



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce J. J., zastoupeného Mgr. Ondřejem Múkou, advokátem se sídlem Praha 2, Vyšehradská 423/27, proti žalovanému **Finančnímu arbitrovi**, se sídlem Praha 1, Legerova 1581/69, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2018, č. j. 8 A 86/2018 – 39,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2018, č. j. 8 A 86/2018 – 39, **se ruší**
a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce se žalobou podanou podle ustanovení § 79 a násl. soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“) domáhal u Městského soudu v Praze ochrany proti nečinnosti žalovaného. Té se měl dle žalobního tvrzení žalovaný dopustit tím, že doposud nevydal nález ve věci vedené pod sp. zn. FA/ZP/973/2017 o návrhu žalobce ze dne 8. 9. 2017, v němž uplatnil nárok z pojistné smlouvy č. 7132954114, uzavřené dne 31. 7. 2016, proti České pojišťovně, a. s. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2018, č. j. 8 A 86/2018 – 39, byla žalovanému uložena 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 rozsudku.

[2] V napadeném rozsudku městský soud označil pro posouzení věci za klíčovou otázku, zda žalovaný nesplnil povinnost rozhodnout ve věci samé ve lhůtě 90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí, v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“), jenž je odrazem

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. května 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). Dle městského soudu se lhůta 90 dnů pro rozhodnutí bez dalšího neodvívá od okamžiku, kdy žalovaný obdržel od České pojišťovny, a. s., vyjádření k návrhu a dokumentaci k uzavřené pojistné smlouvě, jelikož § 12 zákona o finančním arbitrovi ukládá žalovanému ve věci aktivně opatřovat důkazy, vyžadovat od účastníků řízení předložení veškerých důkazů na podporu jejich tvrzení, je oprávněn i bez návrhu ve věci nařídít ústní jednání. Položením rovnítka mezi počátek běhu lhůty 90 dnů pro vydání rozhodnutí od shromáždění podkladů a obdržení vyjádření žalovaného a vyžádané dokumentace by dle městského soudu došlo k prolomení zásady § 12 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, tj. rozhodovat podle nejlepšího vědomí a svědomí, nestranně, spravedlivě, bez průtahů a také pouze na základě skutečností zjištěných v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy (zásada materiální pravdy). Na druhou stranu by však bylo v rozporu s požadavkem jednoduchého, efektivního, rychlého a levného způsobu řešení vnitrostátních i přeshraničních sporů (jak jej vytyčuje shora citovaná směrnice v čl. 4 a 5 preambule), pokud by bylo ponecháno zcela na libovůli finančního arbitra, kdy pokládá shromažďování podkladů za dokončené. Právě účel a smysl zákona o finančním arbitrovi označil městský soud za vodítko pro určení počátku zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí (*90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí*).

[3] Ze správního spisu přitom městský soud zjistil, že žalovaný ode dne 12. 12. 2017, kdy obdržel od České pojišťovny, a. s., vyjádření k věci a spisový materiál, ve věci neučinil žádný úkon, přičemž ani není zřejmé, zda má již skutkový stav za dostatečně objasněný, či zda ještě hodlá účastníky vyzvat k doplnění důkazních návrhů nebo ve věci nařídít jednání. Městský soud proto uzavřel, že od naposledy uvedeného data je žalovaný nečinný, což je v rozporu se všemi uvedenými principy.

[4] K obraně žalovaného nepřipustností žaloby, pokud jde o nutnost bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve správním řízení, městský soud konstatoval, že za takový prostředek lze považovat i podání žádosti účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti učiněné již před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, pokud je již ke dni podání žádosti z konkrétních okolností případu zjevné, že správní orgán lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí nedodrží (§ 80 odst. 3 věta druhá správního řádu). Podání žaloby tak v daném případě dle městského soudu zůstalo jediným prostředkem obrany žalobce proti nečinnosti žalovaného a nejde tak o návrh nepřipustný.

[5] Proti tomuto rozsudku brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti ze všeho nejdříve upozornil na povahu a účel institutu finančního arbitra jako mimosoudního orgánu řešení spotřebitelských sporů na finančním trhu. Poukázal také na skutečnost, že právní zástupce žalobce zastupuje v řízení před finančním arbitrem více než 150 dalších spotřebitelů, za které podává šablonovité návrhy a odmítá poskytovat součinnost s tím, že veškeré potřebné podklady má obstarat finanční arbitr sám. Stěžovatel v červnu 2018 zjistil, že část spotřebitelů, zastoupených tímto

pokračování

zástupcem, již nemá na plnění pojišťovny zájem s ohledem na postoupení své pohledávky; tím došlo ke změnám v osobě věřitele, jímž již není spotřebitel, ale podnikatel. Ačkoliv se tedy za daného stavu již jedná o spor mezi podnikateli, zástupce záměrně využívá zdánlivě formálního splnění podmínek bezplatného řízení před finančním arbitrem. Na dotaz stěžovatele stran postoupení pohledávek reagoval zástupce žalobce podáním, jímž odmítl poskytnout součinnost z důvodu šikanózního požadavku a soukromoprávního institutu postoupení pohledávek. Právní zástupce tak vytrvale odmítá bez vážného důvodu poskytnout stěžovateli součinnost nutnou pro posouzení jeho věcné příslušnosti, coby esenciální podmínky řízení. V důsledku uvedené skutečnosti proto stěžovateli nezbylo, než již několik desítek řízení zastavit. O tom byl ostatně informován městský soud ve vyjádření k žalobě.

[7] Z tohoto pohledu proto stěžovatel zdůrazňuje, že podmínkou vlastního projednání nečinnosti žaloby je probíhající správní řízení vedené příslušným správním orgánem; správnímu orgánu totiž nelze uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci, ke které není věcně příslušný (jinak by vydal rozhodnutí nicotné). Přestože byl městský soud o možné nepřislušnosti stěžovatele vyrozuměn, touto zásadní otázkou se vůbec nezabýval (nezmínil ji ani v narativní části napadeného rozsudku). Stěžovatel zároveň navrhoval důkaz výsledkem žalobce za účelem prověření jeho postavení v rámci smluvního vztahu k finanční instituci a tvrzenému sporu, avšak městský soud se ani s tímto navrženým důkazem nijak nevypořádal a nesdělil důvod, pro který by neměl být proveden. Napadený rozsudek naopak vzbuzuje dojem, že městský soud příslušnost finančního arbitra bez dalšího presumoval, s ohledem na jemu uloženou povinnost vydat ve věci rozhodnutí (nález). Stěžovatel má tedy za to, že městský soud žalobu věcně projednal, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky.

[8] Pro případ, že by Nejvyšší správní soud dospěl k jinému závěru, napadá stěžovatel rozsudek městského soudu rovněž z důvodu nesprávně zjištěného skutkového stavu a nesprávného právního posouzení počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí. Dle stěžovatele městský soud dovedl jeho nečinnost, ačkoliv výslovně připustil, že v době podání žaloby ještě nemusel mít shromážděny veškeré podklady nutné pro rozhodnutí ve věci; přitom právě až od tohoto okamžiku běží lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci (§ 15 odst. 1 věta první zákona o finančním arbitrovi). Městský soud zároveň dovozenou nečinnost nezdůvodnil jinak, než prostým uplynutím času od posledního úkonu v řízení; nijak se nevypořádal s předmětem sporu, respektive jeho složitostí, chováním stěžovatele a účastníků řízení, zejména právního zástupce žalobce, a tím, co je pro účastníky řízení v sázce. Městský soud také pochybil tím, že výslovně zkrátil zákonem předpokládanou lhůtu pro vydání kvalifikovaného rozhodnutí, jelikož do této lhůty vtáhl i úkony vedoucí ke shromáždění dalších potřebných podkladů (bod 18 napadeného rozsudku), což je v rozporu i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 9 As 36/2018 – 37. Krom toho městský soud dovedl přípustnost žaloby, respektive konstatoval vyčerpání procesních prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, pouze na základě odpovědi stěžovatele na výzvu žalobce k přijetí opatření proti nečinnosti. Městský soud totiž dovedl, že touto odpovědí stěžovatel „*explicitně vyjádřil, že ve věci i nadále zůstane nečinný.*“ Stěžovateli však není zřejmé, na základě jakého tvrzení k tomuto závěru městský soud dospěl. Stěžovatel připouští, že žalobcem tvrzenou nečinnost odmítl, avšak

současně uvedl důvody, proč tak činí, a informoval žalobce, že nadále ve věci shromažďuje podklady. Je přitom přesvědčen, že fáze shromažďování podkladů nepochybně zahrnuje rovněž úvahu o tom, jakým směrem dokazování vést. V podrobnostech ke složitosti věci, počtu obdobných sporů a koordinovaném postupu jednotlivých navrhovatelů, respektive jejich zástupců, stěžovatel odkazuje na své vyjádření k žalobě, jímž se městský nezabýval.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Ze všeho nejdříve je nutno zabývat se primární otázkou namítaného nedostatku pravomoci stěžovatele rozhodnout o věci samé. Stěžovatel totiž v kasační stížnosti poukázal na své zjištění, že v řadě jím řešených sporů dochází k postupování pohledávek z pojistných smluv uzavíraných s Českou pojišťovnou, a. s., ze stávajících žalobců na podnikatele, jejichž společným jmenovatelem je právě zástupce žalobce. Dle názoru stěžovatele však v důsledku cese pohledávky ze spotřebitele na podnikatele pozbývá svou pravomoc o věci rozhodnout (§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi). Konkrétně namítá, že městský soud tuto zásadní otázku v napadeném rozsudku zcela opomenul, ač byl o možném nedostatku pravomoci předem vyrozuměn ve vyjádření k žalobě; v této souvislosti se nezabýval ani navrhovaným výsledkem žalobce za účelem prověření jeho postavení v rámci smluvního vztahu k finanční instituci a tvrzenému sporu. Dle stěžovatele napadený rozsudek naopak vzbuzuje dojem, že městský soud příslušnost finančního arbitra bez dalšího presumoval. Stěžovatel má tedy za to, že městský soud žalobu věcně projednal, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky.

[13] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že skutkově i právně obdobnými věcmi se již zabýval v řadě svých dřívějších rozhodnutí (viz například rozsudky ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 Afs 91/2019 – 44, ze dne 17. 4. 2019, č. j. 3 As 105/2018 – 25, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Afs 341/2018 – 31, či ze dne 16. 1. 2019, č. j. 6 Afs 342/2018 – 29; všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), v nichž bylo shodně judikováno, že „závažnou vadu napadeného rozsudku představuje, že městský soud zcela pominul argumentaci stěžovatele předestřenu v první části jeho vyjádření k žalobě [...] Otázka, zda má žalovaný správní orgán vůbec pravomoc vydat rozhodnutí ve věci samé, jehož se žalobce domáhá prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, je jednou z nejdůležitějších otázek, které je třeba v takovém řízení vyřešit. Pokud městský soud nechal tuto námitku stěžovatele bez povšimnutí, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Důvodná naopak není námitka, že městský soud pominul návrh stěžovatele na výsledek žalobce. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě uvedl, že soud musí zohlednit postavení žalobce a otázku, zda má stěžovatel vůbec pravomoc o návrhu žalobce rozhodnout: „V případě, že nemůže vyčkat rozhodnutí Žalovaného o své (ne)příslušnosti dále vést řízení, nechť si ji sám vyhodnotí například tím, že si předvolá Žalobce osobně a prověří si jeho postavení v rámci smluvního

pokračování

vztahu k pojišťovně a tvrzenému sporu.‘ Takovou formulaci však Nejvyšší správní soud nepovažuje za kvalifikovaný důkazní návrh, jímž by se městský soud musel zvlášť zabývat.“

[14] Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené plně dopadá i na nyní projednávaný případ. I v nyní posuzované věci se městský soud v napadeném rozsudku opomněl zabývat argumentací stěžovatele stran jeho chybějící pravomoci k vydání nálezu (respektive k vedení řízení). Jedná se přitom o významnou otázku, kterou je třeba v řízení před městským soudem vyřešit, jelikož může mít zásadní dopad na rozhodnutí soudu o věci samé. Městský soud proto zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pokud jde o údajný návrh na provedení důkazu výsledkem žalobce, ten stěžovatel formuloval ve vyjádření k žalobě v nyní projednávané věci naprosto totožně, jak je citováno výše; Nejvyšší správní soud tak pouze konstatuje, že setrval na svém názoru, že takovou formulaci nelze považovat za kvalifikovaný důkazní návrh, jímž by se městský soud musel zvlášť zabývat.

[15] Nejvyšší správní soud musel přisvědčit i kasační námitce, v níž stěžovatel vyjádřil nesouhlas se způsobem, jakým městský soud dovodil jeho nečinnost, respektive jeho povinnost vydat ve věci nález. Je totiž pravdou, že soud na jedné straně opakovaně zmiňoval, že zákonná devadesátidenní lhůta pro vydání nálezu běží ode dne shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí ve věci, avšak na straně druhé výslovně připustil, že v době podání žaloby stěžovatel ještě nemusel mít veškeré podklady nutné pro rozhodnutí shromážděny, když uvedl, že není zřejmé, zda má stěžovatel „již *skutkový stav za dostatečně objasněný či zda hodlá účastníky vyzvat k doplnění důkazních návrhů nebo ve věci nařídit jednání.*“ (str. 3, bod 15. napadeného rozsudku). Aby však mohl městský soud uložit stěžovateli povinnost vydat ve věci nález (tedy rozhodnutí o věci samé), musí nejprve postavit najisto počátek zákonné lhůty pro jeho vydání, potažmo okamžik jejího uplynutí. Běh lhůty pro vydání nálezu se totiž odvíjí právě od skutečnosti, zda ve věci byly shromážděny všechny podklady nutné pro rozhodnutí stěžovatele či nikoliv (viz § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi); pokud by tato lhůta ještě neuplynula (popřípadě pokud by ani nezačala plynout, jelikož dosud nebyly shromážděny všechny podklady nutné pro rozhodnutí), nebylo by možné konstatovat nečinnost stěžovatele a uložit mu povinnost rozhodnout o věci meritorně nálezem. V tomto ohledu lze rovněž dát za pravdu stěžovateli, že v opačném případě by došlo ke svévolnému zkrácení zákonem předvídané lhůty pro vydání nálezu, jelikož by do této lhůty byly zahrnuty i úkony vedoucí ke shromáždění dalších potřebných podkladů.

[16] Vzhledem k výše uvedenému lze tedy uzavřít, že rozsudek městského soudu je zatížen vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Napadený rozsudek proto Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem tak, že při posuzování věci je povinen primárně zohlednit námitku stěžovatele stran možné absence pravomoci o návrhu žalobce rozhodnout. Pokud by městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel takovou pravomoc má, je povinen postavit najisto, zda byly shromážděny všechny podklady nutné pro rozhodnutí ve věci, či nikoliv, a k jakému okamžiku se tak stalo.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. listopadu 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu