



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **Ing. P. H.**, zastoupené Mgr. Janem Dánou, advokátem, sídlem Václavské náměstí 11, Praha 1, proti žalovanému: **Finanční arbitr**, sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, **za účasti**: UNIQA pojišťovna a. s., sídlem Evropská 810/136, Praha 6, zastoupené JUDr. Robertem Němcem, LL.M., advokátem, sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2019, č. j. FA/SR/ZP/60/2017-14, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2021, č. j. 9 Af 23/2019-83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnost.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobkyně se návrhem na zahájení řízení před finančním arbitrem domáhala vydání bezdůvodného obohacení ve výši 65.327 Kč z důvodu neplatnosti pojistné smlouvy.

Žalovaný usnesením ze dne 23. 3. 2019 zastavil řízení dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.

[2] Proti usnesení podala žalobkyně námitky, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 5. 2019 zamítl a usnesení ze dne 23. 3. 2019 potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí o námitkách podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud vyšel z toho, že řízení před finančním arbitrem se svou povahou blíží spornému řízení dle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zásady sporného správního řízení však nelze na řízení před finančním arbitrem použít bez dalšího, neboť zákon o finančním arbitrovi, který má jako *lex specialis* přednost, obsahuje odlišnou úpravu dokazování. Zákon finančnímu arbitrovi přisuzuje aktivní roli v průběhu dokazování, čímž inklinuje k opuštění projednací zásady jinak platné pro sporné správní řízení a směřuje k zásadě vyhledávací. Arbitr má tedy být tím, kdo opatřuje důkazy a za tím účelem je oprávněn obracet se na účastníky řízení i třetí osoby. Procesní aktivita navrhovatele nemůže být vyčerpána pouze podáním návrhu. Navrhovatel v průběhu řízení musí poskytovat součinnost, a to i v procesu dokazování tak, aby mohl být návrh věcně posouzen.

[5] Městský soud nepřisvědčil žalobní námitce nečinnosti finančního arbitra, neboť shledal, že žalovaný v přiměřeném časovém odstupu při respektování procesních práv obou stran sporu konal úkony směřující k projednání a rozhodnutí o návrhu žalobkyně. Výzva arbitra k vyjádření k dosavadním skutkovým zjištěním adresovaná žalobkyni byla plně v souladu s § 12 odst. 5 zákona o finančním arbitrovi a neznamena nemožnost pokračovat v jejich shromažďování, zejména pokud se účastníci k takové výzvě vyjádřili a z jejich stanovisek vyplynula potřeba skutkový stav doplnit, jak tomu dle městského soudu bylo i v nyní projednávané věci. Žalobkyně nevyužila na ochranu proti tvrzené nečinnosti postup podle § 80 správního řádu ani žalobu podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Městský soud proto vyhodnotil námitku nečinnosti finančního arbitra jako účelovou a bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[6] K námitkám, že nařízení ústního jednání, resp. výzva k podání ústního vysvětlení, bylo nedůvodné a nezákonné, a že nezákonné bylo proto i rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu neposkytnutí součinnosti, městský soud shrnul, že finanční arbitr ve výzvě ze dne 24. 8. 2018 upozornil žalobkyni na dosud zjištěný skutkový stav a vyzval ji, aby se vyjádřila, zda trvá na rozhodnutí ve věci, a prokázala právní zájem na určení neplatnosti pojistné smlouvy, přičemž podrobně vysvětlil, z jakého důvodu tak činí. Vyjádření žalobkyně však konkrétní a úplnou odpověď na položené otázky neobsahovalo, arbitr ji proto opakovaně vyzýval k podání ústního vysvětlení. Finanční arbitr ve svých výzvách k podání ústního vysvětlení uvedl důvody těchto výzev. Z nich je podle městského soudu zřejmé, že žalovaný považoval za potřebnou osobní účast žalobkyně. Městský soud rovněž doplnil, že obě výzvy obsahovaly poučení žalobkyně o možném postupu dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi.

[7] Žalobnímu tvrzení o nedůvodnosti výzvy k podání ústního vysvětlení, jeho nezákonnosti a nezákonnosti zastavení řízení pro neposkytnutí součinnosti žalobkyni, proto městský soud nepřisvědčil. Za daného skutkového stavu žalovaný právem seznal, že je pro úplné zjištění skutkového stavu třeba zjistit, resp. ověřit další rozhodné okolnosti.

pokračování

[8] Městský soud nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že finanční arbitr měl veškeré nutné podklady pro rozhodnutí ve věci již před vydáním výzvy ze dne 24. 8. 2018. Žalovanému vznikly pochybnosti ohledně některých tvrzení, především ohledně uzavírání, trvání a ukončení pojistné smlouvy a s tím související relevantnosti námitky promlčení. Výzvou ze dne 29. 1. 2019 pak opodstatněně požadoval zodpovězení otázek osobně žalobkyní, neboť je z povahy sporných otázek zřejmé, že tak nemohl učinit její zástupce.

[9] Městský soud uzavřel, že postup žalovaného byl v souladu s § 12 odst. 3 a 5 zákona o finančním arbitrovi. Žalovaný dle městského soudu důvodně setrval na požadavku, aby žalobkyně dostatečně vylíčila některé okolnosti smluvního vztahu. Městský soud připustil, že v případě, kdy zástupce žalobkyně zastupuje v řízení před žalovaným více klientů v obdobných věcech, mohou se jednotlivá podání obsahově přibližovat, to však nic nemění na oprávnění finančního arbitra vyzvat žalobkyni k uvedení dalších, pro rozhodnutí potřebných skutečností. Finanční arbitr jednoznačně ve výzvách specifikoval, z jakého důvodu požaduje poskytnutí další součinnosti žalobkyně. Z osobního vysvětlení žalobkyně mohl žalovaný zjistit či ověřit významné skutečnosti o chování ve smluvním vztahu rozhodné pro posouzení neplatnosti smlouvy, již žalobkyně namítala.

[10] Aktivní roli finančního arbitra v dokazování je nezbytné poměřovat s pasivitou na straně žalobkyně, která svým návrhem řízení před finančním arbitrem zahájila. Není možné, aby na finančním arbitru *a priori* leželo kompletní břímě obstarání důkazů. Za situace, kdy finanční arbitr vyzval žalobkyni k poskytnutí součinnosti a ta na výzvy relevantně nereagovala, neodpovídalo by účelu zákona, aby za takto pasivního navrhovatele aktivně vystupoval finanční arbitr a dohledával důkazy a všechny rozhodné skutečnosti o průběhu smluvního vztahu.

[11] Městský soud shrnul, že žalovaný byl oprávněn žalobkyni vyzvat, aby přispěla k doplnění zjištění skutkového stavu podáním ústního vysvětlení a požadované skutečnosti sama osobně vylíčila, a bylo povinností žalobkyně na výzvy žalovaného dostavit se k podání vysvětlení. Pokud žalobkyně zůstala i přes výzvy a poučení pasivní, žalovaný byl oprávněn řízení o jejím návrhu dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi zastavit.

[12] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že postup žalovaného byl animózní a šikanózní. Finanční arbitr postupoval v souladu se zákonem a jeho procesní kroky byly odůvodněné.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[13] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[14] Stěžovatelka nesouhlasila a městským soudem, že řízení před finančním arbitrem je hybridem mezi řízením ovládaným zásadou formální pravdy (spojenou se zásadou projednací) a řízením ovládaným zásadou materiální pravdy (spojenou se zásadou vyhledávací). Představa soudu, že tyto principy mohou působit v jednom řízení, je v rozporu s logikou. Tyto principy není možné směšovat, neboť se vzájemně vylučují. Finanční arbitr rozhoduje spory spadající jinak do pravomoci soudů. Není důvod, aby se

řízení před finančním arbitrem řídilo jinými zásadami než sporné správní řízení. Dle stěžovatelky se uplatní zásada formální pravdy a zásada projednací. Soud v rozsudku ani nevysvětlil, jaké důsledky má pro řízení stěžovatelky jeho názor, že řízení před finančním arbitrem je sporným řízením s prvky řízení vedeného zásadou materiální pravdy.

[15] Stěžovatelka dále namítala, že § 12 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi, o který soud svoji argumentaci opírá, není projevem zásady vyhledávací či zásady materiální pravdy, ale je projevem zásady, že finanční arbitr má usnadnit spotřebitelům domáhání se práva v asymetrickém vztahu s finančními institucemi a navrhovatelům pomáhat. Toto ustanovení není formulováno tak, aby finanční arbitr mohl spotřebitele nutit vypovídat, vyšetřovat či šikanovat, jak často činí.

[16] Dle stěžovatelky soud posuzoval věc formalisticky. Stěžovatelka nezpochybňuje, že zákon o finančním arbitrovi umožňuje nařídít podání ústního vysvětlení či zastavit řízení. V žalobě však dokládala, že pro takové procesní kroky nenastaly zákonné podmínky, a finanční arbitr je tak činil v rozporu se zákonem. Procesní kroky byly motivovány snahou nastavit si zákonné lhůty k rozhodování a byly šikanózní. Správní řád šikanu zakazuje; k tomu odkázala na § 2 odst. 2, § 2 odst. 3 a § 6 odst. 2 správního řádu. Je doložitelné, že finanční arbitr opakovaně dává najevo silnou averzi vůči zástupcům navrhovatelů, což se projevuje zaujatým a nespravedlivým postupem v jednotlivých sporech.

[17] Stěžovatelka dále brojila proti argumentaci městského soudu, v níž jí soud klade k tíži, že se neodhodlala k výzvě k odstranění nečinnosti. Tato skutečnost naznačuje, že soud nerozhoduje spravedlivě a nestranně. Soud ignoroval námitky, že potřeba doplnění skutečností nenastala, a navržené důkazy (nálezy finančního arbitra) neprovedl. Stěžovatelka dokládala nálezy finančního arbitra v totožných věcech za účelem prokázání skutečnosti, že odpovědi na položené otázky finanční arbitr vůbec nepotřebuje, nevyužívá je a na jeho rozhodnutí nemají vliv. Výzvy finanční arbitr využívá pouze k nezákonnému prodlužování řízení, zatěžuje navrhovatele, kteří často žijí mimo Prahu, i jejich právní zástupce nesmyslnými jednáními, ze kterých nevyplynou žádné rozhodné skutečnosti, které by finanční arbitr v rozhodnutí použil.

[18] Stěžovatelka rovněž namítala, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný. Městský soud se dle stěžovatelky nevypořádal s řadou zásadních námitek, čímž porušil její právo na spravedlivý proces. Městský soud nevysvětlil, zda v případě stěžovatelky nastaly okolnosti, které mají za následek potřebu shromážďovat další podklady. Stěžovatelka v žalobě doložila, že finanční arbitr měl všechny podklady k rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí finančního arbitra v právně i skutkově totožných věcech vychází z důkazů, které měl finanční arbitr již před výzvami k dispozici.

[19] **Žalovaný** sdělil, že rozsudek městského soudu považuje za správný a přezkoumatelný. Zdůraznil, že stěžovatelčin zástupce doručoval žalovanému vzorové návrhy a typově shodná podání, přičemž vystupoval jako zástupce různých spotřebitelů ve 161 řízeních vedených před žalovaným a jeho podání obvykle nereflektovala skutkové okolnosti jednotlivých případů včetně např. specifikace smluvního typu pojistné smlouvy. Nejinak tomu bylo i v případě stěžovatelky.

[20] Dále žalovaný uvedl, že je povinen rozhodovat spory obdobně jako obecný soud, avšak nedisponuje obdobnými prostředky a procesními pravidly, což mnohdy ztěžuje jeho

pokračování

postup v řízení. Žalovaný, aby dostál svému poslání, musí spotřebiteli (v případě, že o to požádá) pomoci podat návrh, poskytnout mu součinnost při odstraňování nedostatků návrhu a dále v průběhu řízení být tím, kdo spotřebiteli svou aktivitou umožní bez nutnosti právního zastoupení uplatnit jeho nárok. Zároveň se žalovaný musí pokusit obstarat podklady za obě strany sporu tam, kde si je samy obstarat nemohou nebo k nim má žalovaný snazší přístup. Při své činnosti však žalovaný musí dodržovat zásadu rovnosti stran sporu a nemůže protežovat spotřebitele na úkor instituce.

[21] Žalovaný se dále ohradil proti tvrzení, že byl v řízení nečinný.

[22] Ze skutečnosti, že dne 24. 8. 2018 vyzval stěžovatelku k vyjádření k dosavadním skutkovým zjištěním včetně promlčení práva stěžovatelky a k prokázání právního zájmu na určení neplatnosti pojistné smlouvy, není možné dovozovat, že by měl shromážděny veškeré podklady nezbytné pro posouzení věci. Stěžovatelka sama předběžné závěry žalovaného rozsáhle rozporovala. Žalovaný tak v řízení nadále shromažďoval podklady potřebné pro rozhodnutí ve věci a s ohledem na potřebu dalšího dokazování vyzval stěžovatelku k podání ústního vysvětlení. Žalovaný zdůraznil, že stěžovatelka se domáhala neplatnosti pojistné smlouvy z důvodu sjednání nulové pojistné částky pro případ smrti pojištěného a ve svých vyjádřeních mj. zpochybňovala závěry žalovaného ohledně posouzení otázky promlčení včetně subjektivní promlčecí doby či právního zájmu na určení neplatnosti pojistné smlouvy. Tyto otázky jsou ryze individuálního charakteru a odpovědi na ně mohou významně ovlivnit výsledek řízení.

[23] Rozhodnutí žalovaného musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Žalovanému se nepodařilo získat potřebné informace prostřednictvím výzev adresovaných stěžovateli, vyzval proto stěžovatelku k podání ústního vysvětlení. Stěžovatelka se však nedostavila k podání ústního vysvětlení ani v jednom ze stanovených termínů, a to bez doložení důvodů, které by jí v podání ústního vysvětlení bránily.

[24] Tvrzení stěžovatelky, že ústní vysvětlení nemohlo vést k získání dalších informací ke sporu, žalovaný odmítl. Z dosavadní zkušenosti žalovaného vyplývá účelnost těchto vysvětlení v případech, kdy návrh směřuje proti pojistiteli a spotřebitel je zastoupen zástupcem. Spotřebitelé například popisují některé rozhodné skutečnosti jinak než zástupce, doplňují skutečnosti, které si podle zástupce údajně nepamatovali, upřesňují počátek běhu subjektivních promlčecích dob apod. Žalovaný rovněž odmítl zjednodušující argumentaci stěžovatelky o „systémové vadě“ pojistných smluv a tvrzení zástupce stěžovatelky, že skutečnosti získané od spotřebitele nikdy neměly vliv na výsledek řízení.

[25] Žalovaný nesouhlasil s tvrzením, že rozhodnutí o zastavení řízení bylo nezákonné. Rovněž odmítl tvrzení, že postupoval šikanózně.

[26] Žalovaný shrnul, že odmítá rezignovat na bližší dokazování a paušalizovat tím případy jednotlivých spotřebitelů. Odmítání součinnosti ze strany stěžovatelky dle žalovaného představuje snahu o přenesení odpovědnosti za prokázání jejích tvrzení na žalovaného a usnadnění práce a snížení nákladů zástupce v souvislosti s uplatněním nároku stěžovatelky. Argumentace animozitou je dle žalovaného účelová.

[27] **Osoba zúčastněná na řízení** se ve svém vyjádření ztotožnila s rozsudkem městského soudu. Aktivní roli finančního arbitra nelze vykládat tak, že by měl za navrhovatele převzít procesní aktivitu a v rámci bezplatné pomoci namísto navrhovatele zajistit všechny podklady nezbytné pro rozhodnutí. Břemeno tvrzení a důkazní i přes aktivní postavení

finančního arbitra zůstává stále na navrhovateli, který je nadále *dominus litis*. Je povinností navrhovatele dostatečně určitě popsat, čeho se domáhá, jaké jsou skutkové okolnosti jeho nároku a čím svůj nárok dokládá. Vzhledem k tomu, že finanční arbitr naznal, že je k řádnému rozhodnutí nutné vyjasnit některá neurčitá tvrzení navrhovatelky (stěžovatelky), přičemž písemná doplnění toto vyjasnění nepřinesla, mohl po navrhovatelce požadovat, aby se dostavila k podání ústního vysvětlení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[29] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu.

[31] Z judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelnost musí být vykládána jako nemožnost přezkoumat napadené rozhodnutí, neboť z něj nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[32] Nepřezkoumatelný v tomto smyslu rozsudek městského soudu není. Soud nemá povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví ucelenou argumentaci, z níž v souhrnu vyplývá, že žalobní námitky neobstojí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Městský soud v odůvodnění svého rozsudku podrobně rekapituloval skutkové okolnosti, shrnul relevantní zákonnou úpravu a tu srozumitelně aplikoval na projednávaný případ. Byť není rozsudek městského soudu vzorem přehlednosti, obsahuje vypořádání zásadních právních a skutkových otázek nastolených žalobou. Důvody, pro které městský soud žalobu zamítl, jsou z rozsudku zřejmé (srov. obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5 Ads 350/2019-60 a v něm citovanou judikaturu). Subjektivní nespokojenost stěžovatelky s rozhodnutím soudu nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[33] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení stěžovatelčiných věcných námitek.

[34] Podle § 12 zákona o finančním arbitrovi platí: (1) *Arbitr je povinen rozhodovat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, nestranně, spravedlivě a bez průtahů a pouze na základě skutečností zjištěných v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy.* (2) *Arbitr nařídí ústní jednání na návrh účastníka řízení nebo z vlastního podnětu.* (3) *Arbitr není vázán návrhem a aktivně opatřuje důkazy. Při svém rozhodování vychází arbitr ze skutkového stavu věci a volně hodnotí důkazy. [...]* (5) *V průběhu řízení je arbitr oprávněn vyžadovat od účastníků řízení předložení veškerých důkazů na podporu jejich tvrzení, a to včetně podání ústního vysvětlení. [...]*

pokračování

[35] Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi *arbitr řízení zastaví usnesením, jestliže návrhovač neodstraní přes výzvu arbitra nedostatky návrhu nebo neposkytl přes výzvu arbitra potřebnou součinnost; o tom musí být návrhovač arbitrem poučen.*

[36] 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. Arbitr účastníky řízení bezodkladně vyrozumí o prodloužení lhůty a její délce.*

[37] Na tom, že finanční arbitr je oprávněn od účastníků požadovat podání ústního vysvětlení a zastavit řízení z důvodu neposkytnutí součinnosti, je v obecné rovině mezi účastníky shoda. To ostatně přímo vyplývá ze zákonné úpravy a těžko to rozporovat. Stěžovatelka však namítá, že v konkrétním, nyní projednávaném, případě pro takové kroky finančního arbitra nenastaly zákonné podmínky a finanční arbitr je činil v rozporu se zákonem. Arbitr tedy dle stěžovatelky nebyl oprávněn požadovat vyjádření, resp. ústní vysvětlení ve výzvě uvedených skutečností a stěžovatelka nebyla povinna vysvětlení požadované skutečnosti podat, resp. finanční arbitr nebyl oprávněn z důvodu neposkytnutí součinnosti stěžovatelkou řízení zastavit.

[38] Oprávnění finančního arbitra požadovat po účastnících předložení důkazů na podporu jejich tvrzení, a to včetně podání ústního vysvětlení, je zjevně úzce spojeno s povinností finančního arbitra zjistit skutkový stav, z něž bude rozhodnutí vycházet. Tomuto procesnímu oprávnění finančního arbitra odpovídá povinnost účastníka poskytnout součinnost. Bez těchto vzájemně korelujících oprávnění a povinností by byl výkon rozhodovací pravomoci finančního arbitra nerealizovatelný a jeho účel nenaplnitelný.

[39] Povinnost finančního arbitra vysvětlit relevanci požadovaných důkazů včetně ústního vysvětlení je dána pouze v rozsahu limitů tohoto oprávnění. Finanční arbitr je tedy povinen účastníkovi řízení odůvodnit, proč předložení důkazu (resp. podání ústního vysvětlení) požaduje, pouze v tom rozsahu, aby bylo vyjasněno, že důkaz se vztahuje k některému z jeho tvrzení. Subjektivní nesouhlas či neochota účastníka důkazy předložit nezavdává příležitost se předložení důkazu, resp. podání ústního vysvětlení, bez následků vyhnout.

[40] Nejvyšší správní soud ve spise ověřil, že výzvou ze dne 24. 8. 2018 žalovaný vyzval stěžovatelku, aby se vyjádřila k dosavadním skutkovým zjištěním, přičemž ji mj. informoval o tom, že (i) osoba zúčastněná na řízení vznesla námitku promlčení práva stěžovatelky domáhat se relativní neplatnosti pojistné smlouvy, jakož i práva na vydání bezdůvodného obohacení, (ii) že z dosavadních zjištění nevyplývá, že instituce vznesla námitku promlčení v rozporu s dobrými mravy a (iii) o svých zjištěních ohledně běhu promlčecí doby. Vzhledem k tomu, že ve svém vyjádření stěžovatelka předběžné závěry finančního arbitra zpochybnila, ale ani nepředložila dostatečné podklady k posouzení, výzvou ze dne 29. 1. 2019 stěžovatelku vyzval k podání ústního vysvětlení „*ve věci týkající se okolností uzavření, průběhu a ukončení pojistné smlouvy životního pojištění č. 1111418153*“, přičemž uvedl, že „*předmětem ústního vysvětlení bude kromě bližšího vyjasnění okolností uzavření, průběhu a ukončení Pojistné smlouvy i přezkoumání podmínek řízení, poučení Navrhovatele a jeho Zástupce a průběhu a zásadách řízení před finančním arbitrem*

a projednání možnosti smírného řešení sporu“. V opakované výzvě ze dne 15. 2. 2019 finanční arbitr uvedl, že „vyjádření klienta k produktové smlouvě ... není dostatečným podkladem pro rozhodnutí ve věci a neodpovídá na veškeré relevantní skutečnosti... Navrhovatelem požadované zaslání dotazů písemnou formou není v tomto řízení vzhledem k jejich povaze dostačující. Konání ústního vysvětlení tedy považuje finanční arbitr i nadále za nezbytné“.

[41] V usnesení o zastavení řízení ze dne 23. 3. 2019 žalovaný uvedl, že návrh na zahájení řízení neměl náležitosti stanovené § 10 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, protože neobsahoval úplné a srozumitelné vylíčení rozhodných skutečností, přičemž tyto rozhodné skutečnosti konkretizoval. Uvedl rovněž, že návrh na zahájení řízení neobsahoval kompletní smluvní a související dokumentaci, i toto žalovaný konkretizoval. Též vysvětlil, že zástupce stěžovatelky zastupuje v řízeních před arbitrem řadu dalších spotřebitelů, přičemž v zastoupení svých klientů činí šablonovitá podání a vyjádření, přičemž žalovaný měl pochybnosti o správnosti a přesnosti uváděných okolností. Rovněž uvedl, že se setkává s praxí, kdy mezi spotřebiteli a zástupcem došlo k postoupení práv a povinností z pojistné smlouvy, přičemž taková okolnost vylučuje pravomoc finančního arbitra. Rovněž zdůraznil zákonem stanovenou zásadu smírného řešení sporu.

[42] Takové vysvětlení požadavku na poskytnutí součinnosti ze strany stěžovatelky žalovaný potvrdil v rozhodnutí o námitkách. Mj. doplnil, že smírné řešení sporu klade nároky na skutková zjištění, vysvětlil, že individuální okolnosti byly podstatné např. pro běh subjektivní promlčecí doby, a poukázal na nejasnosti spojené s tím, z jakého důvodu a s jakými informacemi stěžovatelka ukončila pojistnou smlouvu. Rovněž připomněl relevanci otázky pojistného zájmu stěžovatelky v případě, že by veškeré nároky nebyly promlčeny.

[43] Městský soud ve svém rozsudku důvody žalovaného rozsáhle přezkoumal a přisvědčil jim. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Námitku, že žalovaný výzvou k vyjádření a výzvou k podání ústního vysvětlení neoprávněně stěžovatelku zatěžoval, považuje za nedůvodnou.

[44] Jak vyplývá z § 1 a § 3 zákona o finančním arbitrovi, finanční arbitr rozhoduje na návrh spotřebitele *spory* mezi spotřebitelem a institucí. Řízení před arbitrem tedy má povahu sporného správního řízení. Dle výslovné úpravy arbitr není vázán návrhem a aktivně opatřuje důkazy, přičemž při rozhodování vychází ze skutkového stavu. Ostatně i podle obecné úpravy sporného správního řízení ve správním řádu platí, že pokud účastníky navržené důkazy nejsou pro rozhodnutí dostačující, může správní orgán provést i jiné důkazy.

[45] Městský soud přílehavě a v souladu se zákonnou úpravou uvedl, že procesní aktivita navrhovatele v řízení před arbitrem, v němž se spotřebitel domáhá rozhodnutí o sporu ve svůj prospěch, není vyčerpána podáním návrhu a navrhovatel je povinen v řízení poskytnout arbitrovi součinnost, aby mohl být návrh věcně posouzen a měl šanci být úspěšný. Na tom Nejvyšší správní soud neshledal nic nelogického.

[46] Tvzení stěžovatelky, že řízení před finančním arbitrem je ovládáno zásadou projednací a zásadou formální pravdy nemá oporu v zákoně. Nadto ani nevyznívá ve prospěch stěžovatelky.

pokračování

[47] Účastník řízení před arbitrem není oprávněn rozhodovat o tom, které skutkové okolnosti jsou pro rozhodnutí finančního arbitra nezbytné, jaké důkazy k věci má arbitr vyžadovat či rozhodovat o tom, že některý z důkazů může být nahrazen důkazem jiným nebo není pro rozhodnutí vůbec potřeba. Účastník řízení nemůže svou vůlí relevantně modifikovat či nahrazovat finančním arbitrem projevené vrchnostenské oprávnění. Účastník řízení ani není oprávněn rozhodovat o tom, v který moment je skutkový stav finančním arbitrem dostatečně zjištěn nebo jaký rozsah důkazů je dostačující. Má-li finanční arbitr ve svém rozhodnutí vycházet ze zjištěného skutkového stavu, nese za zjištění skutkového stavu procesní odpovědnost a právě za tím účelem mu zákon svěřuje procesní oprávnění. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 7 Afs 173/2021-52, na nějž odkazuje i sama stěžovatelka, výslovně potvrzuje, že hodnocení, zda je podání ústního vysvětlení potřebné a účelné, je plně na finančním arbitrovi.

[48] Obecný limit procesního oprávnění finančního arbitra požadovat předložení důkazů, případně ústního vysvětlení jistě představují základní zásady činnosti správního orgánu, včetně stěžovatelkou zmíněných zásad zákazu zneužití pravomoci a šetření práv a oprávněných zájmů. Nejvyšší správní soud však v projednávaném případě při přezkumu v rámci stížních námitek neshledal, že by žalovaný ze zákonem stanovených mezí oprávnění dle § 12 odst. 5 zákona o finančním arbitrovi vybočil nebo že by toto oprávnění využil k jinému než zákonnému účelu.

[49] Otázka, zda je arbitr oprávněn vyžadovat po účastnících řízení součinnost, případně v jakém rozsahu, je přitom zjevně otázkou právního výkladu, nikoli otázkou skutkovou, kterou by měl žalovaný či městský soud dokazovat, jak stěžovatelka namítá.

[50] Oprávnění arbitra zastavit řízení pro neposkytnutí součinnosti navrhovatelem dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi je třeba vykládat ve spojení zejména s § 12 odst. 5 zákona o finančním arbitrovi, který zakotvuje oprávnění arbitra vyžadovat od účastníků řízení předložení veškerých důkazů na podporu jejich tvrzení, včetně podání ústního vysvětlení.

[51] Z již zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 7 Afs 173/2021-52, rovněž vyplývá, že pokud navrhovatel ústní vysvětlení nepodá a součinnost neposkytne, finanční arbitr je oprávněn řízení zastavit, pokud takové neposkytnutí součinnosti brání ve věci rozhodnout. Následek neposkytnutí součinnosti navrhovatelem v podobě zastavení řízení o jeho návrhu v takovém případě jednoznačně vyplývá ze zákona.

[52] Nejvyšší správní soud stejně dospěl k závěru, že v rozhodnutí žalovaného o námitkách ze dne 3. 5. 2019 ve spojení s usnesením o zastavení řízení ze dne 23. 3. 2019 jsou dostatečně vyjádřeny důvody, pro něž žalovaný měl vyžadovanou součinnost za potřebnou. Stejně jako městský soud i Nejvyšší správní soud shledal tyto skutečnosti za natolik podstatné pro rozhodnutí, že bez jejich poskytnutí nebylo možné ve věci rozhodnout.

[53] Městský soud proto správně uzavřel, že žalovaný byl oprávněn zjišťovat další rozhodné skutkové okolnosti a za tím účelem vyzvat stěžovatelku k podání ústního vysvětlení, a za situace, kdy na výzvy stěžovatelka relevantně nereagovala, byl žalovaný oprávněn řízení dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi zastavit.

[54] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí se závěrem městského soudu, že námitka nečinnosti žalovaného nemá vliv na posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Nedodržení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci dle § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi totiž nemá vliv na samotnou věc, která je předmětem rozhodování správního orgánu.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

[56] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[57] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání nákladů řízení, proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. ledna 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu