

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Ing. G. S.**, zast. Mgr. Lucií Růžičkovou, advokátkou, se sídlem Jana Růžičky 1165/2a, Praha 4, proti žalovanému: **Finanční arbitr**, se sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 11 A 162/2017 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku ve výši 3.400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Lucie Růžičkové, advokátky, se sídlem Jana Růžičky 1165/2a, Praha 4.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 11 A 162/2017 - 32, kterým soud podle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) výrokem I. stěžovateli uložil povinnost vydat nález ve věci vedené pod sp. zn. FA/ZP/1380/2016, o návrhu žalobkyně na vydání bezdůvodného obohacení z pojistné smlouvy, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Výrokem II. uložil stěžovateli povinnost nahradit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 8.800 Kč.

[2] Předmětem sporu je posouzení nečinnosti stěžovatele, resp. otázky, od jakého okamžiku začíná stěžovateli běžet 90denní lhůta pro vydání rozhodnutí (nálezu) ve smyslu § 15 odst. 1, část první věty před středníkem, zákona č. 229/2002 Sb., o finančním

arbitrovi, ve znění účinném od 1. 2. 2016 (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“). Soud upozornil, že ze správního spisu je patrné, že Česká pojišťovna a. s. zaslala své vyjádření včetně podkladů stěžovateli již 7. 12. 2016 s tím, že žalobkyně své podklady zaslala již dne 5. 10. 2016. Od 7. 12. 2016 uplynuly 3 měsíce, než stěžovatel zaslal žalobkyni poučení o právní pomoci, bezplatnosti a nákladech řízení před finančním arbitrem. Toto poučení zaslala žalobkyně zpět 17. 3. 2017 a dne 20. 3. 2017 upřesnila svůj návrh. Od doručení upřesnění návrhu, tj. od 20. 3. 2017, již není podle soudu ze správního spisu patrné, že by stěžovatel činil jakékoli úkony, resp. jakkoliv doplňoval podklady řízení. Jestliže žalobkyně podala dne 14. 7. 2017 výzvu k opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, učinila tak v souladu se zákonem, neboť bylo zřejmé, že od posledního úkonu stěžovatele učiněného směrem k žalobkyni uběhla k datu výzvy lhůta převyšující zákonem stanovených 90 dnů. Na výzvu k opatření proti nečinnosti stěžovatel nereagoval, a soud proto konstatoval, že žalobkyně bezvýsledně vyčerpala prostředky, které jí správní řád stanovil k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Podle soudu měl stěžovatel již 20. 3. 2017 k dispozici dostatek podkladů pro to, aby mohl ve věci rozhodnout, a od tohoto data se proto počítá lhůta k vydání rozhodnutí. Nelze odhlédnout ani od toho, že námitku promlčení vznesla Česká pojišťovna a. s. již 7. 12. 2016, a stěžovatel proto měl dostatečný prostor k tomu, aby tuto námitku vyhodnotil a ve věci řádně rozhodl, případně vyzval v souladu s § 12 odst. 5 zákona o finančním arbitrovi žalobkyni, aby se ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení výzvy vyjádřila k předběžnému právnímu posouzení věci. Stěžovatel zaslal žalobkyni předběžné právní posouzení spolu s výzvou ke smíru a ke zpětvzetí návrhu na zahájení řízení teprve až 6. 10. 2017. Stěžovatel nadto ani nadále nekonal a ve věci rozhodnutí nevydal až do rozhodnutí soudu, který je dle ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s. povinen rozhodovat na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Soud proto ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil stěžovateli povinnost rozhodnout ve věci ve lhůtě 30 dnů.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti výše uvedenému rozsudku podal stěžovatel včasnou kasační stížnost. Upozornil, že ve věci již sám 23. 3. 2018 rozhodl nálezem a odpadl proto tvrzený důvod žaloby - údajná nečinnost. Zdůraznil, že v řízení vydal nález nikoli na příkaz soudu, nýbrž konal úkony ve lhůtách stanovených zákonem o finančním arbitrovi. Soudu vytkl, že rozhodl, aniž by měl pro své závěry oporu ve skutkovém stavu. Navázal, že soud řádně nevyložil počátek a běh lhůty pro vydání rozhodnutí stěžovatele, přestože právě na posouzení této otázky stojí a padá tvrzená nečinnost.

[4] Stěžovatel připomněl, že je mimosoudním orgánem řešení spotřebitelských sporů, jehož primárním cílem je dosáhnout smírného řešení sporu. Dále uvedl, že je v současné době vystaven koordinovanému postupu skupiny advokátů, která jej zahlcuje velkým množstvím formulářových návrhů na zahájení řízení, výzev a dalších podání. Tím se stěžovatel dostává do prodlení a v soudních řízeních na ochranu proti nečinnosti je mu ukládána povinnost vydat rozhodnutí a nahradit úspěšným žalobcům náklady řízení. Stěžovatel odmítl, že by žaloba byla důvodná a že by k jejímu projednání byly splněny podmínky.

pokračování

[5] Ohledně důvodnosti žaloby namítl chybný výklad zákonných ustanovení týkajících se počátku běhu lhůty k vydání rozhodnutí finančního arbitra, vnitřní rozpornost rozsudku městského soudu a jeho nedostatečné odůvodnění.

[6] Podle právního názoru stěžovatele začíná lhůta pro vydání nálezu běžet až od uplynutí lhůty uložené účastníkům řízení pro vyjádření se ke shromážděným podkladům ve smyslu § 36 odst. 3 správní řádu s tím, že vyjádření se k podkladům je právem účastníků řízení a zahrnuje též předkládání dalších podkladů. Teprve tehdy, pokud poté nevyplyne potřeba dalšího shromažďování podkladů, stěžovatel ve věci rozhodne. Doplnil, že právě až po tomto vyjádření (nebo po marném uplynutí lhůty) může stěžovatel s jistotou zhodnotit, zda byly shromážděny všechny podklady nutné k rozhodnutí. Tento závěr plyne i z článku 8 písm. e) směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů.

[7] Stěžovatel též namítl, že rozhodnutí soudu není řádně odůvodněné, neboť se nezabývá přiměřeností délky řízení materiálně, a to s ohledem na složitost věci, chování účastníků a při zohlednění toho, co je pro účastníky v sázce. Těmito kritérii měl totiž soud zohlednit i řízení po podání výzvy k opatření proti nečinnosti. Skutečnost, že stěžovatel neprovádí procesní úkony vůči účastníkům, neznamená, že je nečinný, neboť v tomto období podklady vyhodnocuje a věc právně posuzuje.

[8] Stěžovatel namítl, že žalobkyně bezvýsledně nevyčerpala prostředky ochrany ve správním řízení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), neboť nebyla splněna podmínka marného uplynutí lhůty stanovené zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel proto navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 11 A 162/2017 - 32, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek považuje za správný a řádně odůvodněný. Podle ní stěžovatel *de facto* napadl výrok o náhradě nákladů žalobního řízení, a proto je kasační stížnost nepřípustná. Upozornila, že soud váže okamžik počátku běhu lhůty na shromáždění podkladů pro vydání nálezu s tím, že daný okamžik nelze spojovat s jakýmkoliv úkonem stěžovatele. Žalobkyně navázala, že je na odpovědnosti stěžovatele, aby zajistil řádný průběh k řízení, k čemuž má ostatně dostatek oprávnění. Upozornila, že nečinnost stěžovatele byla prokázána a doplnila, že je stěžovatel nečinný v řadě dalších řízení, což dokládají odpovědi stěžovatele na žádosti o poskytnutí informací. Podle žalobkyně soudy prozatím spolehlivě nevyřešily otázku, jaký vliv na běh lhůty pro vydání rozhodnutí mají úkony stěžovatele, které mají výlučně administrativní charakter. Žalobkyně proto navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal

napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda 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.

IV.1. Obsah správního spisu

[11] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že správní řízení bylo zahájeno na základě návrhu žalobkyně ze dne 24. 5. 2016. Dne 5. 10. 2016 žalobkyně k výzvě stěžovatele odstranila vady návrhu na zahájení řízení. K návrhu se následně vyjádřila Česká pojišťovna a. s. dne 7. 12. 2016 (doručením podání včetně příloh). Přípisem ze dne 8. 3. 2017 byla žalobkyně poučena o bezplatnosti a nákladech řízení před stěžovatelem. Následně žalobkyně dne 20. 3. 2017 doručila stěžovateli upřesnění návrhu na zahájení řízení.

[12] Dne 14. 7. 2017 žalobkyně stěžovateli zaslala výzvu k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu a vyzvala jej k odstranění průtahů a k bezodkladnému rozhodnutí v řízení. Stěžovatel následně dne 6. 10. 2017 zaslal žalobkyni a České pojišťovně a. s. přípis obsahující předběžné právní posouzení věci, výzvu k vyjádření a výzvu ke smíru a zpětvzetí návrhu na zahájení řízení s tím, že na reakci určil žalobkyni a České pojišťovně a. s. lhůtu 15 dnů. K žádosti žalobkyně prodloužil stěžovatel lhůtu k vyjádření do 7. 11. 2017. Dne 6. 11. 2017 zaslala žalobkyně stěžovateli své vyjádření k předběžnému právnímu posouzení. Dne 15. 2. 2018 stěžovatel vyzval žalobkyni k vyjádření k předběžnému právnímu posouzení. Dne 16. 2. 2018 žalobkyně reagovala, že své vyjádření poskytla již 6. 11. 2018. Dne 19. 2. 2018 stěžovatel vyzval žalobkyni a Českou pojišťovnu a. s. k seznámení se s podklady pro vydání nálezu dne 6. 3. 2018 v 15:00 hod. Dne 7. 3. 2018, resp. 8. 3. 2018, zaslal stěžovatel kopii spisové dokumentace České pojišťovně a. s., resp. žalobkyni. Dne 23. 3. 2018 vydal stěžovatel nález č. j. FA/SRZP/1380/2016 - 11.

[13] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 3. 2018, č. j. 11 A 162/2017 - 32, určil stěžovateli povinnost vydat nález ve věci vedené žalovaným pod sp. zn. FA/ZP/1380/2016 do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV.2. K otázce pravomoci soudu ve správním soudnictví

[14] Nejvyšší správní soud se k právnímu postavení finančního arbitra již vyjádřil a shledal, že „*rozhodovací pravomoc arbitra vyplývající z § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi je pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení*“ (rozsudek ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96). Finanční arbitr je tedy správním orgánem, který rozhoduje o soukromých subjektivních právech, „*[s]oudní kontrola rozhodovací činnosti arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi proto spadá do režimu části páté občanského soudního řádu*“ (tamtéž). Bez ohledu na povahu dotčeného subjektivního práva však ochranu proti nečinnosti poskytují soudy ve správním soudnictví, neboť předmětem řízení je nečinnost správního orgánu, nikoli věc, od níže se nečinnost odvíjí (usnesení NSS ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014 - 55). Jinak řečeno, v případě nečinnosti

správního orgánu jde o ochranu subjektivního veřejného práva procesního (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 546).

IV.3. K námitce počátku běhu lhůty pro vydání nálezu

[15] Podle § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi (ve znění účinném od 1. 2. 2016) 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.

[16] Výklad a aplikace citovaného ustanovení je podstatou soudního sporu. Stěžovatel klade otázku, do kdy nejpozději je povinen ve věci rozhodnout. Jelikož v posuzovaném případě již stěžovatel dne 23. 3. 2018 rozhodnutí vydal, jde o spor fakticky akademický (byť rozhodnutí kasačního soudu by mohlo reálně změnit nákladový výrok napadeného rozsudku). Kasační soud však rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí soudu, tj. ke dni 20. 3. 2018 (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), proto není vydání rozhodnutí stěžovatelem dne 23. 3. 2018 pro kasační soud relevantní.

[17] Nejvyšší správní soud uvádí, že řízení před stěžovatelem má podle zákona o finančním arbitrovi skončit nejpozději do 90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí. Počátek běhu lhůty je tudíž spojen s okamžikem shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí a nijak nesouvisí s následným procesním úkonem stěžovatele.
[18] Řízení před stěžovatelem (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. Právě určení počátku, resp. konce, druhé fáze řízení je stěžejní spornou otázkou posuzovaného případu.

[19] Pro její řešení vychází Nejvyšší správní soud z toho, že účelem druhé fáze řízení je meritorní skončení sporu. V první fázi řízení stěžovatel obstará veškeré podklady nutné pro zjištění relevantního skutkového stavu a ve druhé fázi řízení je povinen věc skončit, v nejposlednější řadě vydáním autoritativního rozhodnutí (nálezu). Pokud tedy stěžovatel usiluje o nalezení smírného řešení sporu (k čemuž je podle § 1 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi povinen a takto ostatně stěžovatel své poslání, jak plyne z kasační stížnosti, i sám chápe), musí postupovat tak, aby pro případ, že se mu smírné řešení nalézt nepodaří, nejpozději ve lhůtě 90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí rozhodl v řízení nálezem. Lhůtu stanovenou v § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi je nutné pokládat za nejzazší přípustnou lhůtu ke skončení věci. Logicky je k autoritativnímu rozhodnutí nezbytné přistoupit vždy tehdy, nepodaří-li se spor vyřešit smírným způsobem.

[20] Uvedenému závěru svědčí též právní úprava směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů. Zákonný text v § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi je transpozicí článku 8 písm. e) směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů (k tomu srov. zvláštní části důvodové zprávy, část třetí, bod 19, zákona č. 378/2015 Sb.,

kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony), podle něhož výsledek postupu alternativního řešení sporu musí být k dispozici do 90 kalendářních dnů ode dne, kdy subjekt alternativního řešení sporů obdržel úplný spis stížnosti (pro srovnání shodně též např. ve verzi anglické – *the outcome of the ADR procedure is made available within a period of 90 calendar days from the date on which the ADR entity has received the complete complaint file* –, resp. francouzské – *l'issue de la procédure de REL est communiquée dans un délai de 90 jours calendaires à compter de la date de réception du dossier complet de plainte par l'entité de REL*). Shodný závěr dokládá i první věta recitálu 40 směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů, podle níž řádně fungující subjekt alternativního řešení sporů by měl ukončit postup řešení sporů on-line či off-line bezodkladně ve lhůtě 90 kalendářních dnů ode dne, kdy obdrží úplný spis ke stížnosti, včetně veškeré příslušné dokumentace týkající se této stížnosti, a to včetně zpřístupnění výsledku postupu alternativního řešení sporů (přesněji lze obsah textu seznat z verze anglické – *[a] properly functioning ADR entity should conclude online and offline dispute resolution proceedings expeditiously within a timeframe of 90 calendar days starting on the date on which the ADR entity has received the complete complaint file including all relevant documentation pertaining to that complaint, and ending on the date on which the outcome of the ADR procedure is made available* –, resp. francouzské – *[u]ne entité de REL fonctionnant bien devrait clore les procédures de résolution des litiges en ligne et hors ligne de manile rapide dans un délai de 90 jours calendaires débutant à la date de réception du dossier complet de plainte — contenant tous les documents utiles en rapport avec cette plainte — par l'entité de REL et se terminant à la date à laquelle l'issue de la procédure de REL est communiquée*).

[21] V první fázi řízení je stěžovatel povinen shromáždit veškeré podklady nezbytné pro zjištění relevantního skutkového stavu. V okamžiku shromáždění veškerých relevantních podkladů 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 stěžovatele shromáždit veškeré relevantní podklady do skončení první fáze řízení, a to bez zbytečných průtahů (§ 6 odst. 1 správního řádu). To, že byly nezbytné podklady již shromážděny, si musí stěžovatel sám posoudit, neboť jedině tehdy může přistoupit k jejich vyhodnocení a právnímu posouzení sporu.

[22] Okamžik shromáždění podkladů nezbytných pro rozhodnutí je objektivně určitelný, obdobně jako např. okamžik, ke kterému se správní orgán dozví o porušení právních předpisů. Určením takového okamžiku se NSS zabýval např. v judikatuře týkající se počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty k uložení pokuty podle § 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy (ve znění účinném do 25. 1. 2006). Počátek této lhůty totiž též není spojen se zahájením správního řízení, nýbrž s „*okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového*“ (z rozsudku NSS ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 - 134, který následuje nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09). Shodný závěr Nejvyšší správní soud zopakoval i při aplikaci § 61 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (ve znění účinném do 30. 6. 2017), v

rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 6 As 15/2011 - 73. Rovněž rozšířený senát k posouzení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty podle § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (ve znění účinném do 31. 5. 2008), v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, konstatoval, že *„[s]právní orgán se „dozví" o porušení cenových předpisů (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách), dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým*." Svůj závěr odůvodnil tím, že *„lze souhlasit s názorem, že počátek běhu prekluzivní lhůty je třeba spojit s přezkoumatelnou objektivní skutečností; touto skutečností ale nemůže být vyhotovení (tím méně na to navazující „obdržení") protokolu, protože tu přirozeně o žádnou objektivní skutečnost nejde, vždyť o datu vyhotovení rozhoduje správní orgán zcela volnou úvahou. Objektivní a následně zjistitelnou skutečností je však okamžik finalizace onoho souhrnu skutkových poznatků, který je potřebný k tomu, aby z nich mohl být učiněn právní závěr o tom, že k deliktu došlo. Jestliže se takové poznatky dostanou do dispozice orgánu, v jehož pravomoci je sankční řízení provést, pak je nutno mít za to, že se o deliktu správní orgán „dozvěděl", třebaže - a tu je ovšem třeba stěžovateli přisvědčit - zpracování, hodnocení, analyzování a zejména také správní posouzení získaných poznatků vyžaduje v komplikovaných případech jistě další (často nemalé) úsilí a přirozeně i čas. Toto úsilí ale musí být vyvíjeno a tento čas musí být včítán do prekluzivní lhůty již běžící. Právní výklad, který by odsouval počátek běhu této lhůty na dobu pozdější, již nahrává pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa. Nelze jej proto přijmout*."

[23] Shodně je také okamžik shromáždění podkladů nezbytných pro rozhodnutí stěžovatele přezkoumatelnou objektivní skutečností, která nezávisí na jeho vůli. Tento okamžik není spojen s posouzením spočívajícím v předběžném vyhodnocení věci, ale s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Rozsah shromážděných nezbytných podkladů musí být takový, aby z nich mohl být učiněn právní závěr o výsledku sporu. Jestliže se podklady v uvedeném rozsahu dostanou do dispozice stěžovatele, je třeba mít za to, že je shromáždil (obdržel úplný spis). Zpracování, analyzování, hodnocení a právní posouzení získaných poznatků musí být včleněno do druhé fáze řízení, která je omezena nejzazší možnou lhůtou pro vydání rozhodnutí. Právní úprava navíc předvídá ve zvláště složitých případech možnost prodloužení této lhůty.

[24] Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatel je nepochybně povinen vyrozumět účastníky řízení o shromáždění veškerých podkladů, které jsou nezbytné k rozhodnutí ve věci. Tato povinnost plyne stěžovateli přímo z článku 8 písm. d) směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů, podle něhož subjekt alternativního řešení sporů, který obdrží stížnost, musí vyrozumět strany sporu ihned poté, co získá veškeré dokumenty obsahující příslušné informace, které se týkají stížnosti. Finanční arbitr je tak ihned poté, co shromáždí všechny podklady nutné pro rozhodnutí, o tom účastníky řízení povinen vyrozumět.

[25] Této povinnosti je možné dovolat se vůči stěžovateli přímo. Transpozice článku 8 písm. d) směrnice o alternativním řešení sporů do českého právního řádu byla totiž opomenuta. Lze tak usuzovat již z rozdílové tabulky návrhu předpisu ČR s legislativou EU, která tvoří přílohu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně

spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (a která je dostupná z veřejné knihovny legislativního procesu na https://apps.odok.cz/home), podle níž měl být citovaný článek transponován do § 20o zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, jímž se však žádné povinnosti stěžovateli neukládají (srov. strany 16 rozdílové tabulky). Především však tuto povinnost nestanoví zákon o finančním arbitrovi ani jiný právní předpis.

[26] Povinnost stěžovatele vyrozumět účastníky řízení o tom, že shromáždil veškeré podklady, které jsou nezbytné k rozhodnutí ve věci, však nelze spojovat s počátkem druhé fáze řízení. Takové řešení by totiž odporovalo textu citovaných právních předpisů ohledně počátku běhu lhůty (§ 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, který hovoří o shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí, a článek 8 písm. e) směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů, který počátek běhu lhůty spojuje s obdržením úplného spisu stížnosti). Zároveň by se protivilo zásadě rychlosti řízení, neboť by nutně docházelo k jeho prodlužování. A konečně by nebylo ani zárukou deklarované právní jistoty pro účastníky řízení, neboť lhůta k rozhodnutí sporu by běžela od nejpozdějšího doručení vyrozumění; stěží si lze totiž představit, že by běžela ve vztahu ke každému z účastníků zvlášť, neboť se nejedná o lhůtu pro konání účastníků, nýbrž finančního arbitra. Bezodkladná povinnost finančního arbitra vyrozumět účastníky řízení o shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí zaručuje, že se účastníci řízení o okamžiku počátku druhé fáze řízení dozvědí, a to včas, aby případně mohli hájit svá práva ve správním (popř. soudním) řízení. Je tak maximálně respektována zásada rychlosti řízení i princip právní jistoty účastníků.

[27] Nejvyšší správní soud doplňuje, že smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je umožnit účastníkům řízení vyjádřit se (tj. učinit výhrady či procesní návrhy) ke shromážděným podkladům před vydáním rozhodnutí. K výzvě podle tohoto ustanovení tak může dojít logicky až poté, co správní orgán ukončí shromažďování podkladů nutných pro rozhodnutí. Zároveň smysl tohoto ustanovení neodpovídá účelu článku 8 písm. d) směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů. Je tomu tak proto, že § 36 odst. 3 správního řádu se netýká úpravy první fáze řízení (shromažďování podkladů), nýbrž až navazující druhé fáze. Pro úplnost soud dodává, že článek 9 odst. 1 písm. a) směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů postuluje obecný požadavek na řízení před finančním arbitrem (právo účastníka řízení „slyšet a být slyšen“) a s povinností uloženou finančnímu arbitrovi v článku 8 písm. d) směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů (přímo) nesouvisí.

[28] V posuzovaném případě tedy druhá fáze řízení začala běžet nejpozději ke dni doručení upřesnění návrhu žalobkyní, tj. ke dni 20. 3. 2017. Správní spis totiž žádné další podklady nutné pro rozhodnutí neobsahuje. Lhůta pro vydání rozhodnutí tedy skončila nejpozději dne 19. 6. 2017.

[29] Nejvyšší správní soud dále v obecné rovině uvádí, že nečinnost musí být zkoumána i materiálně, tedy s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem jednotlivého případu, zejména s ohledem na složitost věci, chování účastníků a zohlednění toho, co je v sázce. V projednávané věci však chování žalobkyně nemělo na běh lhůty pro vydání rozhodnutí žádný vliv. Stěžovatel shromáždil nezbytné podklady pro rozhodnutí nejpozději dne 20. 3.

2017; nejpozději od tohoto dne mu počala běžet lhůta k vydání rozhodnutí. Materiální posouzení nečinnosti stěžovatele se tedy týká druhé fáze řízení, tj. zpracování, analyzování, hodnocení a právního posouzení získaných poznatků. Tato nečinnost však nemohla být odůvodněna chováním žalobkyně. Žádost o prodloužení lhůty k vyjádření k předběžnému právnímu hodnocení nemůže odůvodnit nerozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě. Stěžovatel je povinen postupovat tak, aby zpracování, analyzování a hodnocení podkladů, právní posouzení zjištěného skutkového stavu, hledání smírného řešení sporu a případně též rozhodnutí ve věci učinil v zákonné lhůtě. Pokud stěžovatel souhlasil s tím, aby se žalobkyně k věci ještě vyjádřila a stanovil ji lhůtu, která nebyla přiměřená tomu, aby sám včasně rozhodl, jde to k jeho tíži. Pokud se stěžovatel dovolává toho, že absence procesních úkonů vůči účastníkům neznamená, že je nečinný, neboť v tomto období podklady vyhodnocuje a věc právně posuzuje, popisuje jen obsah své činnosti v druhé fázi řízení, k níž mu zákon předepisuje devadesátidenní lhůtu. Pokud by se jednalo o zvláště složitou věc, mohl lhůtu sám prodloužit (§ 15 odst. 1 věta první za středníkem, zákona o finančním arbitrovi), což však neučinil. Nad rámec uvedeného zdejší soud dodává, že není jeho úkolem v tomto řízení, aby hodnotil personální (popř. materiální) kapacity stěžovatele, natož aby s ohledem na jejich nedostatek zjednával nápravu.

IV.4. K námitce nepřípustnosti žaloby

[30] Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není přípustná, pokud žalobce bezvýsledně nevyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Tento nedostatek není možné zhojit v řízení před soudem.

[31] Nejvyšší správní soud uvádí, že podmínkou přípustnosti žaloby je bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem, které musí být splněno již k okamžiku podání žaloby: „*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), vyčerpal tento prostředek bezvýsledně*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, bod [20]).

[32] V posuzovaném případě lhůta k vydání rozhodnutí stěžovateli skončila dne 19. 6. 2017. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 věty třetí správního řádu (ve spojení s § 24 zákona o finančním arbitrovi) žalobkyně podala dne 14. 7. 2017, a to k nadřízenému správnímu orgánu, kterým je stěžovatel (§ 178 odst. 1 věta druhá správního řádu ve spojení s § 16 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi). Žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu následně žalobkyně podala dne 21. 8. 2017. Námitka nepřípustnosti žaloby není důvodná, neboť žalobkyně bezvýsledně vyčerpala procesní prostředek ochrany, který má k dispozici ve správním řízení. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti byla podána až po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí stěžovatele (§ 80 odst. 3 věta třetí, správního řádu) a žaloba byla podána až po uplynutí třicetidenní lhůty, během níž nadřízený správní orgán (finanční arbitr) o žádosti nerozhodl (tj. po 14. 8. 2017). Podmínky k věcnému projednání žaloby tak byly splněny.

V. Závěr a náklady řízení

[33] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé, s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[35] Žalobkyně byla v soudním řízení zcela úspěšná, proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení v plné výši. Zástupkyně žalobkyně učinila v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým je jedno písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“)] spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti. Za vyjádření ke kasační stížnosti náleží zástupkyni žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupkyni žalobkyně se tedy přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 3.400 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. června 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu