Zbierka súdnych rozhodnutí

UZNESENIE VŠEOBECNÉHO SÚDU (siedma komora)

z 23. mája 2025*

„Žaloba o neplatnosť – Európsky systém finančného dohľadu – Vyšetrovanie pre porušenie práva Únie – Formálne stanovisko Komisie o opatreniach potrebných na dosiahnutie súladu s právom Únie – Článok 17 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 1094/2010 – Akt, ktorý možno napadnúť žalobou – Neexistencia priamej dotknutosti – Neprípustnosť“

Vo veci T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., so sídlom v Bratislave (Slovensko), v zastúpení: A. Börner, S. Henrich a S. Förster, advokáti,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: B. Stromsky, D. Triantafyllou a P. Vanden Heede, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

VŠEOBECNÝ SÚD (siedma komora),

v zložení: predsedníčka komory K. Kowalik-Bańczyk (spravodajkyňa), sudcovia E. Buttigieg a G. Hesse,

tajomník: V. Di Bucci,

so zreteľom na písomnú časť konania, najmä na:

– námietku neprípustnosti, ktorú vzniesla Komisia samostatným podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 28. júna 2024,

– pripomienky žalobkyne k námietke neprípustnosti doručené do kancelárie Všeobecného súdu 19. augusta 2024,

– návrh Slovenskej republiky na vstup vedľajšieho účastníka do konania, ktorý bol doručený do kancelárie Všeobecného súdu 23. júla 2024,

* Jazyk konania: angličtina.

vydal toto

Uznesenie

1 Žalobou podľa článku 263 ZFEÚ sa žalobkyňa, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a. s., domáha zrušenia stanoviska Komisie C(2022) 6455 final z 13. septembra 2022 adresovaného Národnej banke Slovenska o opatreniach potrebných na dosiahnutie súladu so smernicou 2009/138/ES (ďalej len „napadnutý akt“).

Okolnosti predchádzajúce sporu

2 Žalobkyňa je životnou poisťovňou so sídlom na Slovensku, ktorá podlieha dohľadu Národnej banky Slovenska (ďalej len „NBS“).

3 Dňa 17. marca 2022 Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA) začal vyšetrovanie podľa článku 17 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1094/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/79/ES (Ú. v. EÚ L 331, 2010, s. 48). Cieľom tohto vyšetrovania bolo určiť, či NBS vykonávala svoje právomoci dohľadu voči žalobkyni v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia (Solventnosť II) (Ú. v. EÚ L 335, 2009, s. 1).

4 Dňa 16. mája 2022 EIOPA prijal na základe článku 17 ods. 3 nariadenia č. 1094/2010 odporúčanie adresované NBS o opatreniach potrebných na dosiahnutie súladu so smernicou 2009/138. Toto odporúčanie bolo predmetom žaloby o neplatnosť podanej žalobkyňou na Všeobecný súd a zapísanej pod číslom T-204/24.

5 EIOPA pri tejto príležitosti konštatoval, že zo strany žalobkyne a NBS došlo k porušeniu práva Európskej únie, a najmä pravidiel vyplývajúcich zo smernice 2009/138, a adresoval NBS dve odporúčania uvádzajúce opatrenia, ktoré mala prijať na ukončenie tohto porušenia. Tieto opatrenia v podstate spočívali v preskúmaní situácie žalobkyne v lehote 45 dní a v prijatí „globálnej/integrovanej“ stratégie voči nej, vedúcej buď k náprave všetkých porušení, alebo k rozhodnutiu o odňatí jej povolenia.

6 Dňa 13. septembra 2022 Európska komisia prijala na základe článku 17 ods. 4 nariadenia č. 1094/2010 napadnutý akt.

7 V napadnutom akte Komisia predovšetkým pripomenula a zhrnula obsah odporúčania EIOPA zo 16. mája 2022 (body 21 až 28 napadnutého aktu).

8 Komisia ďalej preskúmala opatrenia, ktoré NBS plánovala prijať vo vzťahu k žalobkyni (body 29 až 40 napadnutého aktu). Domnievala sa, že dovtedy, kým tento vnútroštátny orgán neprijme opatrenia dohľadu, ktoré by štrukturálnym a trvalým spôsobom ukončili porušenia, vrátane, ak by to bolo vhodné alebo nutné, odňatia povolenia žalobkyni podľa článku 144 smernice 2009/138, tento vnútroštátny orgán bude ďalej porušovať právo Únie (bod 41 napadnutého aktu).

9 Napokon v závere uvedenom v bodoch 42 až 45 napadnutého aktu Komisia uviedla nasledujúce:

„42. Komisia sa domnieva, že na účely zosúladenia sa s právom Únie… by NBS mala vyvinúť dodatočné úsilie na včasné vykonanie plánovaných opatrení.

43. Konkrétne v súlade s integrovanou intervenčnou stratégiou, ktorú oznámila, by NBS mala skončiť konanie o uložení sankcie… v lehote štyroch mesiacov… prijatím voči [žalobkyni] konečných a účinných opatrení dohľadu, ktoré zabezpečia súlad s právom Únie.

44. Rozhodnutie o odňatí povolenia [žalobkyne], ako ho predpokladá NBS, by zabezpečilo súlad s právom Únie. Takéto rozhodnutie… by zároveň zabezpečilo prijatie konečného stanoviska a konkrétnych opatrení dohľadu vo vzťahu ku všetkým porušeniam… [zo strany žalobkyne], ktoré okrem iného zahŕňajú:

– nedodržanie [zo strany žalobkyne] rozhodnutia [NBS] zo 14. januára 2022 týkajúceho sa [porušení pravidiel o] technických ustanoveniach,

– jednostranné zmeny vykonané [žalobkyňou] týkajúce sa všeobecných zmluvných podmienok a investičnej politiky,…

– primeranosť [interného posúdenia rizík a solventnosti] [žalobkyne].

45. Komisia vyzýva NBS, aby ju a [EIOPA] informovala do desiatich pracovných dní… o opatreniach, ktoré prijala alebo plánuje prijať na dosiahnutie súladu s týmto formálnym stanoviskom…“ [*neoficiálny preklad*]

10 Dňa 31. októbra 2022 NBS odňala žalobkyni povolenie (ďalej len „rozhodnutie o odňatí povolenia“). Dňa 1. júna 2023 NBS potvrdila toto odňatie.

Návrhy účastníkov konania

11 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnutý akt,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

12 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu ako neprípustnú,

– uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania.

13 Okrem toho žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania alebo v rámci opatrení na vykonanie dokazovania uložil Komisii povinnosť predložiť v podstate všetky dokumenty užitočné na účel posúdenia histórie vzniku a účinkov napadnutého aktu.

Právny stav

O námietke neprípustnosti

14 Podľa článku 130 ods. 1 a 7 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu, ak o to žalovaný požiada, Všeobecný súd môže rozhodnúť o neprípustnosti pred prejednaním veci samej. V prejednávanej veci sa Všeobecný súd domnieva, že je dostatočne oboznámený so spisovým materiálom a rozhodne bez toho, aby bolo potrebné pokračovať v konaní, a bez toho, aby bolo potrebné prijať opatrenia na zabezpečenie priebehu konania alebo opatrenia na vykonanie dokazovania navrhované žalobkyňou.

15 Komisia vo svojej námietke neprípustnosti po prvé tvrdí, že vzhľadom na to, že napadnutý akt nevyvoláva záväzné právne účinky, nemôže byť predmetom žaloby o neplatnosť, po druhé, že žalobkyňa nie je priamo dotknutá týmto aktom, a preto nemá aktívnu legitimáciu, a po tretie, že žaloba nebola podaná v lehote na podanie žaloby.

16 Žalobkyňa spochybňuje tri časti námietky neprípustnosti. Konkrétne na jednej strane uvádza, že napadnutý akt vyvoláva právne záväzné účinky, a preto môže byť predmetom žaloby o neplatnosť, a na druhej strane, že sa jej tento akt priamo a osobne týka. Vysvetľuje, že uvedený akt v podstate ukladá NBS povinnosť prijať vopred určené opatrenie, a to odňatie jej povolenia.

17 Najprv treba preskúmať prvé dve časti námietky neprípustnosti, a teda na jednej strane určiť, či napadnutý akt predstavuje napadnuteľný akt, a na druhej strane, či sa tento akt priamo dotýka žalobkyne.

O existencii napadnuteľného aktu

18 Podľa článku 263 prvého odseku ZFEÚ súd Únie preskúmava zákonnosť aktov inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr Únie, ktoré „zakladajú právne účinky voči tretím stranám“.

19 Z uvedeného vyplýva, že žalobu o neplatnosť upravenú v článku 263 ZFEÚ možno podať proti všetkým opatreniam alebo ustanoveniam prijatým inštitúciami, orgánmi, úradmi alebo agentúrami Únie bez ohľadu na ich povahu alebo formu, ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky (rozsudok z 31. marca 1971, Komisia/Rada, 22/70, EU:C:1971:32, body 39 a 42; pozri tiež rozsudok z 15. júla 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, bod 36 a citovanú judikatúru).

20 Naopak všetky akty Únie, ktoré nemajú záväzné právne účinky, nepodliehajú súdnemu preskúmaniu podľa článku 263 ZFEÚ (pozri rozsudok z 15. júla 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, bod 37 a citovanú judikatúru).

21 To platí najmä pre stanoviská, ktorých cieľom nie je vyvolať záväzné právne účinky. Zavedením stanovísk ako osobitnej kategórie aktov Únie a výslovným ustanovením, že „nie sú záväzné“, chcel článok 288 piaty odsek ZFEÚ umožniť inštitúciám, orgánom, úradom a agentúram Únie vyjadrovať svoj názor v oblastiach, v ktorých nemajú právomoc prijímať záväzné rozhodnutia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. decembra 1990, Nefarma/Komisia, T-113/89, EU:T:1990:82, bod 68 a citovanú judikatúru, a z 24. marca 2017, Estónsko/Komisia, T-117/15, EU:T:2017:217, bod 45 a citovanú judikatúru). Navyše, ani vyjadrenie obyčajného právneho stanoviska nie je spôsobilé vyvolávať právne účinky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. októbra 2017, Rumunsko/Komisia, C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 62).

22 Nemožnosť podať žalobu o neplatnosť proti stanovisku sa však neuplatní, ak napadnutý akt svojím obsahom nie je skutočným stanoviskom (pozri analogicky rozsudok z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 29).

23 Na účely stanovenia, či akt vyvoláva záväzné právne účinky, treba vychádzať z podstaty tohto aktu a posúdiť jeho účinky vzhľadom na objektívne kritériá, akými je obsah tohto aktu, a prípadne zohľadniť kontext, v akom bol tento akt prijatý, ako aj právomoci inštitúcie, orgánu, úradu a agentúry Únie, ktorá je jeho autorom (pozri rozsudok z 15. júla 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, bod 38 a citovanú judikatúru). Na doplnenie možno zohľadniť aj subjektívne kritérium týkajúce sa úmyslu autora aktu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. mája 2021, ABLV Bank a i./ECB, C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369, bod 42 a citovanú judikatúru).

24 Po prvé, pokiaľ ide v prejednávanej veci o obsah napadnutého aktu zhrnutý v bodoch 7 až 9 vyššie, treba uviesť, že tento akt konštatuje pretrvávajúce porušovanie práva Únie zo strany NBS a stanovuje opatrenia, ktoré má NBS prijať na účely ukončenia tohto porušovania. Podľa Komisie treba voči žalobkyni prijať v lehote štyroch mesiacov konečné rozhodnutie obsahujúce opatrenia dohľadu, ktoré zabezpečia dodržiavanie práva Únie, ako je napríklad rozhodnutie o odňatí jej povolenia.

25 Po druhé, pokiaľ ide o znenie napadnutého aktu, treba uviesť, že v oboch jeho záväzných zneniach je tento akt označený tak v názve, ako aj v bode 43 ako „stanovisko“ („opinion“ v anglickom znení a „stanovisko“ v slovenskom znení), a v bodoch 10 a 45 ako „formálne stanovisko“ („formal opinion“ v anglickom znení a „formálne stanovisko“ v slovenskom znení). Odkaz na pojem „formálne stanovisko“, hoci nejednoznačný, však môže naznačovať, že napadnutý akt nie je len stanoviskom bez záväzného účinku.

26 Okrem toho Komisia správne poukazuje na to, že napadnutý akt je tak v anglickej, ako aj slovenskej verzii vypracovaný predovšetkým nezáväzným spôsobom. V závere uvedenom v tomto akte je tak opakovane použitý podmieňovací spôsob, o čom svedčí použitie slov „should“ (by mala) a „would ensure“ (by zabezpečila) v anglickom jazyku, ako aj „by… mala“ a „by… zabezpečil“, ako aj „by… zabezpečilo“ v slovenskom jazyku (body 42 až 44 napadnutého aktu).

27 Po tretie, pokiaľ ide o kontext prijatia napadnutého aktu a právomoci jeho autora, treba pripomenúť, ako vyplýva z odôvodnenia 27 nariadenia č. 1094/2010, že článok 17 tohto nariadenia stanovuje „mechanizmus, ktorý sa skladá z troch krokov“, ak sa vnútroštátnemu orgánu vytýka, že v rámci svojho dohľadu neuplatňuje alebo uplatňuje nesprávne alebo nedostatočne právo Únie, najmä akty uvedené v článku 1 ods. 2 tohto nariadenia, medzi ktorými sa nachádza smernica 2009/138.

28 V prvom kroku podľa článku 17 ods. 2 prvého pododseku nariadenia č. 1094/2010 EIOPA prípadne preskúma údajné porušenie alebo neuplatňovanie práva Únie. Po skončení tohto vyšetrovania a podľa článku 17 ods. 3 prvého pododseku tohto nariadenia EIOPA môže adresovať dotknutému vnútroštátnemu orgánu „odporúčanie, v ktorom uvedie opatrenia potrebné na dodržanie práva Únie“.

29 V druhom kroku, ak dotknutý vnútroštátny orgán nezabezpečí súlad s právom Únie v lehote jedného mesiaca od prijatia odporúčania EIOPA, Komisia môže podľa článku 17 ods. 4 prvého pododseku nariadenia č. 1094/2010 vydať „formálne stanovisko, ktorým príslušný orgán vyzve, aby prijal opatrenia potrebné na dodržiavanie práva Únie“.

30 V rámci tretej fázy, ak dotknutý vnútroštátny orgán nevyhovie formálnemu stanovisku vydanému Komisiou v lehote v ňom uvedenej a ak sú splnené určité podmienky, EIOPA môže na základe článku 17 ods. 6 prvého pododseku nariadenia č. 1094/2010 prijať voči dotknutej finančnej inštitúcii „individuálne rozhodnutie… v ktorom ju požiada o prijatie všetkých potrebných opatrení na dodržanie jej povinností vyplývajúcich z práva Únie vrátane zastavenia akejkoľvek činnosti“.

31 Zo znenia článku 17 nariadenia č. 1094/2010 teda vyplýva, že odporúčania vydané EIOPA na základe článku 17 ods. 3 tohto nariadenia sa obmedzujú na „uvedenie“ opatrení, ktoré sa majú prijať, zatiaľ čo formálne stanoviská vydané Komisiou na základe článku 17 ods. 4 tohto nariadenia a individuálne rozhodnutia prijaté EIOPA na základe článku 17 ods. 6 toho istého nariadenia „požadujú“ od svojich príslušných adresátov prijať potrebné opatrenia.

32 Okrem toho článok 17 ods. 7 druhý pododsek nariadenia č. 1094/2010 stanovuje, že pri prijímaní opatrení súvisiacich so záležitosťami, ktoré sú predmetom formálneho stanoviska vydaného Komisiou alebo individuálneho rozhodnutia EIOPA, príslušné vnútroštátne orgány „zabezpečujú súlad s formálnym stanoviskom alebo rozhodnutím“. Naproti tomu ani toto ustanovenie, ani žiadne iné ustanovenie nariadenia č. 1094/2010 nestanovuje, že tieto orgány sú povinné zabezpečiť súlad s odporúčaniami, ktoré vydal EIOPA.

33 Tak zo znenia článku 17 nariadenia č. 1094/2010, ako aj zo štruktúry trojstupňového mechanizmu, ktorý tento článok ustanovuje, teda vyplýva, že odporúčania, ktoré EIOPA vydáva na základe článku 17 ods. 3 tohto nariadenia, sú len odporúčaniami a samy osebe nemajú mať záväzné právne účinky vo vzťahu k dotknutému vnútroštátnemu orgánu alebo dotknutej finančnej inštitúcii (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 25. marca 2021, Bălgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, body 79 a 80). Naproti tomu formálne stanoviská vydané Komisiou na základe článku 17 ods. 4 nariadenia č. 1094/2010 a individuálne rozhodnutia prijaté EIOPA na základe článku 17 ods. 6 toho istého nariadenia majú záväzné právne účinky voči svojim adresátom.

34 Po štvrté a na doplnenie, pokiaľ ide o úmysel autora napadnutého aktu, zo spisu nevyplýva nič, čo by umožňovalo domnievať sa, že Komisia prijatím tohto aktu na základe článku 17 ods. 4 nariadenia č. 1094/2010 v skutočnosti chcela prijať len stanovisko bez záväzného účinku. Napadnutý akt predovšetkým neobsahuje žiadnu výslovnú zmienku o tom, že NBS nie je povinná ho dodržiavať. Naproti tomu tento akt výslovne uvádza, že podľa článku 17 ods. 4 nariadenia č. 1094/2010 môže Komisia vydať „formálne stanovisko, ktorým [dotknutý vnútroštátny] orgán vyzve, aby prijal potrebné opatrenia“ (bod 10 napadnutého aktu). Okrem toho Komisia v tlačovej správe týkajúcej sa napadnutého aktu uviedla, že konala „v súlade s úlohou, ktorá jej bola stanovená článkom 17 nariadenia [č. 1094/2010]“.

35 Za týchto podmienok so zreteľom na všetky úvahy uvedené v bodoch 24 až 34 vyššie a napriek tomu, že napadnutý akt je formulovaný predovšetkým nezáväzným spôsobom (pozri bod 26 vyššie), treba dospieť k záveru, že tento akt má právne záväzné účinky voči NBS v rozsahu, v akom jej ukladá povinnosť prijať vo vzťahu k žalobkyni do štyroch mesiacov konečné rozhodnutie obsahujúce opatrenia dohľadu, ktoré môžu zabezpečiť dodržiavanie práva Únie. Z uvedeného vyplýva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, tento akt môže byť predmetom žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ.

36 Prvú časť námietky neprípustnosti preto treba zamietnuť.

O aktívnej legitimácii a predovšetkým o priamej dotknutosti žalobkyne

37 Podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže za podmienok ustanovených v prvom a druhom odseku podať žalobu o neplatnosť proti trom druhom aktov, a to po prvé proti aktom, ktoré sú jej určené, po druhé proti aktom, ktoré sa jej priamo a osobne týkajú, a po tretie proti regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia.

38 Na úvod treba na jednej strane konštatovať, že napadnutý akt je určený výlučne NBS. Z toho vyplýva, že keďže tento akt nie je adresovaný žalobkyni, nie je oprávnená podať žalobu podľa článku 263 štvrtého odseku prvej časti vety ZFEÚ.

39 Na druhej strane napadnutý akt má individuálny dosah, a teda nepredstavuje regulačný akt. Z toho vyplýva, že žalobkyňa nie je oprávnená podať žalobu ani podľa článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ.

40 Za týchto podmienok ostáva preskúmať, či je žalobkyňa oprávnená podať žalobu podľa článku 263 štvrtého odseku druhej časti vety ZFEÚ.

41 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podmienky priamej dotknutosti na jednej strane a osobnej dotknutosti na druhej strane stanovené článkom 263 štvrtým odsekom druhou časťou vety ZFEÚ sú odlišné a kumulatívne (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 75 a 76 a citovanú judikatúru).

42 Za okolností prejednávanej veci je potrebné najprv preskúmať, či je splnená prvá podmienka týkajúca sa priamej dotknutosti žalobkyne.

43 Podľa ustálenej judikatúry požiadavka, podľa ktorej sa musí opatrenie, ktoré je predmetom žaloby, priamo týkať fyzickej alebo právnickej osoby, si vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych podmienok, a to na jednej strane, aby toto opatrenie priamo ovplyvňovalo právne postavenie tejto osoby, a na druhej strane, aby neponechávalo žiaden priestor na voľnú úvahu jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním, keďže má úplne automatický charakter a vyplýva zo samotnej právnej úpravy Únie bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení (pozri rozsudok z 12. júla 2022, Nord Stream 2/Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 43 a citovanú judikatúru).

44 Súdny dvor spresnil, že každý akt sa môže v zásade priamo týkať jednotlivca, a teda mať priame účinky na jeho právne postavenie, bez ohľadu na to, či obsahuje vykonávacie opatrenia. Okolnosť, že vykonávacie opatrenia boli prijaté, alebo ešte len majú byť prijaté, teda nie je ako taká relevantná, keďže tieto opatrenia nespochybňujú priamu povahu vzťahu existujúceho medzi napadnutým aktom a týmito účinkami. To platí pod podmienkou, že tento akt nenecháva svojim adresátom žiadnu mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o uloženie uvedených účinkov tomuto jednotlivcovi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2022, Nord Stream 2/Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 74).

45 Okrem toho spôsobilosť aktu vyvolávať priame účinky na právne postavenie fyzickej alebo právnickej osoby na jednej strane a existencia právomoci voľnej úvahy adresátov poverených vykonávaním tohto aktu na strane druhej musia byť posúdené s ohľadom na samotnú podstatu takého aktu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2022, Nord Stream 2/Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, body 63, 64 a 95).

46 V prejednávanej veci napadnutý akt, najmä jeho bod 43, ukladá NBS povinnosť prijať vo vzťahu k žalobkyni v lehote štyroch mesiacov konečné rozhodnutie obsahujúce opatrenia dohľadu, ktoré môžu zabezpečiť dodržiavanie práva Únie (pozri body 24 a 35 vyššie).

47 Z uvedeného vyplýva, že napadnutý akt neponecháva NBS žiadnu voľnú úvahu, pokiaľ ide o samotnú zásadu prijatia rozhodnutia a opatrení dohľadu v stanovenej lehote.

48 Naproti tomu napadnutý akt nepochybne ponecháva NBS voľnú úvahu, pokiaľ ide o povahu opatrení dohľadu, ktoré má prijať. Tento akt totiž nevyžaduje ani nezakazuje NBS prijať konkrétne opatrenie.

49 Komisia najmä nevyžadovala, aby NBS odňala žalobkyni povolenie. Predovšetkým, v bode 38 napadnutého aktu táto inštitúcia pripomenula, že „výber každého jednotlivého opatrenia dohľadu vo vzťahu k subjektu podliehajúcemu dohľadu je výsadou orgánu dohľadu.“ [*neoficiálny preklad*] Ďalej z bodu 41 napadnutého aktu vyplýva, že Komisia uvažovala o odňatí povolenia žalobkyni, len ak takéto opatrenie bolo „vhodné alebo nutné“ podľa článku 144 smernice 2009/138. Napokon a predovšetkým, v závere tohto aktu a konkrétne v jeho bode 44 sa Komisia obmedzila na uvedenie, že takéto odňatie by mohlo zabezpečiť dodržiavanie práva Únie zo strany žalobkyne a NBS, avšak bez toho, aby od NBS vyžadovala pristúpiť k tomuto odňatiu.

50 V tomto kontexte bola totiž diskrečná právomoc NBS obmedzená len uplatniteľnými právnymi ustanoveniami, a najmä článkom 144 ods. 1 smernice 2009/138, ktorý v určitých prípadoch umožňuje, a v iných prípadoch vyžaduje, aby orgán dohľadu domovského členského štátu odňal poisťovni alebo zaisťovni povolenie.

51 Z uvedeného vyplýva, že NBS si ponechala diskrečnú právomoc pri určovaní opatrení, ktoré má prijať vo vzťahu k žalobkyni, a žalobkyne sa preto mohli priamo dotýkať len opatrenia prijaté zo strany NBS. Neexistuje teda priama súvislosť v zmysle judikatúry uvedenej v bode 44 vyššie, medzi napadnutým aktom a účinkami vykonávacích opatrení, ktoré NBS následne prijala vo vzťahu k žalobkyni.

52 Za týchto okolností treba dospieť k záveru, že v prejednávanej veci nie je splnené prinajmenšom druhé kritérium uvedené v bode 43 vyššie, v dôsledku čoho podmienka týkajúca sa priamej dotknutosti žalobkyne nie je splnená.

53 Tento záver nie je spochybnený tvrdeniami žalobkyne.

54 Po prvé žalobkyňa v podstate tvrdí, že Komisia sa snažila obmedziť a vylúčiť voľnú úvahu NBS tým, že uložila NBS povinnosť okamžite jej odňať povolenie, vylúčením postupného prístupu a akéhokoľvek iného opatrenia. Vyvodila z toho záver, že rozhodnutie o odňatí povolenia je priamym a automatickým dôsledkom napadnutého aktu.

55 V tomto ohľade z toho, čo bolo uvedené v bodoch 48 až 51 vyššie, vyplýva, že Komisia neobmedzila voľnú úvahu NBS, pokiaľ ide o povahu opatrení dohľadu, ktoré mala prijať vo vzťahu k žalobkyni, a najmä jej neuložila povinnosť odňať žalobkyni povolenie.

56 Najprv treba uviesť, že hoci Komisia v bode 38 napadnutého aktu v podstate uviedla, že voľná úvaha orgánu dohľadu je „obmedzená“ potrebou prijať účinné a presvedčivé opatrenia dohľadu, táto všeobecná pripomienka nepredurčovala povahu opatrení dohľadu, ktoré sa mali prijať v prejednávanej veci.

57 Rovnako, hoci Komisia v bode 32 napadnutého aktu poukázala na predbežné posúdenie EIOPA doručené 6. júla 2022, podľa ktorého dodržiavanie práva Únie „vyžaduje konečné a presvedčivé rozhodnutie (teda odňatie povolenia)“, toto pripomenutie stanoviska EIOPA nepredstavuje stanovisko Komisie, ktoré je vyjadrené v bodoch 41 a 44 tohto aktu a predpokladá odňatie povolenia žalobkyni iba indikatívne a za predpokladu, že takéto opatrenie je „vhodné alebo nutné“, podľa článku 144 smernice 2009/138 (pozri 49 vyššie).

58 Ďalej okolnosť, za predpokladu jej preukázania, podľa ktorej Komisia vyvíjala na NBS určitú formu „politického nátlaku“, aby odňala povolenie žalobkyni, nestačí na to, aby sa dalo konštatovať, že táto inštitúcia mala v úmysle nielen nabádať, ale aj právne zaviazať NBS, aby pristúpila k tomuto odňatiu.

59 Napokon skutočnosť, za predpokladu jej preukázania, že napadnutý akt mohol zohrávať úlohu spúšťača pri prijatí rozhodnutia o odňatí povolenia, vyplýva len z existencie postupov, do ktorých zasahujú a vzájomne na seba pôsobia EIOPA a Komisia na jednej strane, a vnútroštátne orgány vrátane NBS na strane druhej. Takáto okolnosť preto nemôže preukázať priamu a automatickú väzbu medzi napadnutým aktom a rozhodnutím o odňatí povolenia.

60 Po druhé žalobkyňa tvrdí, že Komisia v napadnutom akte schválila – keď im priznala záväzný účinok – nesprávne závery EIOPA, podľa ktorých sa dopustila „zistených porušení“ a čelila „zhoršeniu [svojej] finančnej situácie“. Komisia tým priamo a negatívne ovplyvnila jej právne postavenie, nezávisle od rozhodnutia o odňatí povolenia.

61 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že bez ohľadu na dôvody, na ktorých je založené rozhodnutie, je iba jeho výrok spôsobilý vyvolať právne účinky, a v dôsledku toho sa priamo týkať žalobkyne (pozri analogicky uznesenie z 28. januára 2004, Holandsko/Komisia, C-164/02, EU:C:2004:54, bod 21). Pokiaľ ide o prejednávanú vec, posúdenia Komisie, na ktoré sa odvoláva žalobkyňa, sa obmedzujú na pripomenutie stanoviska EIOPA a na potvrdenie pretrvávania nevhodných postupov žalobkyne (najmä body 26 a 38 napadnutého aktu). Tieto posúdenia predstavujú nanajvýš odôvodnenia napadnutého aktu a ako také nevyvolávajú žiaden právny účinok odlišný od tých účinkov, ktoré vyplývajú zo záverečnej časti tohto aktu (body 42 až 45 napadnutého aktu). Z toho vyplýva, že žalobkyňa nemôže byť priamo dotknutá týmito posúdeniami.

62 Po tretie žalobkyňa vysvetľuje, že v nadväznosti na rozhodnutie o odňatí povolenia musela ukončiť distribúciu svojich produktov životného poistenia a čeliť kritike zo strany tlače. Okrem toho uvádza, že na Slovensku bolo voči nej začaté konkurzné konanie, alebo jej hrozilo. V dôsledku toho mnohí zákazníci vypovedali svoje životné poistky. Okrem toho boli vážne poškodené jej vzťahy so sprostredkovateľmi a správcami aktív, mnohí zamestnanci od nej odišli a musela znášať vysoké náklady na právne služby.

63 V tejto súvislosti treba na jednej strane konštatovať, že povinnosť žalobkyne ukončiť svoju obchodnú činnosť nevyplýva priamo z napadnutého aktu, ale len z rozhodnutia o odňatí jej povolenia. Okrem toho žalobkyňa nepreukázala, ba ani netvrdí, že medzi napadnutým opatrením a konkurzným konaním, na ktoré odkazuje, existuje akákoľvek právna súvislosť.

64 Na druhej strane ostatné negatívne účinky uvádzané žalobkyňou majú ekonomický charakter, na základe čoho nemôžu byť zohľadnené na účely preukázania ovplyvnenia jej právnej situácie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komercbanka a i., C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 109).

65 Po štvrté žalobkyňa v podstate tvrdí, že možnosť podať priamu žalobu proti napadnutému aktu je nevyhnutná na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany v súlade s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Vysvetľuje, že žaloba podaná na slovenské súdy proti rozhodnutiu o odňatí povolenia spolu s incidenčným napadnutím zákonnosti napadnutého aktu by bola neistá a nedostatočná.

66 V tejto situácii treba pripomenúť, že právo na účinnú súdnu ochranu, tak ako je zaručené v článku 47 ods. 1 Charty, nemá za cieľ zmenu systému súdneho preskúmania upraveného v Zmluvách, a najmä pravidiel o prípustnosti žaloby podanej priamo na súd Únie. Podmienky prípustnosti upravené v článku 263 ZFEÚ sa tak musia vykladať so zreteľom na právo na účinnú súdnu ochranu bez toho, aby tento výklad viedol k odchýleniu sa od podmienok výslovne upravených v Zmluve o FEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 43 a 44 a citovanú judikatúru).

67 O takýto prípad by práve išlo, ak by žalobkyňa mohla podať žalobu o neplatnosť proti formálnemu stanovisku Komisie, ktoré sa jej priamo nedotýka v zmysle judikatúry uvedenej v bode 43 vyššie.

68 Okrem toho treba uviesť, že súd Únie má v rámci prejudiciálneho konania právomoc bez výnimky rozhodovať o platnosti aktov prijatých inštitúciami Európskej únie, a najmä formálnych stanovísk prijatých Komisiou na základe článku 17 ods. 4 nariadenia č. 1094/2010 (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 25. marca 2021, Bălgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, body 82 a 83). Z toho vyplýva, že v rámci žaloby proti opatreniam prijatým zo strany NBS, a najmä proti rozhodnutiu o odňatí povolenia, slovenské súdy budú môcť v prípade potreby podať na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania na účely posúdenia platnosti napadnutého aktu.

69 Pokiaľ ide o praktické ťažkosti, na ktoré odkazuje žalobkyňa v súvislosti s účinnosťou žaloby podanej na slovenské súdy a incidenčným preskúmaním napadnutého aktu, nezdajú sa byť neprekonateľné.

70 Predovšetkým, pokiaľ ide o skutočnosť, že NBS sa v rozhodnutí o odňatí povolenia neopierala o napadnutý akt a ani sa naň neodvolávala, podporuje názor Komisie, podľa ktorého sa toto rozhodnutie zakladá na dôvodoch, ktoré sú úplne samostatné a nezávislé od dôvodov napadnutého aktu. V takom prípade by návrh na začatie prejudiciálneho konania na účely posúdenia platnosti predmetného aktu nemusel byť potrebný.

71 Okrem toho, pokiaľ ide o „tajnú“ povahu dokumentov, ktoré si vymenili NBS, EIOPA a Komisia, slovenské súdy môžu v prípade potreby požadovať, aby NBS predložila tieto dokumenty, alebo v opačnom prípade požiadať EIOPA a Komisiu, aby im ich sprístupnili. Zásada lojálnej spolupráce stanovená v článku 4 ods. 3 ZEÚ totiž v zásade vyžaduje, aby inštitúcie, orgány, úrady

a agentúry Únie oznámili informácie požadované vnútroštátnym súdom čo najskôr (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. novembra 2002, First a Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, bod 49 a citovanú judikatúru).

72 Pokiaľ ide ďalej o dĺžku a údajnú neexistenciu odkladného účinku konania pred slovenskými súdmi, žalobkyňa svoje tvrdenie ničím nepodložila. V každom prípade neexistencia opravného prostriedku s odkladným účinkom proti rozhodnutiu nevyhnutne nepredstavuje porušenie práva na účinnú právnu ochranu (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok zo 17. decembra 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, bod 59). Okrem toho tak z článku 47 prvého odseku Charty, ako aj z článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ vyplýva, že členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie dodržiavania práva na účinnú súdnu ochranu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 49 a 50 a citovanú judikatúru).

73 Napokon samotná skutočnosť, že Komisia 24. apríla 2024 rozhodla začať konanie o porušení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ proti Slovenskej republike z dôvodu, že NBS si nesplnila svoje povinnosti pri výkone svojich právomocí dohľadu vo vzťahu k žalobkyni, nemôže mať v žiadnom prípade za cieľ ani za následok zbavenie žalobkyne účinnej súdnej ochrany pred slovenskými súdmi.

74 Z bodov 46 až 73 vyššie vyplýva, že žalobkyňa nie je priamo dotknutá napadnutým aktom. Preto bez toho, aby bolo potrebné skúmať, či je týmto aktom osobne dotknutá, nie je oprávnená podať žalobu ani podľa článku 263 štvrtého odseku druhej časti vety ZFEÚ. Z toho vyplýva, že žalobkyňa neodôvodnila svoju aktívnu legitimáciu.

75 V dôsledku uvedeného bez toho, aby bolo potrebné skúmať tretiu časť námietky neprípustnosti, treba druhej časti tejto námietky vyhovieť a žalobu zamietnuť ako neprípustnú.

O návrhu na vstup vedľajšieho účastníka do konania

76 Podľa článku 142 ods. 2 rokovacieho poriadku sa vedľajšie účastníctvo stane bezpredmetné, ak je žaloba vyhlásená za neprípustnú. Vzhľadom na to, že v prejednávanej veci bola žaloba zamietnutá ako neprípustná, konanie o návrhu na vstup vedľajšieho účastníka do konania, ktorý podala Slovenská republika, sa zastavuje.

O trovách

77 Po prvé podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobkyňa nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Komisii, v súlade s jej návrhmi, s výnimkou trov konania spojených s návrhom na vstup vedľajšieho účastníka do konania.

78 Po druhé podľa článku 144 ods. 10 rokovacieho poriadku, ak sa hlavné konanie skončí predtým, ako sa rozhodne o návrhu na vstup vedľajšieho účastníka do konania, tento navrhovateľ a hlavní účastníci konania znášajú svoje vlastné trovy konania spojené s návrhom na vstup vedľajšieho účastníka do konania. V prejednávanej veci žalobkyňa, Komisia a Slovenská republika znášajú svoje vlastné trovy konania súvisiace s návrhmi na vstup vedľajšieho účastníka do konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (siedma komora)

nariadil:

1. **Žaloba sa zamieta.**

2. **O návrhu Slovenskej republiky na vstup vedľajšieho účastníka do konania už nie je potrebné rozhodnúť.**

3. **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a. s. znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii, s výnimkou trov konania súvisiacich s návrhom na vstup vedľajšieho účastníka do konania.**

4. **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, Komisia a Slovenská republika znášajú svoje vlastné trovy konania súvisiace s návrhom na vstup vedľajšieho účastníka do konania.**

V Luxemburgu 23. mája 2025

Tajomník
V. Di Bucci

Predsedníčka
K. Kowalik-Bańczyk