíc neprokázala, a dokonce ani netvrdí, že existuje jakákoliv právní souvislost mezi napadeným aktem a likvidačním a insolvenčním řízením, na které poukazuje.

64 Zadruhé další negativní účinky, které žalobkyně namítá, mají hospodářskou povahu, takže je nelze zohlednit za účelem prokázání dotčení jejího právního postavení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, ECB a další v. Trasta Komercbanka a další, C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 109).

65 Začtvrté žalobkyně v podstatě tvrdí, že možnost podat přímou žalobu proti napadenému aktu je nezbytná k zajištění účinné soudní ochrany v souladu s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Vysvětluje, že žaloba proti rozhodnutí o odnětí povolení podaná ke slovenským soudům, doprovázená incidenčním napadením legality napadeného aktu, by byla nejistá a nedostatečná.

66 V tomto ohledu je třeba připomenout, že cílem práva na účinnou soudní ochranu, jak je zaručeno v čl. 47 prvním pododstavci Listiny, není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla týkajících se přípustnosti přímých žalob podaných k unijním soudům. Podmínky přípustnosti stanovené v článku 263 SFEU tak musí být vykládány ve světle práva na účinnou právní ochranu, avšak toto nevede k vyloučení těchto podmínek, které jsou výslovně stanoveny ve Smlouvě o FEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise, C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 43 a 44 a citovaná judikatura).

67 Právě tak by tomu přitom bylo, kdyby žalobkyně mohla podat žalobu na neplatnost proti formálnímu stanovisku Komise, které se jí bezprostředně nedotýká ve smyslu judikatury citované v bodě 43 výše.

68 Kromě toho je třeba uvést, že unijní soud má pravomoc bez jakékoli výjimky rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti aktů přijatých unijními orgány, a zejména formálních stanovisek přijatých Komisí na základě čl. 17 odst. 4 nařízení č. 1094/2010 (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, body 82 a 83). Z toho vyplývá, že v rámci žaloby proti opatřením přijatým NBS, a zejména proti rozhodnutí o odnětí povolení, budou moci slovenské soudy v případě potřeby předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za účelem posouzení platnosti napadeného aktu.

69 Pokud jde o praktické obtíže, kterých se žalobkyně dovolává, pokud jde o účinnost žaloby před slovenskými soudy a incidenční přezkum napadeného aktu, tyto obtíže se nejeví jako nepřekonatelné.

70 Pokud jde nejprve o okolnost, podle které se NBS v rozhodnutí o odnětí povolení neopírala o napadený akt a ani na něj neodkázala, tato okolnost podporuje tezi Komise, podle které je toto rozhodnutí založeno na důvodech, které jsou zcela samostatné a nezávislé na důvodech napadeného aktu. V takovém případě by se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce směřující k posouzení platnosti uvedeného aktu mohla jevit jako nepotřebná.

71 Kromě toho, pokud jde o „tajnou“ povahu dokumentů, které si vyměnily NBS, EIOPA a Komise, slovenské soudy mohou v případě potřeby od NBS požadovat, aby tyto dokumenty předložila, nebo pokud tak neučiní, požádat EIOPA a Komisi, aby jim tyto dokumenty zpřístupnily. Zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 SEU totiž orgánům, jiným subjektům a institucím Unie v zásadě ukládá povinnost sdělit informace požadované vnitrostátním soudem co nejdříve (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. listopadu 2002, First a Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, bod 49 a citovaná judikatura).

72 Pokud jde dále o délku řízení před slovenskými soudy a skutečnost, že nemá odkladný účinek, žalobkyně své tvrzení nepodložila. V každém případě neexistence opravného prostředku s odkladným účinkem proti rozhodnutí nepředstavuje nutně porušení práva na účinnou soudní ochranu (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, bod 59). Kromě toho jak z čl. 47 prvního pododstavce Listiny, tak z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU vyplývá, že členské státy musí stanovit systém opravných prostředků a postupů umožňující zajistit dodržování práva na účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise, C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 49 a 50 a citovaná judikatura).

73 Konečně pouhá okolnost, že se Komise dne 24. dubna 2024 rozhodla zahájit řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU proti Slovenské republice z důvodu, že NBS nesplnila své povinnosti při výkonu svých pravomocí v oblasti dohledu vůči žalobkyni, nemůže mít v žádném případě za cíl nebo za následek zbavení žalobkyně účinné právní ochrany před slovenskými soudy.

74 Z bodů 46 až 73 výše vyplývá, že žalobkyně není napadeným aktem bezprostředně dotčena. Proto, aniž je nutné zkoumat, zda je tímto aktem osobně dotčena, nemá právo podat žalobu ani na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce druhé části věty SFEU. Z toho vyplývá, že žalobkyně neodůvodnila svou aktivní legitimaci.

75 Aniž je tedy třeba zkoumat třetí část námitky nepřípustnosti, musí být druhé části této námitky vyhověno a žaloba musí být odmítnuta jako nepřípustná.

***K návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení***

76 V souladu s čl. 142 odst. 2 jednacího řádu se vedlejší účastenství stane bezpředmětným, je-li žaloba prohlášena za nepřípustnou. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná, není již důvodné rozhodnout o návrhu Slovenské republiky na vstup do řízení jako vedlejší účastník.

**K nákladům řízení**

77 Zaprvé podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a žalobkyně neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit, že ponese vlastní náklady a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí s výjimkou nákladů řízení souvisejících s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení.

78 Zadruhé, skončí-li hlavní řízení před rozhodnutím o návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení, podle čl. 144 odst. 10 jednacího řádu ponesou navrhovatel i hlavní účastníci řízení vlastní náklady řízení související s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení. V projednávané věci žalobkyně, Komise a Slovenská republika ponesou vlastní náklady řízení související s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (sedmý senát)

rozhodl takto:

1) **Žaloba se zamítá.**

2) **Není již třeba rozhodnout o návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení.**

3) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. se ukládá, že ponese vlastní náklady a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou Komisí, s výjimkou nákladů řízení souvisejících s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení.**

4) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, Komise a Slovenská republika ponesou vlastní náklady řízení související s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení.**

V Lucemburku dne 23. května 2025.

Vedoucí soudní kanceláře
V. DI BUCCI

Předseda
K. Kowalik-Bańczyk