



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **V. C.**, zastoupen JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem Vyšehradská 421/21, Praha 2, proti žalovanému: **Finanční arbitr**, se sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. FA/SR/ZP/922/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2019, č. j. 10 A 109/2018 - 77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2019, č. j. 10 A 109/2018 - 77 (dále „napadené usnesení“), jímž městský soud odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. FA/SR/ZP/922/2017.

[2] V žalobě ze dne 12. 7. 2018 žalobce uvedl, že žalovaný zahájil dne 1. 9. 2017 na jeho návrh předmětné řízení proti společnosti Česká pojišťovna, a.s. (dále též „instituce“), jehož podstatou je požadavek na určení absolutní neplatnosti smlouvy investičního životního pojištění, uzavřené mezi Institucí a žalobcem a na vydání bezdůvodného obohacení. Sdělením ze dne 20. 3. 2018 zaslal žalovaný žalobci své předběžné právní posouzení na

řešení sporu a vyzval jej k vyjádření; žalobce reagoval dne 4. 4. 2018 tak, že s posouzením věci žalovaným nesouhlasí. Zároveň žalovaného upozornil na to, že z obsahu jeho sdělení vyplývá, že již shromáždil veškeré podklady k vydání nálezu, tudíž očekává vydání nálezu ve lhůtě podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“). Žalovaný však nález v této lhůtě nevydal a rovněž jej nevyrozuměl o prodloužení lhůty k vydání nálezu o dalších 90 dnů. Žalobce tak měl za to, že žalovaný měl vydat nález nejpozději do 18. 6. 2018. Poukázal rovněž na to, že vyčerpal procesní prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve správním řízení.

[3] V **napadeném usnesení** městský soud uvedl, že žaloba je nepřípustná, neboť nejsou splněny všechny podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v podobě bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Soud přitom vysvětlil, že podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu může účastník žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Zákon o finančním arbitrovi stanoví lhůtu bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí – s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 9 As 36/2018 – 37 počátek běhu této lhůty nastává v okamžiku, kdy se veškeré nutné podklady dostanou do dispozice finančního arbitra, tedy kdy obdrží úplný spis. V projednávané věci bylo vyjádření instituce společně s podklady žalovanému doručeno dne 29. 11. 2017. Lhůta 90 dnů pro rozhodnutí finančního arbitra se v žádném případě neodvívá od okamžiku, kdy žalobce žalovanému doručil návrh na zahájení řízení, neboť v té době o celé věci nebyla informována příslušná instituce. Nadto důležitým podkladem pro rozhodování ve věci je i samotné vyjádření instituce. Vzhledem k rozsáhlosti a složitosti věci, o které měl žalovaný rozhodovat, měl soud za to, že žalovaný postupoval správně, když zároveň zjišťoval další skutečnosti výzvou vůči Instituci, na niž tato reagovala dne 29. 11. 2017, kdy bylo žalovanému doručeno množství dalších podkladů. Právě tento den je proto podle soudu nutné označit za den, kdy byly shromážděny všechny relevantní podklady potřebné pro vydání nálezu. Pokud žalobce uplatnil dne 31. 1. 2018 opatření proti nečinnosti, učinil tak v rozporu s ustanovením § 80 odst. 3 správního řádu předčasně, proto k takovému úkonu nelze přihlížet. Jak přitom dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku sp. zn. 5 As 9/2015, není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti, jedná se o žalobu nepřípustnou, kterou soud odmítne, přičemž k případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet. Za dané situace tedy žalobce podle závěru soudu nevyčerpal příslušné prostředky obrany v rámci správního řízení, tudíž je na místě žalobu odmítnout.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému usnesení **kasační stížnost**, v níž uvedl, že ji podává dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vyslovil názor, že lhůta pro vydání rozhodnutí žalovanému počala běžet již při samotném zahájení řízení, neboť v tento okamžik obdržel Pojistnou smlouvu, všeobecné a doplňkové pojistné

pokračování

podmínky a doklad o placení pojistného. Tyto doklady jsou podstatné i podle následně vydaného nálezu žalovaného ze dne 2. 4. 2019, který hovoří o tom, že není nutné zjišťovat další skutečnosti nad rámec těchto dokumentů. Obdobný pojistný produkt ostatně ve vztahu k téže Instituci žalovaný posuzoval již v minulosti, přičemž žalovaný opět vycházel pouze z pojistné smlouvy. Z informací poskytnutých žalovaným nadto vyplývá, že ten se problematikou životního pojištění v minulosti zabýval v 805 řízení proti téže Instituci. Žalovaný tak nemusel čekat na vyčíslení bezdůvodného obohacení vypracovaného Institucí. Vyjádření instituce tak není možné bez dalšího považovat za podklad nutný k rozhodnutí, neboť je nutné zkoumat jeho obsah. Počátek lhůty pro vydání rozhodnutí dle zákona o finančním arbitrovi tak nelze směřovat s povinností žalovaného vyzvat Instituci k vyjádření. Stěžovatel poukazoval dále na to, že zákon o finančním arbitrovi stanoví dvě lhůty k vydání rozhodnutí; žalovaný totiž má primárně povinnost rozhodnout bez zbytečného odkladu. V tomto směru zdůraznil, že žalovaný jakýmkoli způsobem nereagoval na jeho výzvu k odstranění nečinnosti ze dne 31. 1. 2018, tudíž stěžovatel nemohl vědět, v jaké fázi se předmětné řízení nachází. V neposlední řadě odkazoval na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 132/2016, podle kterého představuje řádné vyčerpání prostředku stanoveného k ochraně proti nečinnosti správního orgánu i podání žádosti účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti učiněné již před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, pokud je již kde dni podání této žádosti z konkrétních okolností případu zjevné, že správní orgán je a bude nečinný. S ohledem na svou vědomost o tom, že žalovaný nestíhá vyřídit podobné případy, oprávněně usoudil, že i předmětné řízení bude zatíženo průtahy. I pokud by Nejvyšší správní soud konstatoval, že lhůtu pro rozhodnutí je nutné počítat od doručení vyjádření a podkladů od instituce, měl za to, že závěry městského soudu nemohou obstát pro přepjatý formalismus. Městský soud podle žalobce totiž přehlédl, že i podle informací dostupných mu v době jeho rozhodování byl žalovaný zjevně nečinný, když zjevně nerespektoval předchozí rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Zvláště když žalovaný žalobce o řízení informoval až v dubnu 2018, a to toliko obecně, aniž by mu sdělil, v jaké fázi se řízení nachází.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti odmítl vyjádřit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[8] Stěžovatel ve své kasační stížnosti důvod jejího podání správně podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004). Naplnění tohoto důvodu přitom může založit i to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016,

č. j. 6 As 2/2015 - 128 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98.

[9] Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná a zda žalovaný byl nečinný či nikoli. Nejvyšší správní soud se může za dané procesní situace zabývat pouze tím, zda žaloba stěžovatele na ochranu proti nečinnosti splňovala procesní podmínky pro její projednání.

[10] Nejvyšší správní soud ve vztahu k okamžiku počátku běhu lhůty pro rozhodnutí žalovaného musí setrvat na své rozhodovací praxi, jež byla započata rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 9 As 36/2018 – 37, podle něhož *„Počátek běhu lhůty je tudíž spojen s okamžikem shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí a neodvisí od následného procesního úkonu finančního arbitra.*

Řízení před finančním arbitrem (podobně jako jiná správní nebo soudní řízení) lze rozčlenit do dvou fází. V první fázi dochází ke shromažďování podkladů, ve druhé fázi k jejich vyhodnocení a právnímu posouzení případu...

V první fázi řízení je finanční arbitr povinen shromáždit veškeré podklady nezbytné pro zjištění relevantního skutkového stavu. V okamžiku jejich shromáždění první fáze řízení končí a začíná fáze druhá. Lze sice připustit, že nemusí být vždy zcela zřejmé, kdy tento okamžik nastane, neboť obě fáze řízení se mohou dílčím způsobem prolínat: stejně jako může v první fázi řízení docházet k (předběžnému) právnímu posouzení věci, mohou se v průběhu druhé fáze objevit nebo být navrženy podklady pro rozhodnutí. V tomto ohledu je povinností finančního arbitra shromáždit veškeré relevantní podklady do skončení první fáze řízení, a to bez zbytečných průtahů (§ 6 odst. 1 správního řádu). Skutečnost, že byly nezbytné podklady již shromážděny, si musí finanční arbitr sám posoudit, neboť jedině tehdy může přistoupit k jejich vyhodnocení a právnímu posouzení sporu...

Zpracování, analyzování, hodnocení a právní posouzení získaných poznatků musí být včleněno do druhé fáze řízení, která je omezena nejzazší možnou lhůtou pro vydání rozhodnutí.“

[11] Z výše citovaného rozhodnutí pro nyní projednávanou věc podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že první fáze spočívající ve shromažďování podkladů nemůže z povahy věci skončit dříve, než druhý účastník (instituce) byl informován o vedení předmětného řízení a než měl možnost se k věci vyjádřit. Vyjádření instituce může podstatným způsobem posloužit ke shromáždění příslušných podkladů ke konečnému rozhodnutí žalovaného. Nezáleží přitom na tom, zda toto vyjádření instituce bude v druhé fázi řízení žalovaným výslovně použito či nikoli, neboť to už je otázkou meritorního posouzení. Akceptace názoru, že lhůta pro vydání rozhodnutí žalovanému běží již od podání příslušného návrhu, pokud následně žalovaný výslovně nevyužije podklady získané od příslušné instituce, by vedla ke značné procesní nejistotě, neboť by objektivní určení počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí (nálezu) bylo odvislé od následného vyjádření příslušné instituce a jejího konečného meritorního posouzení, které je však věcí meritorního posuzování ve druhé fázi řízení. V takovém případě by vlastně v určitém slova smyslu obě fáze v určitý moment zejména při zpětném pohledu splývaly, neboť teprve po vydání nálezu žalovaným a zhodnocením dané věci by bylo možné postavit na jisto, zda žalovaný shromáždil všechny podklady pro rozhodnutí ve věci již při podání návrhu,

pokračování

nebo až po příslušném vyjádření instituce. Takový přístup by podle názoru Nejvyššího správního soudu vedl ke značné procesní nejistotě.

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že lhůta podle ustanovení § 15 zákona o finančním arbitrovi může počít běžet nejprve po vyjádření příslušné instituce, neboť to nejen zajistí to, že i příslušná instituce coby účastník daného řízení má garantována procesní práva, ale i získání dalších podkladů důležitých pro rozhodnutí v dané věci. Tyto podklady od příslušné instituce přitom mohou být důležité i tehdy, pokud by následně sloužily pouze k podpoře závěrů vyplývajících z návrhu a příslušných podkladů navrhovatele (resp. jejich potvrzení), neboť nelze dopředu dovozovat, jak budou podklady k příslušné instituce vyhodnoceny a k čemu budou sloužit. To, že údajně v obdobných věcech v mezidobí žalovaný určitým způsobem rozhodl, nelze bez dalšího použít pro závěr, že i v projednávané věci bude rozhodnuto stejně, neboť to záleží na posouzení okolností daného případu, které může žalovaný zjistit bez důvodných pochybností teprve po vyjádření příslušné instituce. K určení jednotlivé fáze řízení (tj. zda se řízení nachází v první nebo ve druhé fázi) je tedy nutné přistoupit z pohledu daného okamžiku příslušného řízení, tj. zda v dané chvíli žalovaný shromáždil či shromažďuje podklady pro rozhodnutí ve věci nebo zda je již posuzuje, nikoli toho, jak budou následně určité podklady (které nadto nemusely být ještě v dané chvíli od příslušné instituce ani získány) potencionálně posouzeny.

[13] Pokud se stěžovatel dovolává toho, že žalovaný má ve věci samé rozhodnout bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 90 dnů od shromáždění všech podkladů, musí Nejvyšší správní soud uvést, že ani na základě této argumentace nemůže dojít k posunu výše uvedeného data, od něhož žalovanému běžela lhůta pro rozhodnutí, neboť stále má Nejvyšší správní soud za to, že bez ohledu na složitost případu je na místě, aby žalovaný poskytl prostor pro realizaci procesních práv i příslušné instituci. Teprve od tohoto okamžiku může začít žalovanému plynout lhůta k rozhodnutí. Jestliže se stěžovatel v tomto směru domnívá, že určení okamžiku, od něhož měla žalovanému plynout lhůta k rozhodnutí, je pořád stejné, pouze žalovaný měl rozhodnout okamžitě (tj. neměl lhůtu 90 dnů pro své rozhodnutí, jak dovodil městský soud), musí Nejvyšší správní soud uvést, že bezodkladně musí správní orgán rozhodnout v jednoduchých (často i typově obdobných) věcech. V projednávané věci však Nejvyšší správní soud nemá za to, že by se jednalo o jednoduchou věc, která by zakládala povinnost žalovaného rozhodnout bezodkladně ve smyslu „ihned po získání příslušných podkladů“. Jak přitom ověřil z předloženého spisu žalovaného, jen samotný návrh obsahoval přes 60 stránek textu, vyjádření příslušné instituce pak je uvedeno na více než 20 stranách textu, k němuž byl připojen přípis nazvaný jako Doložení podkladů obsahující rovněž přes 20 stran textu (byť se týkalo i dalších řízení). Za takové situace s ohledem na rozsah těchto podání a procesní aktivitu účastníků řízení má Nejvyšší správní soud za to, že žalovaný nemohl bez dalšího rozhodnout bezodkladně, ale že měl rozhodnout ve lhůtě 90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí, neboť se zjevně nejednalo o jednoduchou kauzu.

[14] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalovaný na stěžovatelovu výzvu k odstranění nečinnosti ze dne 31. 1. 2018 reagoval až ve sdělení k výzvě k opatření proti nečinnosti ze dne 23. 4. 2018, v němž vysvětlil, že se jedná o velice složitou problematiku, kdy musí zohlednit konkrétní okolnosti daného případu odlišujících je od jiných, zdánlivě

podobných případů, přičemž vysvětlil svůj budoucí postup s ohledem na vývoj případu. Výslovně přitom konstatoval, že podle jeho názoru dosud neshromáždil všechny podklady nutné pro rozhodnutí ve věci, a tak zatím podle něj nezačala běžet lhůta pro vydání nálezu ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitru. Z obsahu správního spisu přitom Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaný v mezidobí vyzýval Instituci k předložení dalších podkladů. Nejvyšší správní soud má za to, že se stěžovateli na základě tohoto sdělení dostala informace, v jaké fázi se předmětné řízení nachází – podle žalovaného se přitom mělo jednat o „první fázi“ spočívající ve shromažďování podkladů. Stěžovatel (zastoupen osobou práva znalou – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2015, č. j. 9 As 27/2015 - 59), tak byl informován o stavu řízení a musel vědět, že jeho opatření proti nečinnosti ze dne 31. 1. 2018 bylo podáno předčasně.

[15] Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje s argumentací stěžovatele, že při posouzení otázky řádného uplatnění prostředku stanoveného k ochraně proti nečinnosti je nutné přihlédnout k tomu, že v době jeho podání bylo na místě očekávat nečinnost žalovaného. Za základ svých úvah v tomto směru pokládá rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, podle kterého *„Pokud v tomto ustanovení zákonodárce užil minulého času „vyčerpal“ při formulaci podmínky vyčerpání prostředků ochrany a naproti tomu času přítomného „může se domáhat“ při formulaci oprávnění k podání žaloby, je třeba z toho logicky dovodit, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem musí být splněna již k okamžiku podání žaloby.“* Nejvyšší správní soud má s ohledem na tyto závěry za to, že otázku vyčerpání prostředků nápravy na ochranu proti nečinnosti nelze posuzovat na základě toho, jestli žalobce po podání žaloby očekává negativní vyřízení své žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti učiněné již před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť s ohledem na zásadu subsidiarity vlastní soudnímu přezkumu správními soudy je na místě, aby žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána až poté, co správní orgány dostanou prostor k nápravě vytýkaného stavu. V opačném případě nedojde ke splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

[16] Nejvyšší správní soud rovněž nesdílí názor stěžovatele, že by závěry městského soudu byly přepjatě formalistické. Pokud ustanovení § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu stanoví, že účastník řízení může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat až po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí, nelze přihlížet k tomu, že účastník na tuto lhůtu nedbá a podá „dopředu“ a fakticky „preventivně“ (neboť z obsahu kasační argumentace rovněž vyplývá, že vlastně teprve předpokládal nečinnost žalovaného), neboť nepostupuje v souladu se správním řádem, který mu v tomto směru stanoví příslušný správní postup. Jestliže soudní řád správní jako podmínku pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu stanoví bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany podle příslušného procesního předpisu, přičemž tuto podmínku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném rozsudku vyložil tak, že tato musí být před podáním žaloby splněna (nelze proto zohlednit ani její případně pozdější splnění, tudíž je na místě postupovat dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoli ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které umožňuje dodatečné zhojení odstranitelné procesní vady), znamená to, že žalobce musí postupovat v souladu se zákonem a dát v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu správními soudy možnost správnímu orgánu napravit údajně protiprávní stav.

pokračování

Nelze proto aprobovat takový postup, který neodpovídá zákonem stanovenému. Jestliže tedy účastník řízení podá žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v rozporu se zákonem (zde předčasně), nelze hovořit o řádném bezvýsledném vyčerpání prostředků nápravy.

[17] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu