



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

J. J.
bytem N. S. 490, B.,
zastoupený advokátem Mgr. Ondřejem Múkou
se sídlem Vyšehradská 423/27, Praha 2 – Nové Město,

proti
žalovanému

Finanční arbitr
se sídlem Legerova 1581/69, Praha 1,

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného,

takto:

- I. Žalovanému se ukládá povinnost vydat nález ve věci vedené žalovaným pod sp. zn. FA/ZP/973/2017, o návrhu žalobce ze dne 8. 9. 2017 a to do 90 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10 228,-Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Ve věci vedené před žalovaným pod sp. zn. FA/ZP/973/2017 se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti s tím, že dne 8. 9. 2017 podal návrh na zahájení řízení žalovaným, kterým uplatnil nárok vyplývající z pojistné smlouvy č. 7132954114 uzavřené dne 31. 7. 2016 proti společnosti Česká pojišťovna, a.s. se sídlem Spálená 75/16, Praha 1, (dále jen „Česká pojišťovna“). Žalovaný zahájil řízení dne 14. 9. 2017 a vyzval žalobce k odstranění nedostatků návrhu na zahájení řízení. Žalobce tak učinil dne 30. 10. 2017, od této doby zůstal žalovaný vůči žalobci nečinný. Žalobce proto dne 6. 4. 2018 podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád vyzval žalovaného k odstranění nečinnosti. Žalovaný se k výzvě vyjádřil sdělením ze dne 23. 4. 2018 a dále zůstal nečinný až do dne podání žaloby.
2. Rozsudkem ze dne 24. 9. 2018, č. j. 8A 86/2018-37, Městský soud v Praze (dále též jen jako „městský soud“) žalobě vyhověl a uložil žalovanému vydat ve věci nález do 90 dnů od právní moci rozsudku.
3. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 11. 2019, č. j. 3As 106/2018-26, rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud vytkl městskému soudu, že se opomněl zabývat argumentací stěžovatele (žalovaného) stran jeho chybějící pravomoci k vydání nálezu resp. k vedení řízení. Jak uvedl, jedná se o významnou otázku, kterou je třeba v řízení před městským soudem vyřešit, jelikož může mít zásadní dopad na rozhodnutí soudu o věci samé. Dále Nejvyšší správní soud uložil městskému soudu postavit na jisto počátek zákonné lhůty pro vydání nálezu, s tím, že ten se odvíjí od toho, zda ve věci byly shromážděny všechny podklady nutné pro rozhodnutí žalovaného. Pokud by lhůta k rozhodnutí stanovená § 15 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“) ještě neuplynula, popř. ani nezačala plynout, nebylo by možno konstatovat nečinnost žalovaného.
4. Městský soud v Praze vyzval žalovaného, aby sdělil, zda ve věci rozhodl, resp. kdy lze vydání nálezu očekávat. Výzva byla žalovanému doručena dne 3. 1. 2020 a odpověď byla urgována dne 21. 1. 2020, žalovaný na výzvu soudu nereagoval.

II.

Posouzení žaloby

5. Městský soud v Praze vyšel ze zjištění, že žalobce podal návrh na zahájení řízení před žalovaným o zaplacení peněžité částky *in eventum* o vyslovení neplatnosti ujednání o nákladech a poplatcích s přílohami. Návrh byl žalovanému doručen 14. 9. 2017. Dne 30. 10. 2017 žalovaný vydal oznámení o zahájení řízení a současně vyzval žalobce k odstranění nedostatků návrhu spočívající v nedostatečném vyličení rozhodujících skutečností, absenci vyčíslení částky bezdůvodného obohacení, dále k předložení důkazních prostředků. Současně bylo přímo žalobci zasláno poučení o právní pomoci, bezplatnosti a nákladech řízení před finančním arbitrem.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

6. Žalobce se k výzvě vyjádřil v písemném podání ze dne 30. 10. 2017, která byla žalovanému doručena dne 3. 11. 2017. Dne 23. 11. 2017 žalovaný vyrozuměl Českou pojišťovnu o zahájení řízení a vyzval ji k poskytnutí vysvětlení a předložení dokumentace vztahující se k předmětu sporu. Dne 8. 12. 2017 Česká pojišťovna oznámila, že ve věci bude právně zastoupena a současně požádala o prodloužení lhůty k vyjádření. Dne 12. 12. 2017 žalovaný sdělil České pojišťovně, že lhůtu k vyjádření prodlužuje do 27. 12. 2017. Vyjádření k výzvě a dokumentaci ve věci Česká pojišťovna zaslala žalovanému dne 12. 12. 2017. Dne 10. 4. 2018 žalobce vyzval žalovaného k opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dne 23. 4. 2018 (žalobci doručeno dne 24. 4. 2018) žalovaný žalobci sdělil, že neshledává důvody k zahájení řízení k opatření proti nečinnosti. Žalovaný pak již v řízení neučinil žádný úkon.
7. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný uvedl, že podmínkou úspěšného podání žaloby je vyčerpání všech prostředků ochrany proti nečinnosti a marné uplynutí lhůty stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí. Lhůta pro vydání rozhodnutí stanovená § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi se odvíjí od okamžiku, kdy finanční arbitr shromáždil všechny podklady nutné pro rozhodnutí, teprve pak lze účastníky seznámit se shromážděnými podklady a teprve od tohoto okamžiku běží lhůta k rozhodnutí.
8. Žalovaný uvedl, že návrh žalobce není ojedinělý. Advokát, který žalobce ve věci zastupuje, zastupoval rovněž více než 150 dalších spotřebitelů ve skutkově obdobných sporech. Řízení všech těchto spotřebitelů byla zahájena na základě šablonovitého návrhu, zástupce žalobce doručuje žalovanému identická vyjádření do více řízení, která mnohdy trpí vadami, nereflktují skutkový stav konkrétního řízení a zástupce žalobce opakovaně odmítá žalovanému poskytnout součinnost. Žalovaný zjistil, že někteří spotřebitelé zastoupení právním zástupcem žalobce nemají zájem na jakémkoliv plnění ze strany pojišťovny, protože uzavřeli smlouvu o postoupení pohledávek na jejímž základě došlo za jednorázovou konečnou úplatu ke změně v osobě věřitele pojišťovny a nadále jím není spotřebitel, nýbrž podnikatel. Podezření žalovaného na odkup pojistných smluv a tedy zneužívání institutů řízení před finančním arbitrem podporují rovněž návrh na zahájení řízení spotřebitelů, kteří zemřeli ještě před podáním návrhu na zahájení řízení, podávání žalob na nečinnost žalovaného i v řízeních, která žalovaný již ukončil a zejména podávání návrhů a žalob v případech, kdy byly veškeré myslitelné nároky spotřebitele z pojistné smlouvy promlčeny a pojišťovna promlčení namítla. Proto žalovaný činí opatření a procesní kroky, kterými reviduje postavení účastníků řízení a existenci spotřebitelského sporu ve všech řízeních, která vede na základě návrhů podávaných právním zástupcem žalobce.
9. Městský soud v Praze posoudil podanou žalobu v souladu s § 79 a násl. s.ř.s. a dospěl k závěru, že byla podána důvodně.
10. Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*
11. Podle § 81 odst. 2 s.ř.s. *je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.*

12. Podle § 15 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., *arbitr rozhoduje ve věci samé bez zbytečného odkladu nálezem, nejdéle však do 90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí; nelze-li ve zvlášť složitých případech, vzhledem k povaze věci rozhodnout ani v této lhůtě, lhůta se přiměřeně prodlouží, nejvýše o dalších 90 dnů. Arbitr účastníky řízení bezodkladně vyrozumí o prodloužení lhůty a její délce.*
13. Městský soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Podmínkou aktivní legitimace podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. je bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti musí být splněna již k okamžiku podání žaloby, což vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, podle kterého: „*pouze ten, kdo před podáním žaloby (v případě řízení vedeného podle správního řádu) podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl), vyčerpal tento prostředek bezvýsledně. Teprve v tomto případě je jeho žaloba přípustná.*“.
14. V případě žalovaného jde o atypický orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, který autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech osob, přičemž na řízení vedená žalovaným se subsidiárně použije správní řád (k povaze rozhodnutí arbitra viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96). Obecný prostředek ochrany před nečinností je upraven v § 80 správního řádu, přičemž opatření proti nečinnosti činí nadřízený správní orgán buď sám, nebo na žádost účastníka řízení, uplynula-li lhůta pro vydání rozhodnutí. Městský soud proto posoudil, zda v případě žalovaného vůbec existoval nějaký nadřízený správní orgán, u kterého by bylo možné prostředek využít.
15. V této souvislosti vycházel městský soud z § 178 odst. 1 správního řádu, dle kterého *nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.* Arbitr rozhoduje ve věci samé nálezem. Opravným prostředkem proti nálezu jsou námitky, o kterých rozhoduje znovu arbitr podle ust. § 16 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Dle městského soudu lze proto podle ust. § 178 odst. 1 správního řádu určit, že žalobce byl nejprve povinen podat návrh na přijetí opatření proti nečinnosti. K tomu v případě žalobce skutečně došlo a tento byl i bezvýsledně vyčerpán, když v daném případě byla výzva žalobce k opatření proti nečinnosti ze dne 6. 4. 2018 podle § 80 správního řádu doručena správnímu orgánu, kterým je právě žalovaný. Žalovaný na výzvu k opatření proti nečinnosti reagoval obecně formulovaným sdělením ze dne 23. 4. 2018, z něhož nelze seznat konkrétní důvody, pro které žalovaný o podaném návrhu dosud nerozhodl, ani jak hodlá svou nečinnost ukončit.
16. Rozhodným momentem pro učinění závěru, zda byly podmínky řízení splněny, ale také pro samotné rozhodnutí ve věci, je určení konkrétního data, od kterého počíná běžet lhůta pro vydání nálezu žalovaným. Podle citovaného § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi rozhoduje arbitr ve věci samé bez zbytečného odkladu nálezem, nejdéle však do 90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí; nelze-li ve zvlášť složitých případech, vzhledem k povaze věci rozhodnout ani v této lhůtě, lhůta se přiměřeně prodlouží, nejvýše o dalších 90 dnů. Podle čl. 8 písm. e) Směrnice Evropského parlamentu

a Rady 2013/11/EU ze dne 21. 5. 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů) „výsledek postupu alternativního řešení sporu musí být k dispozici do 90 kalendářních dnů ode dne, kdy subjekt alternativního řešení sporů obdržel úplný spis stížnosti“. Bližší vysvětlení tohoto ustanovení je obsaženo v odstavci 40 preambule směrnice o alternativním řešení sporů, podle nějž by měl finanční arbitr „ukončit postup řešení sporů on-line či off-line bezodkladně ve lhůtě 90 kalendářních dnů ode dne, kdy obdrží úplný spis ke stížnosti, včetně veškeré příslušné dokumentace týkající se této stížnosti, a to včetně zpřístupnění výsledku postupu alternativního řešení sporů. Subjekt alternativního řešení sporů, který obdržel stížnost, by měl strany o stížnosti vyrozumět poté, co získá veškeré dokumenty nezbytné k zahájení postupu alternativního řešení sporů.“.

17. Soud je povinen vnitrostátní právní úpravu vykládat tak, aby co nejlépe odpovídala smyslu a účelu směrnice Evropské unie, již transponuje (rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 10. 2004, Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, C-397/01 až C-403/01 a ze dne 16. 12. 1993, Theodoro Wagner Miret, C-334/92).
18. Otázkou počátku běhu lhůty pro vydání nálezu se již zabýval Nejvyšší správní soud, který konstatoval, že počátek lhůty je spojen s okamžikem shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí a nijak nesouvisí s následným procesním úkonem žalovaného (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 6. 2018, č. j. 4 Afs 110/2018 - 40, nebo rozsudek ze dne 31. 5. 2018, č. j. 9 As 36/2018 - 37).
19. Řízení před žalovaným Nejvyšší správní soud člení do dvou fází, kdy v první fázi dochází ke shromažďování podkladů a ve druhé fázi k jejich vyhodnocení a právnímu posouzení. V citovaných rozsudcích Nejvyšší správní soud vyloučil, že by se počátek lhůty pro vydání rozhodnutí odvíjel od vyrozumění účastníků o tom, že žalovaný shromáždil veškeré podklady. Výklad žalovaného, podle kterého by lhůta počala běžet okamžikem, kdy si žalovaný vyhodnotí úplnost spisového materiálu a tuto skutečnost projeví navenek tím, že vyhotoví výzvu stranám sporu k seznámení se se spisem, je chybný a nemá oporu v zákoně. Stanovení počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí nelze ponechat pouze v gesci žalovaného, počátek musí být spojen s přezkoumatelnou objektivní skutečností a nesmí být závislý pouze na vůli žalovaného.
20. Pokud jde o námitku pravomoci žalovaného k vydání rozhodnutí, zákon č. 229/2002 Sb., stanoví v § 1 odst. 1 písm. e), že *k rozhodování sporu spadajícího jinak do pravomoci českých soudů je příslušný též finanční arbitr (dále jen „arbitr“), jedná-li se o spor mezi spotřebitelem a pojistitelem nebo pojišťovacím zprostředkovatelem při nabízení, poskytování nebo zprostředkování životního pojištění.*
21. Podle § 9 písm. a) zákona *návrh je nepřijatelný, jestliže spor nenáleží do působnosti arbitra.*
22. Podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona *arbitr řízení zastaví usnesením též, jestliže arbitr následně zjistil, že návrh je nepřijatelný podle § 9.*
23. Jak soud shora uvedl, fáze řízení před finančním arbitrem nejsou jasně a pevně ohraničené a mohou se prolínat a stejně jako v první fázi může dojít k předběžnému právnímu posouzení, tak ve druhé fázi se mohou objevit nebo být navrženy další podklady pro rozhodnutí. Tato okolnost ale není důvodem, proč zpochybňovat či jinak oddalovat počátek běhu lhůty.

24. Žalovaný vyzval žalobce k odstranění vad návrhu dne 30. 10. 2017, již v této fázi řízení bylo na žalovaném, aby ověřil, zda spor náleží do jeho působnosti. Žalovaný měl otázku své pravomoci řešit hned v počátku řízení, pokud tak neučinil, zatížil řízení nedůvodnými průtahy. I pokud by totiž vskutku věc do jeho působnosti nenáležela, jak argumentuje, nezbavilo by to žalovaného povinnosti rozhodnout do 90 dnů od shromáždění podkladů nutných pro rozhodnutí, byť by rozhodoval o zastavení řízení, nikoli meritorně.
25. V okamžiku, kdy obě strany předložily veškeré podklady, které měly k dispozici, započala druhá fáze řízení. V případě, že by se objevily v průběhu druhé fáze další podklady, které by s ohledem na svou povahu žalovanému bránily rozhodnout ve lhůtě 90 dnů, měl žalovaný možnost lhůtu prodloužit o dalších 90 dnů, taková situace však nastala.
26. Z výše uvedených důvodů a s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 31. 5. 2018, č. j. 9 As 36/2018 - 37, dospěl městský soud k závěru, že žaloba byla podána důvodně.
27. Absence konání žalovaného v přiměřené lhůtě a rozhodování v zákonem stanovené lhůtě je v rozporu s cílem zefektivnit a urychlit spory a vede k nedůvodným průtahům v řízení. Jak městský soud konstatoval, otázku své působnosti měl žalovaný řešit na samém počátku řízení, v okamžiku, kdy se ve věci vyjádřila Česká pojišťovna, tedy ode dne 12. 12. 2017, započal běh lhůty pro vydání rozhodnutí. V případě, že by se objevily v průběhu druhé fáze další podklady, které by s ohledem na svou povahu žalovanému bránily rozhodnout ve lhůtě 90 dnů, má žalovaný možnost lhůtu prodloužit o dalších 90 dnů. Žalovaný však vůči účastníkům řízení od tohoto data již neučinil žádný úkon a nereagoval dokonce ani na opakovanou výzvu soudu před vydáním rozsudku.
28. Zasláním výzvy k opatření nečinnosti žalobce splnil podmínky pro podání žaloby.
29. Žalovaný nevydal rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě a nevydal je ani do doby rozhodnutí soudu, ačkoli od zahájení řízení uplynulo déle než dva a půl roku. Žalovaný nereagoval dokonce ani na opakovanou výzvu soudu před vydáním rozsudku.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. Městský soud v Praze ze všech uvedených důvodů pokládá žalobu za podanou v souladu se zákonem a za důvodnou. Vyhověl proto návrhu žalobce ovšem s tím, že žalovanému stanovil lhůtu pro rozhodnutí v délce 90 dnů. Takto stanovená lhůta umožní žalovanému, aby ve věci rozhodl a současně poskytnutá lhůty nepřekračuje mezní lhůtu stanovenou § 81 odst. 2 s.ř.s.
31. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. ve věci plně úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které představují 2 000,-Kč za zaplacený soudní poplatek a náklady právního zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „vyhláška“). Žalobci byla přiznána náhrada za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky po 3 100,-Kč, dvakrát náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky po 300,-Kč a 21 % DPH, celkem 10 228 Kč

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. února 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.