

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **V. G.**
zastoupený Mgr. Ondřejem Múkou, advokátem
se sídlem Vyšehradská 423/27, Praha 2

proti
žalovanému: **Finanční arbitř**
sídlem Legerova 1581/69, Praha 1

v řízení na ochranu proti nečinnosti

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Městského soudu v Praze do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení, k rukám zástupce žalobce Mgr. Ondřeje Múky, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou doručenou dne 11.6.2018 Městskému soudu v Praze domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného a žádá, aby soud uložil žalovanému vydat do tří dnů od právní moci rozsudku nález ve věci vedené pod sp. zn. FA/SR/ZP/1268/2017 o návrhu žalobce ze dne 19.12.2017.
2. Žalobce uvedl, že dne 19.12.2017 podal návrh na zahájení řízení před žalovaným, kterým uplatnil nárok vyplývající z pojistné smlouvy proti společnosti Česká pojišťovna, a.s. (dále jen „instituce“). Žalovaný dne 20.12.2017 zahájil řízení pod sp.zn. FA/SR/ZP/1268/2017 a současně vyzval žalobce k odstranění nedostatků návrhu, což oznámil žalobci oznámením o zahájení řízení dne 22.1.2018. Žalobce odstranil nedostatky návrhu vyjádřením ze dne 1.2.2018. Následně zůstal žalovaný vůči žalobci v uvedené věci zcela nečinný, poslední úkon vůči žalobci byl učiněn dne 22.1.2018. Žalobce dne 6.4.2018 vyzval žalovaného k odstranění nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr.ř.“). Žalovaný se k výzvě žalobce k opatření proti nečinnosti nevyjádřil a dále zůstal nečinným až do dne podání žaloby.
3. Žalobce s odkazem na § 15 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“), uvedl žalovaný má rozhodnout bez zbytečného odkladu, aktivně ve věci konat a aktivně obstarávat podklady pro vydání nálezu. Neuvedení lhůty pro obstarání podkladů na žalovaného klade zvýšené nároky, aby aktivně obstaral spisovou dokumentaci a činil úkony v řízení v přiměřené

lhůtě, neboť v souladu s požadavkem na rychlost řízení je žalovaný ve fázi obstarávání podkladů s ohledem na chybějící lhůtu povinen činit úkony v přiměřené lhůtě, srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.1.2018, sp. zn. 14 A 23/2017. Žalobce žalovaného opakovaně informoval, že další relevantní podklady nemá. Žalovaný ve svém vyjádření k výzvě na odstranění nečinnosti sice uvedl, že v řízení pokračuje a podklady analyzuje, ale neuvedl žádné konkrétní úkony nebo opatření, které učinil. Několikaměsíční nečinnost žalovaného nelze považovat za aktivní jednání směřující k rozhodnutí věci bez zbytečného odkladu. Žalovaný ve fázi obstarávání podkladů nečiní úkony v přiměřené lhůtě, aktivně nejedná a je nečinný.

4. Žalovaný ve svém vyjádření shrnuje podstatu řízení, které vede na návrh žalobce. Žalovaný uvádí, že vede desítky řízení, ve kterých jsou řízení zahajovaná na základě šablonovitého návrhu a ve kterých figuruje jako zástupce Mgr. Múka, stejně jako ve zde dotčené věci. Má podezření, že právní zástupce žalovaného zneužívá bezplatnosti řízení před žalovaným, aby získal bezdůvodné obohacení z pojistné smlouvy. Žalovaný postupuje v řízení aktivně a přiměřeně vzhledem ke smyslu institutu mimosoudního řešení sporů, investiční životní pojištění představuje jeden z nejsložitějších a spotřebiteli nejméně pochopitelných produktů na finančním trhu. Nezřídká odkazuje pojistná smlouva na dokumenty, které nebyly předloženy. Žalovaný tak musí zkoumat veškerou smluvní dokumentaci každého jednotlivého případu. Zároveň je povinen rozhodovat spory ve stejném rozsahu jako obecný soud, ale je přitom nadán pouze prostředky a postupy, které mu umožňuje zákon o finančním arbitrovi. Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2018, č. j. 9 As 36/2018–37 žalovaný přehodnotil svůj dosavadní výklad ustanovení § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Žalovaný má za to, že jeho korigovaný výklad odpovídá jak textu a účelu zákona o finančním arbitrovi a smyslu a cíli transponované směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů, tak principům předneseným Nejvyšším správním soudem v citovaném rozhodnutí. Žalovaný má za to, že lhůta podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi počne běžet dnem, kdy si žalovaný vyhodnotí úplnost spisového materiálu a tuto skutečnost projeví navenek tím, že vyhotoví a vypraví výzvu stranám sporu k seznámení se se shromážděnými podklady. Pouhé doručení „posledního“ podkladu v řízení samo o sobě nemůže založit běh lhůty pro vydání rozhodnutí, ostatně i Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalovaný jako správní orgán rozhodující spor je ten, kdo má vyhodnotit úplnost shromážděných podkladů. Je tomu tak proto, že v okamžik doručení kteréhokoliv podkladu od kteréhokoliv účastníka řízení či jiné dožádané osoby nikdy není zřejmé, zda se jedná o doručení skutečně posledního podkladu v řízení. Toto je zjistitelné vždy až ex post po prostudování a vyhodnocení takového podkladu. Obdržený podklad nejenže nemusí prokazovat dosavadní tvrzení a nemusí být úplný, ale žalovaný jej především musí konfrontovat s dosud zjištěnými okolnostmi. Teprve v okamžiku vyhodnocení přijatých podkladů lze tedy s jistotou říci, že poslední přijatý podklad je skutečně poslední a žalovaný má k dispozici úplný spis stížnosti, resp. shromáždil všechny podklady nutné pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Doba, po kterou žalovaný hodnotí obdržené podklady, se liší v závislosti na rozsahu a obsahu předložených podkladů. Lhůta stanovená žalovanému pro vydání rozhodnutí počíná běžet ode dne vyhotovení a expedice výzvy k seznámení se se shromážděnými podklady.
5. Vzhledem k výše uvedenému žalobce nemohl úspěšně vyčerpat prostředky, které stanoví správní řád k ochraně proti nečinnosti v § 80 odst. 3 poslední věta správního řádu, když žádost k přijetí opatření proti nečinnosti lze úspěšně podat až po uplynutí zákonem

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí. Žádost žalobce k opatření proti nečinnosti vyhodnotil žalovaný jako předčasnou, a tudíž nedůvodnou. Zásadní podmínky pro podání správní žaloby ve smyslu § 79 a § 80 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), tedy vyčerpání všech prostředků ochrany proti nečinnosti a marné uplynutí lhůty stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí, nebyly splněny. Soud by tak měl žalobu odmítnout jako nepřipustnou a předčasnou podle § 46 odst. 1 písm. b) a d) s.ř.s. Žalovaný odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, sp. zn. 6 Ans 5/2013, a ze dne 18. 1. 2017, sp. zn. 8 As 88/2016.

6. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného setrval na svých stanoviscích a poukázal na délku řízení. Žalovaný v doplnění vyjádření uvedl, že zástupce žalobce nedisponuje výslovným zmocněním žalobce k jednání a nebyla tak splněna podmínka řízení. Dále žalovaný uvedl, že mu žalobce doložil, že postoupil pohledávku z pojistné smlouvy. Žalobce tedy nedisponuje nárokem, který uplatnil v řízení před žalovaným.
7. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Podmínky tohoto řízení a postup soudu při rozhodování o těchto žalobách je upraven v § 79 a násl. s.ř.s., podle kterého se ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle ustanovení § 81 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni vydání svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.
8. Městský soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Podmínkou aktivní legitimace je bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s.p.ř.). 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. „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), vyčerpá tento prostředek bezvýsledně.“ V daném případě byla výzva žalobce k opatření proti nečinnosti podle § 80 spr.ř. doručena dne 10.4.2018 nadřízenému správnímu orgánu, kterým je žalovaný (dle § 178 odst. 1, věta druhá, správního řádu ve spojení s § 16 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi). K opatření proti nečinnosti se žalovaný nijak nevyjádřil a dne 11.6.2018 byla doručena žaloba proti nečinnosti zdejšímu soudu.
9. 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 § 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. Otázkou počátku běhu lhůty pro vydání nálezu se

zabýval Nejvyšší správní soud (viz. rozsudek NSS ze dne 19.6.2018, č.j. 4 Afs 110/2018-40, rozsudek NSS ze dne 31.5.2018, č.j. 9 As 36/2018 – 37), který konstatoval, že počátek lhůty je spojen s okamžikem shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí a nijak nesouvisí s následným procesním úkonem žalovaného. 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 ani v rozsudcích Nejvyššího správního soudu. 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. K tomuto soud v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu uvádí, že uvedené dvě fáze řízení nejsou jasně a pevně ohraničené a je z povahy věci zřejmé, že se obě fáze mohou 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. V okamžiku, kdy obě strany předložily veškeré podklady, které měly k dispozici, a žalovaný nevyzval strany, aby předložily další konkrétní podklad, je nepochybné, že druhá fáze řízení započala. 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.

10. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným vyplývá, že dne 20.12.2017 byl žalovanému doručen návrh žalobce na zahájení řízení před finančním arbitrem o zaplacení peněžité částky in eventum o vyslovení neplatnosti ujednání o nákladech a poplatcích. Dne 22.1.2018 žalovaný vydal Poučení o právní pomoci, bezplatnosti a nákladech řízení před finančním arbitrem, stejného dne vydal žalovaný Oznámení navrhovateli o zahájení řízení a Výzvu navrhovateli k odstranění nedostatků návrhu. Toto Oznámení a Výzvu dle přiložené doručenky doručil žalovaný do datové schránky zástupce žalobce dne 23.1.2018. Dne 5.2.2018 bylo žalovanému doručeno vyjádření žalovaného k výzvě k odstranění nedostatků ze dne 22.1.2018, ve kterém mimo jiné uvádí, že nedisponuje jinými důkazy nebo prostředky, než které již doložil. Dne 10.4.2018 byla žalovanému doručena výzva žalobce k opatření proti nečinnosti podle § 80 spr.ř. Dne 13.7.2018 vydal žalovaný Opakovanou výzvu k odstranění nedostatků návrhu, která byla dle přiložené doručenky doručena pouze zástupci žalobce. Dne 6.8.2018 bylo žalovanému doručeno vyjádření k opakované výzvě k odstranění nedostatků ze dne 16.7.2018.
11. Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že v tomto případě ještě nenastal okamžik, kterým by počala běžet lhůta pro vydání nálezu tak, jak ho předpokládá zákon o finančním arbitrovi a rozsudky Nejvyššího správního soudu. Z povahy věci nemohlo fakticky dojít ke shromáždění podkladů, když se k návrhu na zahájení řízení ani nevyjádřila druhá strana sporu, tj. instituce. Bez vyjádření instituce a dokladů, které by případně doložila, není možné, aby žalovaný započal s druhou fází řízení, když objektivně nedokončil fázi shromažďování podkladů pro rozhodnutí.

12. Soud na druhé straně konstatuje, že ze správního spisu je patrné, že od doručení návrhu dne 20.12.2017 žalovaný nijak nevyrozuměl instituci o zahájení řízení ani ji nevyzval k tomu, aby se vyjádřila k návrhu na zahájení řízení a doplnila potřebné podklady pro rozhodnutí. Je tedy patrné, že ze strany žalovaného dochází fakticky k dlouhodobé nečinnosti, protože nejedná dostatečně rychle tak, aby mohl v souladu s § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi vydat nález bez zbytečného odkladu. Žalovaný nepostupuje v souladu se základními zásadami správního řízení, když se ani nepokouší podklady pro rozhodnutí zajistit. Žalovaný nedodržováním svých povinností porušuje zásadu rychlosti řízení a v neposlední řadě také narušuje právní jistotu účastníků řízení, protože počátek běhu lhůty pro vydání nálezu je ponechám plně na libovůli žalovaného. Z důvodů, které vznikají ryze z nečinnosti žalovaného, nemůže dojít k počátku běhu lhůty tak, jak předpokládá zákon. S ohledem na uvedená závažná porušení procesních povinností a základních zásad ze strany žalovaného, soud dospěl k závěru, že by žalobce měl mít možnost ochrany proti nečinnosti žalovaného a počátek lhůty k vydání nálezu by měl být s ohledem na konkrétní situaci a nečinnost žalovaného dovozen. V opačném případě by mohlo dojít k tomu, že lhůta pro vydání rozhodnutí nikdy nezačne běžet. V okamžiku, kdy žalovaný ani nevyrozuměl instituci o probíhajícím řízení, ani ji nevyzval k doplnění důkazů, dovodil soud, že lhůta pro vydání nálezu začala běžet nejpozději ode dne doručení vyjádření žalobce k výzvě k odstranění nedostatků ze dne 16.7.2018, tj. ode dne 6.8.2018 a skončila dne 5.11.2018. Žalobce byl v tomto okamžiku již dvakrát vyzván k odstranění vad a doplnění podání velmi obdobnou výzvou žalovaného a žalobce ve vyjádřeních opakovaně uvedl, že již nemá další podklady pro rozhodnutí, které by předložil. Dovozený konec lhůty tak nastává téměř rok po zahájení řízení, kdy žalovaný protistranu ani nevyrozuměl o zahájení řízení.
13. Žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podaná dne 11.6.2018, tzn. před uplynutí lhůty pro vydání nálezu., která skončila 5.11.2018. Z výše uvedených důvodů a s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu v bodě 46. rozsudku ze dne 31.5.2018, č.j. 9 As 36/2018 – 37, zdejší soud dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky řízení a žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) a d) s.ř.s. aniž by se zabýval její důvodností. Pro úplnost soud uvádí, že i návrh na opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu podal žalobce již dne 10.4.2018, tzn. dříve, než správnímu orgánu uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí (která skončila dne 5.11.2018). přitom z výslovného znění ustanovení § 80 správního řádu vyplývá, že jde o institut, který lze uplatnit až po té, kdy správnímu orgánu uplynula zákonem stanovená lhůta pro rozhodnutí. Žalobce tedy podal návrh na opatření podle § 80 správního řádu předčasně a nevyčerpal tak řádně a bezvýsledně prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.
14. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s.ř.s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. K námitce žalovaného k nedostatkům zastoupení žalobce odkazuje soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.1.2019 č.j. 6 Afs 342/2018-29 (dostupný na www.nssoud.cz), který obsahově shodnou plnou moc považoval v řízení, kde vystupoval rovněž žalovaný, za dostatečnou, resp. její neuznání za formalistický přístup. Nutno uvést, že uvedený závěr soudu o nesplnění podmínek pro projednání žaloby neznamená, že by soud bránil žalobci v přístupu k soudu. Jestliže trvá nečinnost žalovaného, je na jeho vůli, zda svých práv domáhat se ochrany proti nečinnosti znovu využije při respektování zákonem stanovených podmínek.

15. O vrácení zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby v částce 2.000,- Kč rozhodl soud podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož soud vrátí poplatek z účtu soudu tomu, kdo jej zaplatil, jestliže byla žaloba odmítnuta. Vzhledem k tomu, že zákonem stanovené podmínky pro vrácení soudního poplatku byly splněny, rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobci k rukám jeho právního zástupce v třicetidenní lhůtě ode dne nabytí právní moci tohoto usnesení.

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 nejbližší 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.

V Praze dne 22. února 2019

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu