

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **T. M.,** zastoupeného Mgr. Miroslavem Krutinou, advokátem, se sídlem Vyšehradská 423/27, Praha 2, 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 6. 11. 2018, č. j. 11 A 134/2018 - 36,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2018, č. j. 11 A 134/2018 - 36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2018, č. j. 11 A 134/2018 - 36 (dále jen „napadený rozsudek"), jímž městský soud uložil žalovanému povinnost vydat nález ve věci vedené žalovaným pod sp. zn. FA/ZP/614/2017 o návrhu žalobce ze dne 8. 6. 2017 na vydání bezdůvodného obohacení z pojistné smlouvy, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[2] V **žalobě** ze dne 4. 6. 2018 žalobce namítal, že dne 8. 6. 2017 podal návrh na zahájení řízení před žalovaným, kterým uplatnil nárok vyplývající z pojistné smlouvy č. 3810825511 proti společnosti Česká pojišťovna, a. s. Přípisem ze dne 19. 7. 2017 jej žalovaný vyzval k odstranění nedostatků návrhu na zahájení řízení; tyto vady žalobce odstranil vyjádřením ze dne 23. 8. 2017. Následně zůstal žalovaný vůči žalobci nečinný po

dobu více než 8 měsíců. Proto žalobce dne 6. 4. 2018 vyzval žalovaného k odstranění nečinnosti dle ustanovení § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný reagoval sdělením ze dne 23. 4. 2018, avšak nadále zůstal nečinný. Žalobce měl za to, že žalovaný shromáždil všechny podklady nutné pro rozhodnutí, tudíž platí lhůta pro vydání rozhodnutí stanovená podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“), která však i tak marně uplynula.

[3] Žalovaný se k věci vyjádřil v podání ze dne 7. 9. 2018, v němž odmítl tvrzenou nečinnost v jím vedeném řízení. Předmětné řízení bylo zahájeno na základě šablonovitého návrhu, stejně jako v identických věcech jiných spotřebitelů zastoupených týmž zástupcem, resp. dalšími zjevně spolupracujícími advokáty. Žalovaný nadto nově zjistil, že někteří spotřebitelé ve skutečnosti nemají ani zájem na vedení předmětného správního řízení, protože „smlouvu prodali“. Žalovaný proto vyslovil domněnku, že zástupce pouze vyžívá bezplatnosti řízení před žalovaným, aby získal bezdůvodné obohacení z pojistné smlouvy v konečném důsledku pro podnikatele. V posuzované věci tak hrozí, že žalovaný následně zjistí, že z důvodu „prodeje smlouvy“ nemá pravomoc vést předmětné správní řízení. Za takové situace by zástupce žalobce jednal nepoctivě. Žalovaný proto navrhoval, aby tuto skutečnost případně ověřil i soud předvoláním a výslechem žalobce. I kdyby měl žalovaný k vedení řízení pravomoc, nemůže být nečinný, neboť ve věci s ohledem na složitost a mnohost obdobných kauz postupuje přiměřeně aktivně. Žalovaný dále poukazoval na svou obtížnou úlohu s ohledem na povahu a účel institutu finančního arbitra sloužícího k mimosoudnímu řešení sporů. K okamžiku stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí v prvním stupni odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 36/2018, jehož závěry se snaží řídit. Lhůta podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi podle něj začne běžet dnem, kdy si žalovaný vyhodnotí úplnost spisového materiálu a tuto skutečnost projeví navenek tím, že vyhotoví a vypraví výzvu stranám sporu k seznámení se s podklady. Pouhé doručení „posledního“ podkladu v řízení samo o sobě tak nemůže podle žalovaného založit běh lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť je nutné zohlednit a vyhodnotit všechny okolnosti rozhodované pro posouzení věci. K seznámení se s podklady žalovaný proto strany sporu vyzývá až si je jist, že má založeny veškeré potřebné podklady. Žalovaný s ohledem na okolnosti sporu měl za to, že žaloba byla podána předčasně, resp. že žalobce nemohl úspěšně vyčerpat prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, tudíž by měla být odmítnuta.

[4] V **napadeném rozsudku** městský soud konstatoval obsah správního spisu a dále zkoumal, zda jsou splněny podmínky soudního řízení. Konstatoval, že žalobce vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Za stěžejní označil určení okamžiku, od něhož začíná žalovanému běžet lhůta pro vydání rozhodnutí. Nesouhlasil s názorem žalovaného, že lhůta dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi začíná běžet až od uplynutí lhůty uložené účastníkům řízení pro vyjádření se ke shromážděným podkladům, neboť by žalovaný měl neomezenou volnost co do délky řízení až do umožnění účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům. Z obsahu správního spisu bylo soudu zřejmé, že žalovanému již dne 7. 2. 2018 zaslala Instituce své vyjádření včetně příslušných pokladů, přičemž žalobce své podklady zaslal žalovanému dne 24. 8. 2018. Ode dne 26. 6. 2018, kdy žalovaný zaslal žalobci opakovanou výzvu k vyjádření, poskytnutí vysvětlení a předložení dokumentace,

není ze správního spisu patrné, že by žalovaný činil jakékoli úkony kromě vyjádření k návrhu na vydání opatření proti nečinnosti, ze dne 23. 4. 2018. Soud byl přesvědčen, že pokud žalobce podal dne 6. 4. 2018 žalovanému výzvu k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, učinil tak zcela v souladu se správním řádem, neboť bylo patrné, že od posledního úkonu finančního arbitra učiněného směrem k žalobci uběhla k datu výzvy lhůta výrazně převyšující zákonem stanovených devadesát dnů, přičemž žalobce byl naposledy informován o tom, že byla prodloužena lhůta pro vydání rozhodnutí písemností ze dne 6. 12. 2017. Nebylo proto na místě žalobu odmítat. Minimálně k tomuto datu již žalovaný měl dostatek podkladů pro to, aby mohl ve věci rozhodnout. Žalovaný však nevyhověl výzvě žalobce k opatření proti nečinnosti, ani bez zbytečného odkladu, nanejvýš ve lhůtě devadesáti dnů, nevydal žádné rozhodnutí, a to ani do dne rozhodnutí městského soudu. Soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Afs 110/2018, přičemž uvedl, že druhá fáze spočívající ve vyhodnocení podkladů a právním posouzení případu začala běžet nejpozději ke dni doručení vyjádření Instituce k návrhu žalobce, tj. ke dni 7. 2. 2018; lhůta pro vydání rozhodnutí tedy skončila nejpozději dne 8. 5. 2018.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost** ze dne 20. 11. 2018, v níž namítal, že ji podává z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel na úvod vysvětlil specifičnost svého postavení podle zákona o finančním arbitrovi. Zopakoval svou argumentaci, že zástupce žalobce vystupuje v celé řadě typově shodných řízení vedených údajně jednotlivými spotřebiteli, přičemž stěžovatel postupně zjišťuje, že tito spotřebitelé nemají zájem na vedení řízení, protože smlouvu o životním pojištění tzv. „prodali“ právnické osobě, tudíž zde neexistuje spor vedený spotřebitelem, což vede k závěru, že stěžovatel nemá pravomoc vést jakékoli řízení. Tyto skutečnosti se mu pro nespolupráci zástupce žalobce nedaří ověřovat. Proto stěžovatel nařídil ve věci ústní jednání na den 7. 12. 2018. Stěžovatel na tento fakt městský soud upozornil, avšak ten se k němu nikterak nevyjádřil. Podle stěžovatele tak existují důvodné pochybnosti stran toho, zda může předmětné správní řízení vést či nikoli. Poukázal rovněž na to, že městský soud podle jeho názoru nesprávně vycházel z jiného jeho vyjádření k jinému řízení. Soud se rovněž nevypořádal s jeho návrhem na výslech žalobce. Soud tedy podle stěžovatele nevysvětlil, na základě čeho určil jeho pravomoc vést předmětné řízení. Stěžovateli nadto není zřejmé, jak počítal lhůtu k vydání rozhodnutí, neboť soudem uvedené datum 26. 6. 2018 jako datum posledního úkonu stěžovatele vůči žalobci představuje datum pozdější než datum doručení výzvy žalobce k přijetí opatření proti nečinnosti; pokud by se jednalo o chybu v psaní a soud tak myslel datum 26. 6. 2017, není stěžovateli známo, že by v takový den učinil vůči žalobci či finanční instituci jakýkoli úkon. Současně městský soud v bodě 24. napadeného rozsudku dovodil, že lhůta pro vydání nálezu začala běžet až ode dne 7. 2. 2018, kdy obdržel podklady od finanční instituce, které musel ještě vyhodnotit. Měl proto za to, že soud nevyhodnotil počátek běhu lhůty pro vydání rozhodnutí konzistentně. Nadto poukázal na to, že pokud žalobce podal výzvu k přijetí opatření proti nečinnosti již dne 9. 4. 2018, učinil tak podle druhého výkladu městského soudu předčasně. Stěžovatel vyslovil pochybnosti stran oprávněnosti zástupce podat předmětnou žalobu. Soud dále přehlédl to, že stěžovatel ještě před obdržením podané žaloby vyzval dne 27. 6. 2018 účastníky řízení k seznámení se s poklady

pro vydání nálezu. Stěžovatel dále navrhoval, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] Usnesením ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 Afs 341/2018 – 21, Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami nad rámec kasační argumentace netrpí a že kasační stížnost **je důvodná.**

[10] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že obdobnou věcí mezi týmiž účastníky, resp. mezi žalovaným a týmž zástupcem žalobce, se již zabýval, a to v rozsudku ze dne 16. 1. 2019, č.j. 6 Afs 342/2018 - 30, v němž uvedl, že *„Nejvyšší správní soud však shledal důvodnou námitku stěžovatele, že městský soud ve svém rozsudku uvedl dva vzájemně rozporné údaje o tom, od kterého okamžiku měla trvat nezákonná nečinnost stěžovatele. V části, v níž zkoumal splnění podmínek řízení – tedy zda žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti dle správního řádu, městský soud uvedl, že žalovaný žalobce „naposledy informoval o tom, že byla prodloužena lhůta pro vydání rozhodnutí, písemností ze dne 21. srpna 2017“ (závěr 18. odstavce), přičemž o pár řádků níže konstatoval, že „minimálně k tomuto datu již žalovaný měl dostatek podkladů pro to, aby mohl ve věci rozhodnout“ (první věta 20. odstavce napadeného rozsudku). Vzhledem k tomu, že mezi citovanými pasážemi se žádné jiné datum neobjevuje, nelze tuto část odůvodnění chápat jinak, než že městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel měl dostatek podkladů pro rozhodnutí již dne 21. srpna 2017, a tedy že od tohoto dne mu počala běžet devadesátidenní lhůta pro rozhodnutí o návrhu žalobce. Tato lhůta by skončila v pondělí 20. listopadu 2017. V odstavci 24 svého rozsudku, kde již posuzoval důvodnost žaloby, však městský soud konstatoval, že druhá fáze řízení (tedy fáze po skončení shromažďování podkladů, v níž stěžovateli již běží lhůta pro rozhodnutí – srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 36/2018 - 37) „začala běžet nejpozději ke dni doručení Vyjádření Instituce k návrhu žalobce, tj. ke dni 23. 1. 2018. Správní spis totiž žádné další podklady nutné pro rozhodnutí neobsahuje. Lhůta pro vydání rozhodnutí tedy skončila nejpozději dne 24. 4. 2018.“*
Na základě uvedeného nelze učinit jiný závěr, než že odůvodnění rozsudku městského soudu je vnitřně rozporné (tedy nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost). Městský soud totiž uvedl dvě rozdílná data, od nichž měla stěžovateli běžet lhůta pro vydání rozhodnutí. Zároveň je pravda, že ve druhém případě, kdy by stěžovateli uplynula lhůta k vydání rozhodnutí až dne 24. dubna 2018, by byl podnět stěžovatele k opatření proti nečinnosti podaný dne 6. dubna 2018 předčasný. V takovém případě by mohla být žaloba na ochranu proti nečinnosti dokonce nepřípustná (pro

efektivní nevyčerpání prostředku ochrany podle § 79 s. ř. s.). Tuto otázku však Nejvyšší správní soud nemůže posoudit, neboť není zřejmé, ze kterého ze dvou dat, která ve svém rozsudku uvedl, městský soud skutečně při posuzování žaloby vycházel..
Další závažnou vadu napadeného rozsudku představuje, že městský soud zcela pominul argumentaci stěžovatele předestřenou v první části jeho vyjádření k žalobě označené „Odmítnutí tvrzené nečinnosti. Zneužívání řízení před Žalovaným – možná nepříslušnost Žalovaného k řešení sporu" (obsahově odpovídala první části kasační stížnosti). ..... 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."

[11] Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené plně dopadá i na nyní projednávaný případ, neboť městský soud v napadeném rozsudku uvedl dvě rozdílná data stran určení okamžiku, kdy měl stěžovatel shromážděny veškeré relevantní poklady, neboť v odst. 18 ve spojení s odst. 20 napadeného rozsudku hovoří o datu 6. 12. 2017, kdežto v odst. 24 napadeného rozsudku hovoří o tom, že druhá fáze řízení (tedy fáze po skončení shromažďování podkladů, v níž stěžovateli již běží lhůta pro rozhodnutí – srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 36/2018 - 37) *„začala běžet nejpozději ke dni doručení Vyjádření Instituce k návrhu žalobce, tj. ke dni 7. 2. 2018. Správní spis totiž žádné další podklady nutné pro rozhodnutí neobsahuje. Lhůta pro vydání rozhodnutí tedy skončila nejpozději dne 8. 5. 2018."* Rovněž i tady platí, že ve druhém případě, kdy by stěžovateli uplynula lhůta k vydání rozhodnutí až dne 8. 5. 2018, by byl podnět stěžovatele k opatření proti nečinnosti podaný dne 6. 4. 2018 předčasný. V takovém případě by mohla být žaloba na ochranu proti nečinnosti dokonce nepřípustná (pro efektivní nevyčerpání prostředku ochrany podle § 79 s. ř. s.). Tuto otázku však Nejvyšší správní soud nemůže posoudit, neboť není zřejmé, ze kterého ze dvou dat, která ve svém rozsudku uvedl, městský soud skutečně při posuzování žaloby vycházel. Odůvodnění rozsudku městského soudu je tak vnitřně rozporné (tedy nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost).

[12] Stejně jako platí, že městský soud pominul zabývat se argumentací stěžovatele stran jemu chybějící pravomoci k vydání předmětného rozhodnutí a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud shledal z výše uvedených důvodů rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost v části, týkající se data, od něhož žalovanému běžela lhůta pro vydání rozhodnutí, a pro nedostatek důvodů ve vztahu k námitce žalovaného, že neměl vůbec pravomoc o návrhu žalobce rozhodnout. Kasační stížnost je tudíž důvodná, a proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. února 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu