Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (siódma izba)

z dnia 23 maja 2025 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Europejski System Nadzoru Finansowego – Postępowanie wyjaśniające w związku z naruszeniem prawa Unii – Formalna opinia Komisji w sprawie środków niezbędnych do zapewnienia przestrzegania prawa Unii – Artykuł 17 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 – Akt podlegający zaskarżeniu – Brak bezpośredniego oddziaływania – Niedopuszczalność

W sprawie T-179/24

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., z siedzibą w Bratysławie (Słowacja), którą reprezentowali A. Börner, S. Henrich oraz S. Förster, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali B. Stromsky, D. Triantafyllou oraz P. Vanden Heede, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (siódma izba),

w składzie: K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawczyni), prezeska, E. Buttigieg i G. Hesse, sędziowie,

sekretarz: V. Di Bucci,

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

– zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję w odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 czerwca 2024 r.,

– uwagi skarżącej w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności złożone w sekretariacie Sądu w dniu 19 sierpnia 2024 r.,

– wniosek Republiki Słowackiej o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta złożony w sekretariacie Sądu w dniu 23 lipca 2024 r.,

* Język postępowania: angielski.

wydaje następujące

Postanowienie

1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., wnosi o stwierdzenie nieważności skierowanej do Národná banka Slovenska opinii Komisji C(2022) 6455 final z dnia 13 września 2022 r. w sprawie środków niezbędnych do zastosowania się do dyrektywy 2009/138/WE (zwanej dalej „zaskarżonym aktem").

Okoliczności powstania sporu

2 Skarżąca jest zakładem ubezpieczeń na życie z siedzibą w Słowacji i podlegającym kontroli Národná banka Slovenska (narodowego banku słowackiego) (zwanego dalej „NBS").

3 W dniu 17 marca 2022 r. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) wszczął postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz.U. 2010, L 331, s. 48). Owo postępowanie wyjaśniające miało na celu ustalenie, czy NBS wykonywał swoje uprawnienia nadzorcze względem skarżącej zgodnie z 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).

4 W dniu 16 maja 2022 r. EIOPA wydała, na podstawie art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 1094/2010, skierowane do NBS zalecenie dotyczące środków niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 2009/138. Zalecenie to było przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez skarżącą do Sądu i zarejestrowanej pod sygnaturą T-204/24.

5 Przy tej okazji EIOPA stwierdziła naruszenie przez skarżącą i przez NBS prawa Unii Europejskiej, a w szczególności zasad wynikających z dyrektywy 2009/138, oraz sformułowała dwa zalecenia skierowane do NBS i przedstawiające środki, jakie powinien on podjąć w celu doprowadzenia do zaprzestania tego naruszenia. Środki te polegały w istocie na ponownym zbadaniu w terminie 45 dni sytuacji skarżącej i przyjęciu wobec niej strategii „globalnej/zintegrowanej", prowadzącej albo do naprawy wszystkich naruszeń, albo do wydania decyzji o cofnięciu jej zezwolenia.

6 W dniu 13 września 2022 r. Komisja Europejska przyjęła zaskarżony akt na podstawie art. 17 ust. 4 rozporządzenia nr 1094/2010.

7 W zaskarżonym akcie Komisja przede wszystkim przypomniała i streściła treść zalecenia EIOP-y z dnia 16 maja 2022 r. (pkt 21–28 zaskarżonego aktu).

8 Następnie Komisja zbadała środki planowane przez NBS względem skarżącej (pkt 29–40 zaskarżonego aktu). Uznała ona, że dopóki ten organ krajowy nie przyjął środków kontrolnych, które położyłyby kres naruszeniom w sposób strukturalny i trwały, w tym – gdyby miało to

odpowiedni lub wiążący charakter – nie cofnąłby zezwolenia skarżącej na podstawie art. 144 dyrektywy 2009/138, dopóty wspomniany organ krajowy nadal narusza prawo Unii (pkt 41 zaskarżonego aktu).

9 Wreszcie, we wnioskach zawartych w pkt 42–45 zaskarżonego aktu, Komisja wskazała, co następuje:

„42. [K]omisja uważa, że w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii […] NBS powinien dołożyć dodatkowych starań w celu terminowego wdrożenia planowanych środków.

43. W szczególności, zgodnie z ogłoszoną przez NBS zintegrowaną strategią interwencji, NBS powinien zakończyć postępowanie w sprawie nałożenia sankcji […] w terminie czterech miesięcy […], przyjmując wobec [skarżącej] ostateczne i podsumowujące środki kontrolne zapewniające przestrzeganie prawa Unii.

44. Decyzja o cofnięciu zezwolenia [skarżącej], zgodnie z wnioskiem NBS, zagwarantowałaby przestrzeganie prawa Unii. Taka decyzja […] zagwarantowałaby również przyjęcie ostatecznego stanowiska i konkretnych środków kontrolnych w odniesieniu do wszystkich naruszeń […] [skarżącej], które obejmują między innymi:

– nieprzestrzeganie przez [skarżącą] decyzji [NBS] z dnia 14 stycznia 2022 r. w sprawie [naruszeń zasad dotyczących] rezerw techniczno-ubezpieczeniowych;

– jednostronne zmiany wprowadzone przez [skarżącą] do ogólnych warunków umów i polityki inwestycyjnej; […]

– adekwatność [wewnętrznej oceny ryzyka i wypłacalności] [skarżącej].

45. Komisja zwraca się do NBS o poinformowanie jej i [EIOP-y] w terminie 10 dni roboczych […] o działaniach, które podjął lub zamierza podjąć w celu zastosowania się do niniejszej formalnej opinii […]”.

10 W dniu 31 października 2022 r. NBS cofnął zezwolenie dla skarżącej (co zwane jest dalej „decyzją o cofnięciu zezwolenia”). W dniu 1 czerwca 2023 r. NBS potwierdził owo cofnięcie.

Żądania stron

11 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

12 Komisja wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

13 Ponadto skarżąca wnosi również do Sądu, tytułem środków organizacji postępowania lub środków dowodowych, o nakazanie Komisji przedstawienia zasadniczo wszystkich dokumentów przydatnych w celu dokonania oceny genezy i skutków zaskarżonego aktu.

Co do prawa

W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności

14 Na mocy art. 130 §§ 1 i 7 regulaminu postępowania przed Sądem, jeżeli pozwany o to wnosi, Sąd może wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie niedopuszczalności skargi bez rozpatrywania sprawy co do istoty. W niniejszej sprawie Sąd stoi na stanowisku, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy, i postanawia orzec bez dalszych czynności procesowych i bez konieczności przyjmowania środków organizacji postępowania czy też przeprowadzania środków dowodowych, o które wnosi skarżąca.

15 W ramach zarzutu niedopuszczalności Komisja twierdzi, po pierwsze, że wobec tego, iż zaskarżony akt nie wywołuje wiążących skutków prawnych, nie może on być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, po drugie, że skoro akt ten nie dotyczy skarżącej bezpośrednio, to skarżąca nie ma czynnej legitymacji procesowej, i po trzecie, że skarga nie została wniesiona w terminie przewidzianym do wniesienia skargi do sądu.

16 Skarżąca kwestionuje trzy części zarzutu niedopuszczalności. W szczególności podnosi ona, po pierwsze, że zaskarżony akt wywołuje wiążące skutki prawne, a zatem może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, i po drugie, że akt ten dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Wyjaśnia ona zasadniczo w istocie, że wspomniany akt nakłada na NBS obowiązek podjęcia z góry określonego środka, a mianowicie cofnięcia zezwolenia.

17 W pierwszej kolejności należy zbadać dwie pierwsze części zarzutu niedopuszczalności, a tym samym ustalić, po pierwsze, czy zaskarżony akt stanowi akt zaskarżalny, a po drugie, czy akt ten dotyczy skarżącej bezpośrednio.

W przedmiocie istnienia aktu zaskarżalnego

18 Zgodnie z art. 263 akapit pierwszy TFUE sąd Unii kontroluje legalność aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, „które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich”.

19 Wynika stąd, że przewidziana w art. 263 TFUE skarga o stwierdzenie nieważności przysługuje względem wszelkich środków i przepisów przyjętych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, bez względu na ich charakter lub formę, których celem jest wywarcie skutków prawnych (wyrok z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 39, 42; zob. także wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 Z kolei wszelkie akty Unii niewywołujące wiążących skutków prawnych nie podlegają kontroli sądowej przewidzianej w art. 263 TFUE (zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Dotyczy to w szczególności opinii, które nie mają na celu wywołania wiążących skutków prawnych. Ustanawiając bowiem opinie jako szczególną kategorię aktów Unii i przewidując wyraźnie, że „nie są one wiążące”, art. 288 akapit piąty TFUE miał na celu umożliwienie instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii wyrażenia ich opinii w dziedzinach, w których nie mają one kompetencji do przyjmowania wiążących decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 1990 r., Nefarma/Komisja, T-113/89, EU:T:1990:82, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 marca 2017 r., Estonia/Komisja, T-117/15, EU:T:2017:217, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto przedstawienie zwykłej opinii prawnej nie może wywoływać skutków prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja, C-599/15 P, EU:C:2017:801, pkt 62).

22 Jednakże możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności istnieje, jeżeli zakwestionowany akt nie stanowi, ze względu na swoją treść, prawdziwej opinii (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 29).

23 W celu ustalenia, czy dany akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy uwzględnić jego istotę i dokonać oceny jego skutków w świetle obiektywnych kryteriów, takich jak treść wspomnianego aktu, biorąc pod uwagę w razie potrzeby kontekst jego przyjęcia, a także uprawnienia instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, które są jego autorami (zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo). Uzupełniająco można również wziąć pod uwagę kryterium subiektywne związane z zamiarem autora aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./EBC, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 W niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności, co się tyczy treści zaskarżonego aktu, streszczonej w pkt 7–9 powyżej, należy zauważyć, że stwierdzono w nim ciągłe naruszenie prawa Unii przez NBS i określono środki, jakie powinien podjąć NBS w celu doprowadzenia do zaprzestania tego naruszenia. Zdaniem Komisji chodzi o wydanie względem skarżącej, w terminie czterech miesięcy, ostatecznej decyzji zawierającej środki kontrolne pozwalające zapewnić przestrzeganie prawa Unii, takie jak decyzja o cofnięciu jej zezwolenia.

25 W drugiej kolejności, co się tyczy brzmienia zaskarżonego aktu, należy stwierdzić, że akt ten w jego dwóch autentycznych wersjach jest albo opisany w tytule i w pkt 43 jako „opinia” („opinion” w wersji angielskiej i „stanovisko” w wersji słowackiej), a w pkt 10 i 45 jako „formalna opinia” („formal opinion” w wersji angielskiej i „formálne stanovisko” w wersji słowackiej). Odniesienie zaś do pojęcia „formalnej opinii”, choć niejednoznaczne, może sugerować, że zaskarżony akt nie stanowi zwykłej opinii pozbawionej mocy wiążącej.

26 Ponadto Komisja słusznie zauważa, że zaskarżony akt jest zasadniczo zredagowany w sposób niewiążący, i to zarówno w wersji angielskiej, jak i w wersji słowackiej. We wniosku zawartym w tym akcie wielokrotnie używany jest tryb warunkowy, o czym świadczy użycie terminów „should” (powinien) i „would ensure” (zagwarantowałaby) w języku angielskim oraz „by […] mala” (miałaby) „by […] zabezpečil” i „by zabezpečil” lub „by zabezpečilo” (zagwarantowałaby) w języku słowackim (pkt 42–44 zaskarżonego aktu).

27 W trzeciej kolejności, odnośnie do kontekstu przyjęcia zaskarżonego aktu i uprawnień jego autora, należy przypomnieć, że – jak wynika z motywu 27 rozporządzenia nr 1094/2010 – art. 17 tego rozporządzenia ustanawia „mechanizm obejmujący trzy etapy”, w przypadku gdy organowi

krajowemu zarzuca się, że w ramach swoich praktyk nadzorczych nie stosował prawa Unii albo stosował je nieprawidłowo lub niewystarczająco, w szczególności jeśli chodzi o akty, o których mowa w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, wśród których znajduje się dyrektywa 2009/138.

28 W ramach pierwszego etapu, zgodnie z art. 17 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1094/2010, EIOPA bada domniemane naruszenie lub niezastosowanie prawa Unii. Po zakończeniu tego postępowania wyjaśniającego zgodnie z art. 17 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia EIOPA może skierować do odpowiedniego organu krajowego „zalecenie określające działania [środki], jakie należy podjąć w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii".

29 W ramach drugiego etapu, jeżeli dany organ krajowy nie zapewnił przestrzegania prawa Unii w ciągu miesiąca od otrzymania zalecenia EIOP-y, Komisja może, zgodnie z art. 17 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1094/2010, wydać „formalną opinię nakładającą na [ten] organ krajowy obowiązek […] podjęcia niezbędnych działań [środków] w tym celu".

30 W ramach trzeciego etapu, jeżeli dany organ krajowy nie zastosuje się do formalnej opinii wydanej przez Komisję w terminie wyznaczonym w tej opinii i jeżeli spełnione są określone przesłanki, EIOPA może, na podstawie art. 17 ust. 6 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1094/2010, przyjąć w odniesieniu do danej instytucji finansowej „decyzję indywidualną […] zobowiązującą j[ą] do podjęcia wszelkich działań [środków] niezbędnych do wypełnienia ich [jej] obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk".

31 Z brzmienia art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 wynika zatem, że EIOPA w zaleceniach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 tego rozporządzenia ogranicza się do „określenia" środków, jakie należy podjąć, podczas gdy Komisja w formalnych opiniach wydanych na podstawie art. 17 ust. 4 tego rozporządzenia i EIOPA w decyzjach indywidualnych wydanych na podstawie art. 17 ust. 6 tego rozporządzenia „nakładają" na ich odpowiednich adresatów „obowiązek" podjęcia niezbędnych środków.

32 Ponadto art. 17 ust. 7 akapit drugi rozporządzenia nr 1094/2010 stanowi, że podejmując środki w związku z kwestiami, które są przedmiotem formalnej opinii Komisji lub indywidualnej decyzji EIOP-y, zainteresowane organy krajowe „stosują się odpowiednio do formalnej opinii lub decyzji". Natomiast ani ten przepis, ani żaden inny przepis rozporządzenia nr 1094/2010 nie przewidują, żeby organy te były zobowiązane do zastosowania się do zaleceń wydanych przez EIOP-ę.

33 Zarówno z brzmienia art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010, jak i ze struktury obejmującego trzy etapy mechanizmu ustanowionego w tym artykule wynika zatem, że zalecenia wydawane przez EIOP-ę na podstawie art. 17 ust. 3 tego rozporządzenia są zwykłymi zaleceniami i nie mają same w sobie na celu wywołania wiążących skutków prawnych wobec danego organu krajowego lub danej instytucji finansowej (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 79, 80). Natomiast formalne opinie wydane przez Komisję na podstawie art. 17 ust. 4 rozporządzenia nr 1094/2010 i decyzje indywidualne wydane przez EIOP-ę w oparciu o art. 17 ust. 6 tego rozporządzenia wywołują wiążące skutki prawne wobec ich adresatów.

34 W czwartej kolejności, tytułem uzupełnienia, co się tyczy zamiaru autora zaskarżonego aktu, w aktach sprawy nie ma dowodów na to, że przyjmując ten akt na podstawie art. 17 ust. 4 rozporządzenia nr 1094/2010, Komisja chciała w rzeczywistości przyjąć zwykłą opinię pozbawioną mocy wiążącej. W szczególności zaskarżony akt nie zawiera żadnej wyraźnej wskazówki, zgodnie z którą NBS miałby nie być zobowiązany do zastosowania się do niego.

Natomiast w akcie tym wyraźnie przypomniano, że zgodnie z art. 17 ust. 4 rozporządzenia nr 1094/2010 Komisja może wydać „formalną opinię nakładającą na [zainteresowany organ krajowy] obowiązek podjęcia niezbędnych środków” (ust. 10 zaskarżonego aktu). Ponadto w komunikacie prasowym dotyczącym zaskarżonego aktu Komisja wyjaśniła, że działała ona „zgodnie z rolą powierzoną jej w art. 17 rozporządzenia [nr 1094/2010]”.

35 W tych okolicznościach w świetle całości rozważań przedstawionych w pkt 24–34 powyżej, i nawet jeśli zaskarżony akt jest zasadniczo zredagowany w sposób niewiążący (zob. pkt 26 powyżej), należy stwierdzić, że akt ten wywołuje wiążące skutki prawne wobec NBS w zakresie, w jakim nakłada na niego obowiązek wydania wobec skarżącej w terminie czterech miesięcy ostatecznej decyzji zawierającej środki kontrolne pozwalające zapewnić przestrzeganie prawa Unii. Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, akt ten może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE.

36 W konsekwencji należy oddalić pierwszą część zarzutu niedopuszczalności.

W przedmiocie czynnej legitymacji procesowej, a w szczególności bezpośredniego oddziaływania na skarżącą

37 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim tego artykułu, skargę o stwierdzenie nieważności trzech rodzajów aktów, a mianowicie, po pierwsze, aktów, których jest adresatem, po drugie, aktów, które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, i po trzecie, aktów regulacyjnych, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

38 Na wstępie należy stwierdzić, po pierwsze, że jedynym adresatem zaskarżonego aktu jest NBS. Wynika z tego, że wobec okoliczności, iż skarżąca nie jest adresatem tego aktu, nie przysługuje jej prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty pierwszy człon zdania TFUE.

39 Po drugie, zaskarżony akt jest aktem o charakterze indywidualnym, a zatem nie stanowi aktu regulacyjnego. Wynika z tego, że skarżącej nie przysługuje również prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE.

40 W tych okolicznościach pozostaje zbadać, czy skarżącej przysługuje prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty drugi człon zdania TFUE.

41 W tym względzie należy przypomnieć, że przewidziane w art. 263 akapit czwarty drugi człon zdania TFUE przesłanki bezpośredniego oddziaływania z jednej strony i indywidualnego oddziaływania z drugiej strony są odrębne i kumulatywne (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 75, 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 W okolicznościach niniejszej sprawy należy najpierw zbadać, czy spełniona jest pierwsza przesłanka, dotycząca bezpośredniego oddziaływania na skarżącą.

43 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka, zgodnie z którą środek musi dotyczyć osoby fizycznej lub prawnej bezpośrednio, wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek, a mianowicie, po pierwsze, by ów środek wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną tej osoby, i po drugie, by nie pozostawiał on żadnego zakresu uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, gdyż jego wykonanie ma charakter czysto automatyczny i wynika

z samego uregulowania Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. wyrok z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Trybunał wyjaśnił, że każdy akt może co do zasady dotyczyć jednostki bezpośrednio i tym samym wywierać bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną, niezależnie od tego, czy wymaga on środków wykonawczych. Tak więc okoliczność, zgodnie z którą środki wykonawcze zostały lub powinny zostać przyjęte, nie jest jako taka istotna, ponieważ nie podważają one bezpośredniego charakteru związku istniejącego między zaskarżonym aktem a tymi skutkami. Jest tak pod warunkiem, że akt ten nie pozostawia swoim adresatom żadnego zakresu uznania w zakresie poddania tej jednostki owym skutkom (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, pkt 74).

45 Ponadto zdolność aktu do wywarcia bezpośrednich skutków na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej z jednej strony oraz istnienie uprawnień dyskrecjonalnych adresatów zobowiązanych do wykonania tego aktu z drugiej strony należy oceniać w świetle samej istoty wspomnianego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, pkt 63, 64, 95).

46 W niniejszej sprawie w zaskarżonym akcie, a w szczególności w jego pkt 43, na NBS nałożono obowiązek wydania wobec skarżącej, w terminie czterech miesięcy, ostatecznej decyzji zawierającej środki kontrolne zapewniające przestrzeganie prawa Unii (zob. pkt 24, 35 powyżej).

47 Wynika z tego, że zaskarżony akt nie przyznaje NBS uprawnień dyskrecjonalnych w odniesieniu do samej zasady wydania decyzji i środków kontrolnych w określonym terminie.

48 Natomiast zaskarżony akt bezsprzecznie pozostawia NBS zakres uznania w odniesieniu do charakteru środków kontrolnych, jakie należy przyjąć. Akt ten nie nakłada bowiem obowiązku ani nie zakazuje NBS podjęcia konkretnego środka.

49 W szczególności Komisja nie nałożyła na NBS obowiązku cofnięcia skarżącej zezwolenia. Przede wszystkim w pkt 38 zaskarżonego aktu instytucja ta przypomniała bowiem, że „[dokonanie] w stosunku do podlegającego kontroli podmiotu wyboru poszczególnych indywidualnych środków kontrolnych jest prerogatywą organu nadzorczego”. Następnie z pkt 41 zaskarżonego aktu wynika, że Komisja rozważała cofnięcie skarżącej zezwolenia jedynie pod warunkiem, że taki środek jest „odpowiedni lub wiążący” na podstawie art. 144 dyrektywy 2009/138. Wreszcie i przede wszystkim, w zawartych w tym akcie wnioskach, a w szczególności w jego pkt 44, Komisja ograniczyła się do wskazania, że takie cofnięcie mogłoby zagwarantować poszanowanie prawa Unii przez skarżącą i NBS, nie wymagając jednak od tej ostatniego owego cofnięcia.

50 W tym kontekście uprawnienia dyskrecjonalne NBS były ograniczone jedynie przez mające zastosowanie przepisy prawne, a w szczególności przez art. 144 ust. 1 dyrektywy 2009/138, który w pewnych wypadkach pozwala organowi nadzoru państwa członkowskiego siedziby na cofnięcie zezwolenia udzielonego zakładowi ubezpieczeń lub zakładowi reasekuracji, podczas gdy w innych wypadkach nakłada nań taki obowiązek.

51 Wynika z tego, że NBS zachował uprawnienia dyskrecjonalne przy określaniu środków, jakie należy podjąć w odniesieniu do skarżącej, i że w związku z tym jedynie środki przyjęte przez NBS mogły dotyczyć skarżącej bezpośrednio. Nie istnieje zatem bezpośredni związek, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 44 powyżej, między zaskarżonym aktem a skutkami środków wykonawczych przyjętych później przez NBS wobec skarżącej.

52 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przynajmniej drugie z kryteriów wymienionych w pkt 43 powyżej nie zostało w niniejszej sprawie spełnione, w związku z czym przesłanka bezpośredniego oddziaływania na skarżącą nie została spełniona.

53 Argumenty skarżącej nie podważają tego wniosku.

54 Po pierwsze, skarżąca twierdzi w istocie, że Komisja chciała ograniczyć i znieść uprawnienia dyskrecjonalne NBS, zobowiązując go do natychmiastowego cofnięcia jej zezwolenia, z wyłączeniem bardziej stopniowego podejścia i wszelkich innych środków. Wywodzi ona stąd, że decyzja o cofnięciu zezwolenia jest bezpośrednią i automatyczną konsekwencją zaskarżonego aktu.

55 W tym względzie z rozważań przedstawionych w pkt 48–51 powyżej wynika, że Komisja nie ograniczyła uprawnień dyskrecjonalnych NBS w odniesieniu do charakteru środków kontrolnych, jakie należy podjąć wobec skarżącej, a w szczególności nie zobowiązała go do cofnięcia wydanego jej zezwolenia.

56 Przede wszystkim należy dodać, że choć w pkt 38 zaskarżonego aktu Komisja wskazała w istocie, iż uprawnienia dyskrecjonalne organu nadzorczego są „ograniczone” koniecznością przyjęcia skutecznych i rozstrzygających środków kontrolnych, to owo ogólne postanowienie nie przesądza o charakterze środków kontrolnych, jakie należy podjąć w niniejszej sprawie.

57 Podobnie, o ile Komisja wspomniała w pkt 32 zaskarżonego aktu o wstępnej ocenie EIOP-y, otrzymanej w dniu 6 lipca 2022 r., zgodnie z którą przestrzeganie prawa Unii „wymagałoby ostatecznej i rozstrzygającej decyzji (tj. cofnięcia zezwolenia)”, o tyle owo przypomnienie stanowiska EIOP-y nie stanowi stanowiska Komisji, które zostało wyrażone w pkt 41 i 44 tego aktu i przewiduje cofnięcie zezwolenia skarżącej jedynie orientacyjnie i z zastrzeżeniem, że taki środek jest „odpowiedni lub wiążący” na podstawie art. 144 dyrektywy 2009/138 (zob. pkt 49 powyżej).

58 Następnie okoliczność – nawet przy założeniu, że zostanie ona wykazana – iż Komisja wywierała formę „presji politycznej” na NBS, aby cofnął on zezwolenie wydane skarżącej, nie wystarczy dla uznania, że instytucja ta miała zamiar nie tylko zachęcić NBS do takiego cofnięcia, ale również prawnie zmusić go do tego.

59 Wreszcie okoliczność – nawet przy założeniu, iż zostanie ona udowodniona – że zaskarżony akt mógł odgrywać rolę katalizatora przy wydawaniu decyzji o cofnięciu zezwolenia, wynika jedynie z istnienia procedur, w których uczestniczą i interweniują z jednej strony EIOPA i Komisja, a z drugiej strony organy krajowe, w tym NBS. Taka okoliczność nie może zatem świadczyć o istnieniu bezpośredniego i automatycznego związku między zaskarżonym aktem a decyzją o cofnięciu zezwolenia.

60 Po drugie, skarżąca twierdzi, że w zaskarżonym akcie Komisja zatwierdziła – przyznając im moc wiążącą – błędne wnioski EIOP-y, zgodnie z którymi skarżąca dopuściła się „stwierdzonych naruszeń” i doświadczyła „pogorszenia się [swojej] sytuacji finansowej”. W ten sposób Komisja miała wywrzeć bezpośredni i negatywny wpływ na jej sytuację prawną, niezależnie od decyzji o cofnięciu zezwolenia.

61 W tym względzie należy przypomnieć, że niezależnie od uzasadnienia, na którym opiera się decyzja, jedynie jej sentencja może wywoływać skutki prawne i w konsekwencji dotyczyć strony skarżącej bezpośrednio (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 stycznia 2004 r., Niderlandy/Komisja, C-164/02, EU:C:2004:54, pkt 21). Tymczasem w niniejszej sprawie ocena Komisji, na którą powołuje się skarżąca, ogranicza się do przypomnienia stanowiska EIOP-y i potwierdzenia dalszego istnienia niewłaściwych praktyk skarżącej (zob. w szczególności pkt 26, 38 zaskarżonego aktu). Takie oceny stanowią co najwyżej uzasadnienie zaskarżonego aktu i jako takie nie wywołują żadnego skutku prawnego odrębnego od tego, który wynika z części tego aktu dotyczącej wniosków (pkt 42–45 zaskarżonego aktu). Wynika z tego, że wspomniane oceny nie mogą dotyczyć skarżącej bezpośrednio.

62 Po trzecie, skarżąca wyjaśnia, że w następstwie decyzji o cofnięciu jej zezwolenia musiała zaprzestać dystrybucji swoich produktów obejmujących ubezpieczenia na życie i stawić czoła krytyce ze strony prasy. Ponadto wobec niej toczyło się lub istniało zagrożenie wytoczenia postępowania likwidacyjnego i upadłościowego w Słowacji. W konsekwencji wielu klientów rozwiązało umowy ubezpieczenia na życie. Ponadto jej stosunki z pośrednikami i podmiotami zarządzającymi aktywami uległy poważnemu pogorszeniu, wielu pracowników opuściło ją i poniosła wysokie koszty prawne.

63 W tym względzie należy zauważyć z jednej strony, że ciążący na skarżącej obowiązek zaprzestania działalności gospodarczej nie wynika bezpośrednio z zaskarżonego aktu, lecz wynika z samej decyzji o cofnięciu jej zezwolenia. Ponadto skarżąca nie wykazała ani nawet nie twierdzi, że istnieje jakikolwiek związek prawny między zaskarżonym aktem a postępowaniem likwidacyjnym i upadłościowym, na które się ona powołuje.

64 Z drugiej strony inne negatywne skutki, na które powołuje się skarżąca, mają charakter gospodarczy, w związku z czym nie mogą one zostać uwzględnione w celu wykazania wpływu na jej sytuację prawną (zob. podobnie wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., EBC i in./Trasta Komercbanka i in., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, pkt 109).

65 Po czwarte, skarżąca utrzymuje w istocie, że możliwość wniesienia bezpośredniej skargi na zaskarżony akt jest konieczna w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”). Wyjaśnia ona, że wniesiona do sądów słowackich skarga na decyzję o cofnięciu zezwolenia, wraz z wpadkowym zakwestionowaniem zgodności z prawem zaskarżonego aktu, jest przypadkowa i niewystarczająca.

66 W tym względzie należy przypomnieć, że prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 akapit pierwszy Karty nie ma na celu zmiany systemu kontroli sądowej przewidzianego w traktatach, a w szczególności zasad dopuszczalności skarg wnoszonych bezpośrednio do sądów Unii. Przesłanki dopuszczalności przewidziane w art. 263 TFUE należy zatem interpretować w świetle prawa do skutecznej ochrony sądowej, nie prowadząc jednak do pominięcia tych przesłanek, które są wyraźnie przewidziane w traktacie FUE (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 43, 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Byłoby tak zaś właśnie w przypadku, gdyby skarżąca mogła wnieść skargę o stwierdzenie nieważności formalnej opinii Komisji, która nie dotyczy jej bezpośrednio w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 43 powyżej.

68 Ponadto należy zauważyć, że sąd Unii jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności aktów przyjętych przez instytucje Unii bez żadnego wyjątku, a w szczególności formalnych opinii wydanych przez Komisję na podstawie art. 17 ust. 4 rozporządzenia nr 1094/2010 (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 82, 83). Wynika z tego, że w ramach skargi na środki podjęte przez NBS, a w szczególności na decyzję o cofnięciu zezwolenia, sądy słowackie będą mogły w razie potrzeby zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie oceny ważności zaskarżonego aktu.

69 Co się tyczy trudności praktycznych, na które powołuje się skarżąca w odniesieniu do skuteczności skargi wniesionej do sądów słowackich i kontroli wpadkowej zaskarżonego aktu, nie wydaje się, by były one nie do pokonania.

70 Przede wszystkim, jeśli chodzi o okoliczność, że w decyzji o cofnięciu zezwolenia NBS nie oparł się na zaskarżonym akcie, a nawet nie odniósł się do niego, przemawia ona za przyjęciem tezy Komisji, w myśl której decyzja ta jest oparta na podstawach całkowicie autonomicznych i niezależnych od uzasadnienia zaskarżonego aktu. W takim przypadku odesłanie prejudycjalne dotyczące oceny ważności tego aktu mogłoby okazać się zbędne.

71 Ponadto, co się tyczy „tajnego” charakteru dokumentów wymienianych między NBS, EIOP-ą i Komisją, sądy słowackie mogą w razie potrzeby zażądać od NBS przedstawienia tych dokumentów lub, w razie ich braku, zwrócić się do EIOP-y i do Komisji o przekazanie im tych dokumentów. Zasada lojalnej współpracy przewidziana w art. 4 ust. 3 TUE nakłada bowiem co do zasady na instytucje, jednostki organizacyjne i organy Unii obowiązek jak najszybszego przekazania informacji, o które zwrócił się sąd krajowy (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 2002 r., First i Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 Następnie skarżąca nie uzasadnia swojego twierdzenia odnośnie do długości i podnoszonego braku skutku zawieszającego postępowania, jakie toczy się przed sądami słowackimi. W każdym razie brak mającego charakter zawieszający środka zaskarżenia danej decyzji niekoniecznie stanowi naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, pkt 59). Ponadto zarówno z art. 47 akapit pierwszy Karty, jak i z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wynika, że państwa członkowskie powinny ustanowić system środków prawnych i procedur umożliwiających zapewnienie poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 Wreszcie sama okoliczność, zgodnie z którą Komisja w dniu 24 kwietnia 2024 r. postanowiła wszcząć przeciwko Republice Słowackiej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE ze względu na to, że NBS uchybił swoim zobowiązaniom w ramach wykonywania przysługujących mu wobec skarżącej uprawnień nadzorczych, nie może w żadnym razie mieć na celu pozbawienia skarżącej skutecznej ochrony sądowej przed sądami słowackimi lub skutkować jej pozbawieniem.

74 Z pkt 46–73 powyżej wynika, że zaskarżony akt nie dotyczy skarżącej bezpośrednio. W konsekwencji, bez konieczności badania, czy akt ten dotyczy jej indywidualnie, nie przysługuje jej również prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty drugi człon zdania TFUE. Wynika z tego, że skarżąca nie wykazała swojej czynnej legitymacji procesowej.

75 W konsekwencji, bez konieczności badania trzeciej części zarzutu niedopuszczalności, drugą część tego zarzutu należy uwzględnić, a skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną.

W przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta

76 Zgodnie z art. 142 § 2 regulaminu postępowania interwencja staje się bezprzedmiotowa, jeżeli skarga zostanie uznana za niedopuszczalną. Ponieważ w niniejszej sprawie skarga została odrzucona jako niedopuszczalna, postępowanie w przedmiocie złożonego przez Republikę Słowacką wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostaje umorzone.

W przedmiocie kosztów

77 W pierwszej kolejności, zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, z wyjątkiem kosztów związanych z wnioskiem o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

78 W drugiej kolejności, na podstawie art. 144 § 10 regulaminu postępowania, w razie wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie głównej przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta składający wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta i strony główne pokrywają własne koszty związane z postępowaniem w przedmiocie tego wniosku. W niniejszej sprawie skarżąca, Komisja i Republika Słowacka pokrywają własne koszty związane z wnioskiem o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

postanawia, co następuje:

1) **Skarga zostaje odrzucona.**

2) **Postępowanie w przedmiocie złożonego przez Republikę Słowacką wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostaje umorzone.**

3) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. pokrywa własne koszty i koszty poniesione przez Komisję Europejską, z wyjątkiem kosztów związanych ze złożeniem wniosku o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta.**

4) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, Komisja i Republika Słowacka pokrywają własne koszty związane z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 23 maja 2025 r.

Sekretarz
V. Di Bucci

Prezeska
K. Kowalik-Bańczyk