



Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ TRIBUNÁLU (sedmého senátu)

23. května 2025 *

„Žaloba na neplatnost – Evropský systém dohledu nad finančním trhem – Šetření porušení práva Unie – Doporučení EIOPA k opatřením nezbytným pro dosažení souladu s právem Unie – Článek 17 odst. 3 nařízení (EU) č. 1094/2010 – Akt, který nelze napadnout žalobou – Nepřípustnost“

Ve věci T-204/24,

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

žalobkyně,

proti

Evropskému orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA), zástupci: A. Terstegen-Verhaag a S. Dispiter, jako zmocněnci, ve spolupráci s: H.-G. Kamann, advokátem,

žalovanému,

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 EIOPA samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 16. července 2024,
- vyjádření žalobkyně k námitce nepřípustnosti došlému kanceláři Tribunálu dne 29. srpna 2024,
- návrhům Slovenské republiky a Evropské komise na vstup do řízení jako vedlejší účastnice došlým kanceláři Tribunálu dne 23. července a 2. srpna 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 Poistovňa a.s., domáhá zrušení doporučení Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) ze dne 16. května 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 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 napadený akt na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1094/2010.
- 5 Při této příležitosti EIOPA nejprve konstatoval, že žalobkyně nedodržela pravidla týkající se technických rezerv, solventnostního kapitálového požadavku a minimálního kapitálového požadavku, jakož i investičních pravidel vyplývajících ze směrnice 2009/138 (body 58 až 80 a 101 napadeného aktu). EIOPA dále přezkoumal opatření dohledu přijatá NBS ve vztahu k žalobkyni a dospěl k závěru, že NBS tím, že nepřijala nezbytná nápravná opatření včas a přiměřeným způsobem, porušila právo Evropské unie a nesplnila povinnosti dohledu, které pro ni vyplývají z čl. 29 odst. 1 a čl. 34 odst. 1, 2 a 6 směrnice 2009/138 (odstavce 81 až 100, 103 a 105 napadeného aktu). Konečně měl EIOPA za to, že NBS musí nyní jednat neprodleně a přijmout opatření, která jí umožní dosáhnout souladu s unijním právem (odstavce 97, 100, 104 a 105 napadeného aktu).
- 6 Proto EIOPA v bodě 105 napadeného aktu určil NBS následující dvě „doporučení“:

„1. NBS by měla ve lhůtě 45 kalendářních dnů [...] přijmout stanovisko, provést ověření a vyvodit závěry ohledně toho, zda [žalobkyně] dodržela její rozhodnutí ze dne 19. dubna 2021 o porušení investičních [pravidel] a rozhodnutí ze dne 14. ledna 2022 o porušení [pravidel týkajících se] technických rezerv.

2. NBS by měla v souladu s články 76, 138, 139 a 141 směrnice [2009/138] přijmout nezbytná ustanovení a opatření k zajištění toho, aby [žalobkyně] ve stanovených [...] lhůtách dodržovala [své povinnosti] v rámci celkové/integrované intervenční strategie NBS vedoucí buď ke strukturální a trvalé nápravě všech protiprávních jednání, nebo je-li to vhodné či povinné, k odnětí povolení [žalobkyni] na základě článku 144 směrnice [2009/138].“

- 7 Kromě toho EIOPA vyzval NBS, aby jej ve lhůtě deseti dnů informovala o ustanoveních, která přijme nebo která hodlá přijmout za účelem dosažení souladu s unijním právem (odstavec 106 napadeného aktu).
- 8 Dne 13. září 2022 přijala Evropská komise na základě čl. 17 odst. 4 nařízení č. 1094/2010 stanovisko C(2022) 6455 final určené NBS o opatřeních nezbytných pro zajištění souladu se směrnicí 2009/138. Toto stanovisko bylo předmětem žaloby na neplatnost podané žalobkyní k Tribunálu a zapsané do rejstříku pod číslem věci T-179/24.
- 9 Dne 31. října 2022 odňala NBS žalobkyni povolení (dále jen „rozhodnutí o odnětí povolení“). Dne 1. června 2023 NBS toto odnětí povolení potvrdila.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 10 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:
 - zrušil napadený akt;
 - uložil EIOPA náhradu nákladů řízení.
- 11 EIOPA navrhuje, aby Tribunál:
 - odmítl žalobu jako nepřípustnou;
 - uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.
- 12 Kromě toho žalobkyně rovněž navrhuje, aby Tribunál v rámci organizačních procesních opatření nebo důkazních opatření nařídil EIOPA, aby předložil v zásadě všechny dokumenty ohledně postupů v oblasti dohledu, které se jí týkají.

Právní otázky

K námitce nepřípustnosti

- 13 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.
- 14 V námitce nepřípustnosti EIOPA zaprvé tvrdí, že jelikož napadený akt nevyvolává závazné právní účinky, nemůže být předmětem žaloby na neplatnost, zadruhé, že tento akt je jednak nanejvýš přípravným aktem a jednak se žalobkyně bezprostředně nedotýká, a zatřetí, že žaloba nebyla podána ve lhůtě pro její podání.

- 15 Žalobkyně všechny tři části námitky nepřipustnosti zpochybňuje. Konkrétně tvrdí, že napadený akt má závazné právní účinky, a může být tedy předmětem žaloby na neplatnost. V podstatě vysvětluje, že tento akt ukládá NBS přijmout předem určené opatření, a sice odnětí jejího povolení.
- 16 Nejprve je třeba zkoumat první část námitky nepřipustnosti, a tudíž určit, zda napadený akt patří mezi akty, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU.
- 17 Podle čl. 263 prvního pododstavce SFEU přezkoumává unijní soud legalitu aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, „které mají právní účinky vůči třetím osobám“.
- 18 Z toho vyplývá, že žalobu na neplatnost upravenou v článku 263 SFEU lze podat vůči veškerým opatřením nebo 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).
- 19 Naopak unijní akty, které nevyvolávají závazné právní účinky, soudnímu přezkumu podle článku 263 SFEU nepodléhají (viz rozsudek ze dne 15. července 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, bod 37 a citovaná judikatura).
- 20 To platí zejména pro doporučení, jejichž cílem není vyvolat závazné právní účinky. Článek 288 pátý pododstavec SFEU totiž tím, že zavedl doporučení jako zvláštní kategorii unijních aktů a výslovně stanovil, že „nejsou závazná“, měl za cíl svěřit orgánům, institucím a jiným subjektům Unie oprávněným k jejich přijetí pravomoc podněcovat a přesvědčovat, která se liší od pravomoci přijímat akty závazné povahy (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, body 26 a 27, a ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, body 79, 80 a 82 a citovaná judikatura).
- 21 Nemožnost podat žalobu na neplatnost proti doporučení však neplatí, pokud napadený akt není svým obsahem skutečným doporučením (rozsudek ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 29).
- 22 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).
- 23 V projednávaném případě, pokud jde zaprvé o obsah napadeného aktu, shrnutý v bodech 5 a 6 výše, je třeba uvést, že tento akt se omezuje na konstatování porušení unijního práva žalobkyní a NBS a na předložení dvou doporučení určených NBS, v nichž jsou uvedena opatření, která má NBS přijmout za účelem ukončení tohoto protiprávního jednání. Tato opatření v podstatě spočívají v novém přezkumu situace žalobkyně ve lhůtě 45 dnů a v přijetí „celkové/integrované“ strategie ve vztahu k žalobkyni vedoucí buď k nápravě všech protiprávních jednání, nebo k odnětí jejího povolení.

- 24 Zadruhé, pokud jde o znění napadeného aktu, je třeba konstatovat, že v obou jeho závazných zněních je tento akt popsán jak ve svém názvu, tak v odůvodnění (odstavce 1, 2, 14, 18, 55, 105 a 106 napadeného aktu) jako doporučení („recommendation“ v anglickém znění a „odporúčanie“ ve slovenském znění). Je přitom třeba zdůraznit, že odkaz na pojem „doporučení“ jasně naznačuje, že obsah uvedeného aktu nemá vyvolávat závazné právní účinky (usnesení ze dne 26. ledna 2011, FIBE v. Parlament, T-550/10, nezveřejněné, EU:T:2011:19, bod 19; obdobně viz rovněž rozsudek ze dne 1. prosince 2005, Itálie v. Komise, C-301/03, EU:C:2005:727, body 21 a 22).
- 25 Napadený akt je navíc v zásadě formulován neimperativně, a to jak v anglickém, tak ve slovenském znění. Několikrát je použit podmiňovací způsob, a to zejména v obou doporučeních citovaných v bodě 6 výše, o čemž svědčí použití výrazů „should“ (by měla) v angličtině a „by mala“ ve slovenštině (odstavce 100, 104 a 105 napadeného aktu).
- 26 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.
- 27 V první fázi podle čl. 17 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 1094/2010 EIOPA 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“.
- 28 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“.
- 29 Ve třetí fázi, pokud dotčený vnitrostátní orgán nevyhoví formálnímu stanovisku Komise vydanému 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 dotčené finanční instituci „individuální rozhodnutí, v němž bude vyžadovat přijetí nezbytných opatření ke splnění jejích povinností podle práva Unie, včetně případného ukončení konkrétního jednání“.
- 30 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.
- 31 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.

- 32 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. 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 svým adresátům.
- 33 Soudní dvůr již ostatně rozhodl, že doporučení vydaná Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) na základě ustanovení, jehož znění je totožné se zněním čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1094/2010, spadají do kategorie unijních aktů uvedené v čl. 288 pátém pododstavci SFEU, a jejich cílem tedy není vyvolat závazné právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, body 79 a 80). Taková doporučení tedy nemohou být předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU. (v tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony ve věci Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2020:729, bod 82).
- 34 Začtvrté a pro doplnění, pokud jde o úmysl autora napadeného aktu, žádná skutečnost ve spise neumožňuje mít za to, že přijetím tohoto aktu na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1094/2010 měl EIOPA ve skutečnosti v úmyslu přijmout závazný akt, a nikoli akt, jehož hodnotou je pouze podnítit a přesvědčit. Napadený akt zejména neobsahuje žádnou výslovnou zmínku o tom, že by se NBS měla řídit doporučeními, která obsahuje.
- 35 Za těchto podmínek a s ohledem na všechny úvahy uvedené v bodech 23 až 34 výše je třeba dospět k závěru, že napadený akt nevyvolává závazné právní účinky, takže nemůže být předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU.
- 36 Tento závěr není zpochybněn argumenty žalobkyně.
- 37 Zprvé žalobkyně tvrdí, že závazný účinek napadeného aktu vyplývá ze znění článku 17 nařízení č. 1094/2010, ze struktury mechanismu, který tento článek zavádí, jakož i z rozhodovacího procesu EIOPA stanoveného v článku 39 téhož nařízení.
- 38 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že znění článku 17 nařízení č. 1094/2010 nepodporuje argumentaci žalobkyně.
- 39 Zprvé, i když čl. 17 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1094/2010 stanoví, že doporučení EIOPA „stanoví opatření nezbytná pro“, tento údaj se omezuje na stanovení obsahu tohoto doporučení a nemá za následek, že by mu byla přiznána závazná a omezující povaha, pokud jde o druh opatření, která může dotčený vnitrostátní orgán přijmout.
- 40 Zadruhé je zajisté pravda, že čl. 17 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1094/2010 ukládá dotčenému vnitrostátnímu orgánu povinnost informovat EIOPA o opatřeních, která přijal nebo která zamýšlí přijmout pro zajištění souladu s unijním právem. Nicméně tato informační povinnost připomenutá v bodě 106 napadeného aktu (viz bod 7 výše) neznamená, že opatření přijatá nebo plánovaná dotčeným vnitrostátním orgánem musí být v souladu s opatřeními uvedenými v doporučení vydaném orgánem EIOPA.

- 41 Dále z ustanovení čl. 39 odst. 2 první a třetí věty nařízení č. 1094/2010 vyplývá, že EIOPA musí oznámit „všem adresátům“ doporučení uvedeného v čl. 17 odst. 3 téhož nařízení svůj záměr přijmout toto doporučení, aby mohli vyjádřit své stanovisko. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, však z těchto ustanovení nelze vyvodit, že dotčená finanční instituce je adresátem uvedeného doporučení ani, že uvedené doporučení představuje závazné rozhodnutí. Článek 17 odst. 3 uvedeného nařízení totiž nezmiňuje jiného adresáta než dotčený vnitrostátní orgán a nestanoví, že takové doporučení má pro tento orgán nebo pro dotčenou finanční instituci závazné právní účinky.
- 42 Konečně závazná či nezávazná povaha doporučení vydaných na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1094/2010 nemůže záviset na podmínkách postupu přijímání formálního stanoviska Komise na základě čl. 17 odst. 4 téhož nařízení v případě, že by dotčený vnitrostátní orgán v návaznosti na doporučení EIOPA nezajistil soulad s unijním právem. Je tedy irrelevantní, že v posledně uvedeném případě může Komise vydat formální stanovisko, aniž by byla povinna předem přijmout „jakákoli další vyšetřovací opatření“.
- 43 Zadrugé žalobkyně tvrdí, že napadený akt byl přijat v rámci postupu týkajícího se konkrétní finanční instituce, který se týká konkrétních opatření této instituce, jako je odnětí jejího povolení. Domnívá se, že v takovém případě má doporučení vydané EIOPA závazné právní účinky.
- 44 V tomto ohledu je třeba uvést, že článek 17 nařízení č. 1094/2010 se v odstavci 1 vztahuje na jakoukoli situaci, kdy vnitrostátní orgán poruší unijní právo, včetně „zejména“ případů, kdy tento orgán „nezajistí, aby finanční instituce plnila požadavky [unijního práva]“. Z toho vyplývá, že okolnost, že se doporučení vydané na základě tohoto ustanovení týká situace konkrétní finanční instituce a doporučuje jí přijmout konkrétní opatření, nemůže založit výjimku nebo odchylku a propůjčit tomuto doporučení závaznou povahu.
- 45 Je třeba doplnit, že na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, rozsudek ze dne 25. března 2021, *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249), uvedený v bodě 33 výše, byl vydán v souvislosti s doporučením EBA, které se týkalo situace konkrétní finanční instituce, a sice Korporativna trgovska banka AD. Z toho vyplývá, že zásada uvedená v tomto rozsudku, podle níž doporučení EBA nemají vyvolávat závazné právní účinky, je obdobně použitelná na projednávanou věc.
- 46 Zatřetí žalobkyně v podstatě tvrdí, že zaujetím konečného stanoviska chtěl EIOPA omezit a zmařit posuzovací pravomoc NBS tím, že jí uložil, aby okamžitě odebrala její povolení, s vyloučením postupnějšího přístupu a jakéhokoliv jiného opatření.
- 47 V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, že napadený akt je formulován neimperativně (viz bod 25 výše) a omezuje se na formulaci doporučení (viz bod 23 výše), aniž by NBS uložil nebo zakázal přijmout jakékoli konkrétní opatření.
- 48 EIOPA zejména ponechal na NBS, aby určila, zda skutečně vyčerpala seznam možných a přiměřených opatření, nebo zda naopak existují ještě jiná alternativní opatření (odstavec 104 napadeného aktu). Proto pouze doporučil NBS, aby „přijala nezbytná ustanovení a opatření“, a vyzval ji, aby odebrala povolení pouze tehdy, pokud se toto opatření jeví jako „přiměřené nebo povinné“ (druhé doporučení uvedené v odstavci 105 napadeného aktu a citované v bodě 6 výše). Z toho vyplývá, že žalobkyně nemůže důvodně tvrdit, že EIOPA uložil NBS, aby odebrala její povolení, s vyloučením postupnějšího přístupu a jakéhokoliv jiného opatření.

- 49 Dále kromě skutečnosti, že EIOPA nezaujal konečné stanovisko k druhu opatření, která mají být přijata, žalobkyně nemůže důvodně tvrdit, že pokud si orgán, instituce nebo jiný subjekt Unie vytvořily konečný názor, a vyjádřily tak vůli ukončit jakýkoli předběžný přezkum, může být přijatý akt vždy předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU, jak vyplývá z rozsudku ze dne 18. listopadu 2010, NDSHT v. Komise (C-322/09 P, EU:C:2010:701, bod 58). V bodech 51 až 56 uvedeného rozsudku totiž Soudní dvůr v podstatě pouze rozhodl, že pokud Komise po přezkumu stížnosti implicitně odmítne zahájit vyšetřovací řízení ve věci státních podpor stanovené v čl. 108 odst. 2 SFEU, přijala nikoli pouhé předběžné opatření, ale konečné rozhodnutí, které má závazné právní účinky, a které proto může být předmětem žaloby na neplatnost. Tento rozsudek se tak týkal případu, kdy dotčený orgán měl rozhodovací pravomoc, a nikoli, jako v projednávané věci, pouhou pravomoc dávat doporučení dotčenému vnitrostátnímu orgánu.
- 50 Kromě toho okolnost, i kdyby byla prokázána, že EIOPA vykonával 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 jít nad rámec své pravomoci podněcovat a přesvědčovat a přijmout akt se závazným účinkem, který není stanoven v čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1094/2010.
- 51 A konečně skutečnost, i kdyby byla prokázána, že napadený akt mohl sehrát roli spouštěče při přijímání stanoviska C(2022) 6455 final (viz bod 8 výše) a poté 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 napadenému aktu propůjčit závaznou povahu.
- 52 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.
- 53 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 soudní 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). Výklad pojmu „napadnutelný akt“ ve světle článku 47 Listiny tudíž nemůže vést k vyloučení podmínky týkající se závazných právních účinků stanovené v čl. 263 prvním pododstavci SFEU, aniž jsou překročeny pravomoci unijních soudů, které jim přiznává Smlouva o FEU (viz rozsudek ze dne 9. července 2020, Česká republika v. Komise, C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 52 a citovaná judikatura).
- 54 Tak by tomu přitom bylo právě v případě, kdyby žalobkyně mohla podat žalobu na neplatnost proti doporučení EIOPA, které není napadnutelným aktem ve smyslu judikatury citované v bodech 18 až 22 výše.
- 55 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 doporučení přijatých EIOPA na základě čl. 17 odst. 3 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 a citovaná judikatura). 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.

- 56 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.
- 57 Nejprve, pokud jde o okolnost, podle které se NBS v rozhodnutí o odnětí povolení neopírala o napadený akt a ani na něj neodkázala, tato okolnost podporuje tezi EIOPA, podle které se NBS tímto aktem neřídila a zaujala odlišný přístup. V takovém případě by se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce směřující k posouzení platnosti uvedeného aktu mohla ukázat nepotřebnou.
- 58 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).
- 59 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).
- 60 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.
- 61 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že jelikož napadený akt nevyvolává závazné právní účinky, nemůže být předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU.
- 62 Aniž je tedy třeba zkoumat ostatní části námitky nepřípustnosti, musí být první části této námitky vyhověno a žaloba musí být odmítnuta jako nepřípustná.

K návrhům na vstup vedlejšího účastníka do řízení

- 63 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 namístě rozhodovat o návrzích na vstup vedlejšího účastníka do řízení podaných Slovenskou republikou a Komisí.

K nákladům řízení

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

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (sedmý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se odmítá.**
- 2) **Není již třeba rozhodnout o návrzích Slovenské republiky a Evropské komise na vstup vedlejšího účastníka do řízení.**
- 3) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s. se ukládá, že ponese vlastní náklady a nahradí náklady řízení vynaložené Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA), s výjimkou nákladů řízení souvisejících s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení.**
- 4) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa, Slovenská republika a Komise ponese 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