



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **T. B.**, zastoupen Mgr. Janem Dáňou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 837/11, Praha 1, proti žalovanému: **Finanční arbitr**, se sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2021, č. j. 15 Af 25/2019 - 96,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2021, č. j. 15 Af 25/2019 - 96, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Usnesením ze dne 25. 3. 2019 č. j. FA/SR/ZP/878/2017-59, žalovaný podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“), zastavil řízení ve věci vrácení 210 900 Kč s příslušenstvím ve výši zákonného úroku z prodlení z důvodu neplatnosti pojistné smlouvy životního pojištění č. 10015409, kterou žalobce uzavřel s Nationale - Nederlanden Levensverzekering Maatschappij N. V. (dále jen „pojišťovna“). Žalovaný zastavení řízení odůvodnil tím, že se žalobce nedostavil k podání ústního vysvětlení, přestože k tomu byl opakovaně vyzván a neposkytl tak potřebnou součinnost. Nezbytnost podání ústního vysvětlení odůvodnil tím, že zástupce žalobce podává šablonovitá podání, ve kterých líčí okolnosti uzavření smlouvy takřka totožně a bylo tak třeba si vyjasnit okolnosti uzavření smlouvy, resp. jakou smluvní dokumentaci žalobce při uzavření smlouvy obdržel. Dále hodlal žalovaný ověřit, zda nedošlo mezi žalobcem a jeho zástupcem k postoupení práv a povinností z pojistné

smlouvy. Žalovaný také hodlal žalobce poučit o zásadách řízení a pokusit se o smírné vyřešení sporu, o které je povinen primárně usilovat.

[2] Proti tomuto usnesení podal žalobce námitky, které žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 5. 2019, č. j. FA/SR/ZP/878/2017-66, zamítl a usnesení potvrdil. Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že k tomu, aby mohl prohlásit pojistnou smlouvu za neplatnou, musí nejdříve shledat, že tvrzený nedostatek pojistné smlouvy nelze odstranit výkladem, popřípadě objasněním skutkových okolností, za nichž byl právní úkon učiněn. Zástupce žalobce podává k žalovanému desítky vzorových návrhů, které obsahují velké množství nepřesností a nesrovnalostí, případně totožné vyličení některých rozhodných skutečností, což žalovaný považuje za vysoce nepravděpodobné. Zástupce žalobce také často odmítá řádně reagovat na výzvy žalovaného s tím, že si zastoupený podrobnosti nepamatuje. Z úřední činnosti žalovaného však naopak vyplývá, že spotřebitelé, kteří se na podání ústního vysvětlení dostaví, si často na skutečnosti významné pro posouzení sporu vzpomenu. Žalovaný dále poukázal na návrh na zahájení řízení ze dne 15. 8. 2017, v němž zástupce žalobce citoval z pojistné smlouvy věty, které v ní nejsou. Vyjádření, která žalobce v řízení podal, neobjasnila veškeré nesrovnalosti ve spisovém materiálu, jelikož odpovídala na některé stejné otázky různým způsobem. Návrh na zahájení řízení, který žalobce žalovanému předložil, neobsahoval mj. pojistku, písemná potvrzení o uzavření pojistné smlouvy, přehled poplatků, pravidelné výpisy o stavu pojištění a veškerou komunikaci žalobce s institucí. Žalobce pak na výzvu předložil pouze žádost o sdělení informací o smlouvách životního pojištění ze dne 20. 4. 2017 spolu s podacím razítkem, aniž by vysvětlil, z jakého důvodu žádnou další smluvní dokumentaci nemá. Žalovaný poukázal též na to, že jak žalobce, tak i pojišťovna v průběhu řízení opakovaně předkládali odlišné verze smluvní i související dokumentace pojistné smlouvy. Žalovaný proto požadoval po žalobci, aby předložil svou kompletní originální verzi. Právě tyto okolnosti hodlal při podání ústního vysvětlení vyjasnit, neboť to byl žalobce a nikoli jeho zástupce, kdo byl přítomen uzavírání pojistné smlouvy a kdo tak mohl veškeré nejasnosti finančnímu arbitrovi vysvětlit.

[3] Žalovaný také poukázal na to, že zástupce žalobce podal vzorový návrh na zahájení řízení, který ve stejné podobě podávají i jiní právní zástupci navrhovatelů, u kterých žalovaný již zjistil, že tak činí bez součinnosti s navrhovatelem. Zástupce žalobce je tak s nimi zjevně v kontaktu a žalovaný má tak pochybnosti, zda má žalobce skutečně zájem na vedení řízení před žalovaným, resp. zda mezi žalobcem a jeho zástupcem nedošlo k postoupení práv a povinností z pojistné smlouvy, což by vylučovalo příslušnost žalovaného k rozhodování sporu. Za účelný důvod nařízeného ústního vysvětlení žalovaný považuje i ústní poučení žalobce a jeho zástupce o zásadách řízení před finančním arbitrem, jelikož zástupce žalobce, resp. žalobce rozporuje postup finančního arbitra, který usiluje o spolehlivé zjištění skutkových okolností uzavření pojistné smlouvy, spravedlivé rozhodnutí a zároveň se chce vyvarovat toho, aby řízení a jeho výsledek nezatížil ani jinými vadami (například nicotností). Dalším důvodem pro podání ústního vysvětlení byla snaha žalovaného o smírné řešení sporu, k čemuž je ze zákona povinen. Smíru mezi stranami sporu žalovaný dosahuje i v případě, že je podání ústního vysvětlení přítomen jen navrhovatel, a to sdělením dosavadních skutkových zjištění a jejich předběžným právním posouzením, podle kterého by rozhodnutí nemuselo být ve prospěch navrhovatele (v daném případě se mělo jednat o námitku promlčení nároku

pokračování

vznesenou pojišťovnou). Účelem podání ústního vysvětlení mělo být také vyjasnění, případně doplnění návrhu na zahájení řízení, možnost žalovaného bezprostředně reagovat na žalobcem uváděné skutečnosti a i rychlejší a efektivnější projednání sporu.

II.

[4] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které Městský soud v Praze vyhověl a rozhodnutí žalovaného o námitkách i usnesení žalovaného o zastavení řízení zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Dospěl totiž k závěru, že žalovaný přezkoumatelným způsobem neodůvodnil zastavení řízení o návrhu žalobce, neboť dostatečně konkrétně nespecifikoval důvody vyžadované součinnosti a do konkrétních skutkových a právních úvah nepromítl zjištěný skutkový stav a jeho případnou (zásadní) neúplnost nebo nepřesnost. Smyslem § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi není to, aby finanční arbitr zastavil řízení vždy, jestliže mu navrhovatel neposkytne jakoukoli součinnost, ale pouze v případě neposkytnutí takové součinnosti, která je potřebná pro rozhodnutí ve věci, tj. pro vydání nálezu podle § 15 zákona o finančním arbitrovi. Finanční arbitr je povinen řádně odůvodnit jak potřebu této součinnosti tak v případě, že součinnost není navrhovatelem poskytnuta, vyložit své úvahy, které ho vedly k závěru, že v řízení nelze pokračovat a je třeba ho zastavit. Tyto úvahy musí být dostatečně konkrétní a opřené o individualizovaná zjištění. Podle městského soudu se žalovaný v nyní projednávané věci „nepřeklenul přes toliko obecně koncipovanou argumentaci vztahující se k důvodům, pro které po žalobci podání ústního vysvětlení požadoval. Tím méně pak vysvětlil, jaké věcné i právní úvahy vycházející z hodnocení konkrétních zjištěných okolností odůvodňují nutnost řízení zastavit“. Podle městského soudu žalovaný nezdůvodnil, jaké konkrétní okolnosti uzavření pojistné smlouvy po žalobci požadoval ani proč by měly být tyto okolnosti pro řešení sporu relevantní. Obdobně žalovaný neozřejmil, jaké skutečnosti týkající se průběhu smluvního vztahu chtěl zjišťovat a jak jejich nezjištění mělo ovlivnit jeho další postup. Městský soud také vytkl žalovanému, že nesdělil, proč mělo být předmětem podání ústního vysvětlení přezkoumání podmínek řízení ani jakou podmínku řízení měl v úmyslu posuzovat. Nepřezkoumatelná byla podle městského soudu též argumentace žalovaného, že zástupce žalobce podává k žalovanému desítky vzorových návrhů i za jiné navrhovatele, které obsahují velké množství nepřesností a nesrovnalostí, případně nepravděpodobné totožné vyličení některých rozhodných skutečností. Za nepřezkoumatelný považoval městský soud i závěr žalovaného, že potřebnou součinnost nemohl poskytnout zástupce žalobce, který se k podání ústního vysvětlení dostavil, neboť žalovaný vůbec neobjasnil, z jakého důvodu považuje osobní účast žalobce na podání ústního vysvětlení za nezbytnou.

[5] Městský soud uzavřel s tím, že ani implicitně nelze posoudit, zda žalovaný mohl přistoupit k zastavení řízení, a žalovaného tak zavázal, aby v případě, že dospěje k závěru, že jsou splněny důvody pro zastavení řízení podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi, v nově vydaném rozhodnutí dostatečně konkrétním způsobem popsal skutková zjištění, která učinil a z nichž může objektivně vycházet, a vyložil, jaké konkrétní údaje do mozaiky zjišťovaného skutkového stavu potřeboval v součinnosti se žalobcem doplnit a proč jsou další skutkové informace potřebné pro meritorní rozhodnutí.

III.

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel namítá, že jeho rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Odkázal k tomu na rozsudky městského soudu ve věcech sp. zn. 9 Af 32/2019, 11 Af 8/2019 a 6 Af 8/2019, které se týkaly skutkově obdobných věcí a v nichž městský soud rozhodnutí žalovaného považoval za souladná se zákonem a žaloby zamítl. Podle stěžovatele městský soud v nynější věci zcela pomíjí funkci a postavení finančního arbitra (základní zásadou řízení je přivést strany sporu ke smíru, nikoli vydat nález). Zdůraznil svoje oprávnění vyžadovat od žalobce podání ústního vysvětlení i to, že v případě neposkytnutí součinnosti je oprávněn řízení zastavit. Rozhodnutí považuje za dostatečně odůvodněné. Poukázal na to, že řízení před ním se blíží svoji povahou spornému správnímu řízení a procesní aktivita žalobce jako navrhovatele se tak nemůže omezit toliko na podání návrhu. Podle stěžovatele byl žalobce ve výzvách k podání ústního vysvětlení poučen o tom, že může být v případě neposkytnutí součinnosti řízení o jeho návrhu zastaveno. Uvedl, že žalobci adresoval během řízení devět výzev a tři přípisy. Žalobce však konkrétní a úplné odpovědi na položené otázky neposkytl, a proto ho stěžovatel vyzval k podání ústního vysvětlení. Stěžovatel zároveň hodlal zjistit, zda je žalobce spotřebitelem, resp. zda nepostoupil pohledávku na základě pojistné smlouvy. Žalobce totiž byl (a i nyní je) zastoupen advokáty, u kterých se stěžovatel s touto praxí setkal. Pokud by k postoupení pohledávky došlo, nemusel by být stěžovatel k rozhodnutí sporu příslušný.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalobce považuje rozsudek městského soudu za zákonný, přezkoumatelný a věcně správný. Rozhodnutí žalovaného pak ve shodě s městským soudem vnímá jako nepřezkoumatelné, neboť z něho není zřejmé, že podání ústního vysvětlení bylo pro řízení skutečně nezbytné. Zdůraznil také, že stěžovatele v několika podáních informoval, že své nároky z pojistné smlouvy nepostoupil. Kasační stížnost proto navrhl zamítnout.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] V daném případě bylo rozhodnutí stěžovatele (žalovaného) zrušeno pro nepřezkoumatelnost, neboť podle jeho názoru nejsou z rozhodnutí stěžovatele zřejmé

pokračování

důvody, pro které řízení o žalobcově návrhu zastavil podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi.

[13] Podle tohoto ustanovení finanční arbitr řízení zastaví, jestliže navrhovatel neposkytl přes výzvu arbitra potřebnou součinnost. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že potřebnou součinností je toliko taková součinnost, která je potřebná (nezbytná) pro rozhodnutí ve věci žalobcova návrhu. Zároveň nelze zpochybnit oprávnění stěžovatele vyžadovat od účastníků řízení podání ústního vysvětlení (k tomu ho výslovně opravňuje přímo § 12 odst. 5 zákona o finančním arbitrovi). Je přitom plně na stěžovateli, aby si vyhodnotil, zda je takové podání vysvětlení potřebné a účelné. Pokud však účastník řízení (v daném případě žalobce) ústní vysvětlení nepodá a součinnost tak neposkytne, je finanční arbitr řízení o jeho návrhu oprávněn zastavit toliko tehdy, pokud mu takové neposkytnutí součinnosti brání ve věci rozhodnout. Důvody takového postupu je pak povinen uvést do usnesení o zastavení řízení, event. do rozhodnutí o námitkách proti zastavení řízení. V daném případě tedy mělo být z usnesení o zastavení řízení, event. z rozhodnutí o námitkách zřejmé, jakou součinnost žalobce neposkytl a z jakého důvodu se jednalo o součinnost potřebnou (takovou, bez jejíhož poskytnutí nelze ve věci rozhodnout).

[14] Nutno zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

[15] V daném případě městský soud vytkl stěžovateli, že se ve svém rozhodnutí omezil toliko na obecné důvody, pro které po žalobci požadoval podání ústního vysvětlení, aniž by dostatečně konkrétně uvedl, jak mu nepodání vysvětlení zabránilo ve věci rozhodnout. Nejvyšší správní soud s ním však nesouhlasí. Z usnesení o zastavení řízení ve spojení s rozhodnutím o námitkách jsou totiž dostatečně zřejmé úvahy stěžovatele i okolnosti, které považuje za dostatečné pro to, aby řízení o žalobcově návrhu zastavil. Stěžovatel nezbytnost zastavení řízení dovozuje z toho, že se žalobce nedostavil k podání ústního vysvětlení a neobjasnil mu tak určité okolnosti a neumožnil uskutečnit určité procesní úkony. Byť jsou některé vyjádřeny obecně, jiné jsou uvedeny zcela konkrétně. Vždy se však jedná o okolnosti či instituty, u nichž lze přezkoumat, zda jejich neobjasnění či neprovedení brání pokračování v řízení a rozhodnutí o žalobcově návrhu či nikoli. Lze tak posoudit, zda žalovaný řízení zastavil v souladu se zákonem nebo ne.

[16] Z rozhodnutí stěžovatele zřetelně plyne, že si při podání ústního vysvětlení hodlal vyjasnit okolnosti uzavření smlouvy i to, jakou smluvní dokumentaci žalobce při uzavření smlouvy obdržel. Stěžovatel má za to, že musí mít jednoznačně prokázáno, jakou smluvní

dokumentaci před podpisem pojistné smlouvy žalobce skutečně obdržel a to zvláště za situace, kdy žalobce i pojišťovna v průběhu řízení opakovaně předkládali odlišné verze smluvní i související dokumentace pojistné smlouvy (str. 7 rozhodnutí o námitkách). Zároveň stěžovatel uvedl, proč požaduje, aby tyto okolnosti při podání ústního vysvětlení vyjasnil žalobce a nikoli jeho zástupce (podle stěžovatele byl uzavírání smlouvy přítomen žalobce a nikoli jeho zástupce, toliko žalobce tak mohl tyto okolnosti stěžovateli objasnit). Z uvedeného je tak zřejmé, že stěžovatel považuje za nezbytné, aby si osobně vyslechl žalobce k tomu, jak probíhalo samotné uzavírání pojistné smlouvy a jaké dokumenty při tom žalobce obdržel. Stěžovatel to považuje za nezbytné proto, že zástupce žalobce předkládá šablonovité návrhy a uvádí v nich rozdílné údaje. Výslovně stěžovatel odkazuje na vyjádření žalobce ze dne 19. 2. 2019 a vyjádření ze dne 2. 5. 2019, která obsahují rozpory (str. 9 rozhodnutí o námitkách).

[17] Dále hodlal stěžovatel ověřit, zda nedošlo mezi žalobcem a jeho zástupcem k postoupení práv a povinností z pojistné smlouvy. Podle stěžovatele zástupce žalobce podal vzorový návrh na zahájení řízení, který ve stejné podobě podávali i jiní právní zástupci navrhovatelů, u kterých stěžovatel již zjistil, že tak činí bez součinnosti s navrhovateli. Zástupce žalobce je tak s nimi zjevně v kontaktu a stěžovatel má tak pochybnosti, zda má žalobce skutečně zájem na vedení řízení před žalovaným, resp. zda mezi žalobcem a jeho zástupcem nedošlo k postoupení práv a povinností z pojistné smlouvy, což by vylučovalo příslušnost žalovaného k rozhodování sporu (str. 8 rozhodnutí o námitkách). Z uvedeného je tak zřejmé, že stěžovatel získal pochybnosti o svojí pravomoci ve věci rozhodnout i z čeho tuto pochybnost dovozuje. Má přitom za to, že při podání ústního vysvětlení by mohl žalobce jeho pochybnosti rozptýlit, event. potvrdit. Nelze tedy souhlasit s městským soudem, že není zřejmé, jakou podmínku řízení hodlal stěžovatel při podání ústního vysvětlení ověřovat (svoji pravomoc ve věci rozhodnout, neboť mohlo dojít k postoupení práv a povinností z pojistné smlouvy a stranou sporu již není spotřebitel), ani v tom, že by stěžovatel neuvedl konkrétní důvody, ze kterých vyplývá jeho pochybnost o splnění této podmínky řízení (žalobcův zástupce je podle stěžovatele ve spojení s advokáty, u nichž stěžovatel zjistil, že k takovému postoupení došlo). Nelze přitom pominout, že otázka, zda má žalovaný správní orgán vůbec pravomoc vydat rozhodnutí ve věci samé, je přitom jednou z nejdůležitějších otázek, které je třeba v takovém řízení vyřešit (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 Afs 347/2018 - 24).

[18] Z rozhodnutí rovněž plyne, že stěžovatel hodlal žalobce poučit o zásadách řízení a pokusit se o smírné vyřešení sporu. Uvedl, že o smírné řešení sporu je povinen primárně usilovat. Smíru mezi stranami sporu dosahuje i sdělením dosavadních skutkových zjištění a jejich předběžným právním posouzením. Stěžovatel tak má zjevně za to, že je jeho povinností vést účastníky ke smíru a pokud se o to nepokusí, není oprávněn ve věci rozhodnout. I tyto důvody (poučení o zásadách řízení a pokus o smírné řešení sporu) stěžovatel srozumitelně popsal.

[19] Účelem podání ústního vysvětlení mělo být též vyjasnění, případně doplnění návrhu na zahájení řízení, možnost stěžovatele bezprostředně reagovat na žalobcem uváděné skutečnosti a i rychlejší a efektivnější projednání sporu.

pokračování

[20] O nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele tak nelze hovořit, neboť to obsahuje srozumitelné důvody, pro které stěžovatel řízení zastavil (žalobce nepředložil smluvní dokumentaci, kterou obdržel při uzavírání pojistné smlouvy, a nesdělil osobně konkrétní okolnosti uzavírání pojistné smlouvy; stěžovatel neměl možnost žalobce poučit o zásadách řízení a pokusit se o smírné vyřešení sporu a nemohl se žalobce při osobním setkání vyptat na to, zda nepostoupil práva z pojistné smlouvy). Tyto důvody považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně konkrétní a srozumitelné. Jistě by mohly být podpořeny detailnějším odůvodněním (jako učinil stěžovatel v podané kasační stížnosti), pokud ale nebyly, neznamená to, že nejsou přezkoumatelné. Z rozhodnutí je tak dostatečně zřejmé, jaké „konkrétní údaje do mozaiky zjišťovaného skutkového stavu“ potřeboval stěžovatel v součinnosti se žalobcem doplnit. Nyní je na místě posoudit, zda jejich nedoplnění při podání ústního vysvětlení bránilo stěžovateli vydat rozhodnutí o žalobcově návrhu. K takovému posouzení je ale nejprve povolán městský soud. Ten posoudí, zda důvody, které stěžovatele k zastavení řízení vedly, byly pro takový procesní postup dostatečné, tj. zda je rozhodnutí o zastavení řízení vydáno v souladu se zákonem. V rámci tohoto posouzení bude povinen se také vypořádat se svými rozsudky ve věcech sp. zn. 9 Af 32/2019, 11 Af 8/2019 a 6 Af 8/2019, z nichž stěžovatel v kasační stížnosti obsáhle cituje a dovozuje, že za obdobného skutkového stavu městský soud zastavení řízení považoval za zákonné.

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. listopadu 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu