ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupen advokátem Mgr. Petrem Jindřichovským, se sídlem Krakovská 25, Praha 1, proti žalovanému: **Finanční arbitr**, sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2018, č. j. FA/SR/ZP/434/2017-21, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. dubna 2020, č. j. 14 Af 47/2018-59,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 14 Af 47/2018-59, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2018, č. j. FA/SR/ZP/434/2017-21, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě **7114 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Jindřichovského, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti **9114 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Jindřichovského, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl námitky žalobce a podle § 16 odst. 2 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi (dále jen „zákon o finančním arbitrovi"), potvrdil usnesení finančního arbitra ze dne 30. 8. 2018, č. j. FA/SR/ZP/434/2017-16 (dále jen „usnesení o zastavení"), kterým bylo podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi zastaveno žalobcem zahájené řízení.

[2] V projednávaném případě je sporné, zda usnesení o zastavení je zákonné. Žalobce byl přesvědčen, že důvodem pro zastavení řízení podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi nemůže být jakákoliv forma nesoučinnosti, nýbrž že se musí jednat o nesoučinnost „potřebnou". Žalovaný však odmítá, že by ústní vysvětlení nemohlo vést k získání dalších informací ke sporu.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud") se rozsudkem ze dne 29. 4. 2020, č. j. 14 Af 47/2018-59 (dále jen „napadené rozhodnutí"), ztotožnil s usnesením o zastavení řízení a žalobu zamítl.

[4] Městský soud míní, že pokud žalobce na výzvy věcně nereagoval, bylo právem finančního arbitra předvolat žalobce a jeho právního zástupce k podání ústního vysvětlení, na němž by byly vyřešeny nejasnosti. Dle městského soudu okolnosti vyplývající ze správního spisu naznačovaly, že žalobce nevyvíjí v řízení potřebnou součinnost, neboť namísto aby se dostavil k podání ústního vysvětlení, zůstal pasivní a jeho zástupce se opakovaně z jednání omlouval.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále „stěžovatel") podal proti napadenému rozsudku městského soudu v zákonné lhůtě z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. kasační stížnost.

[6] Stěžovatel namítá příliš formalistický náhled soudu. Městský soud posuzuje spor pouze z pohledu toho, zda zákon umožňuje žalovanému činit procesní kroky (zastavení řízení), ale již se nezabývá tím, zda jsou vůbec naplněny předpoklady pro zastavení řízení. Městský soud v části I. napadeného rozsudku „*Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem*" uvádí, aniž by to jakkoliv zdůvodnil, že stěžovatel odmítl žalovanému poskytnout součinnost. Podle stěžovatele městský soud přijal bez dalšího tvrzení žalovaného.

[7] V napadeném rozhodnutí městský soud dochází k závěru, že návrh stěžovatele na zahájení řízení před finančním arbitrem obsahuje vady, neuvádí však, v čem vady spočívají či jaké zákonné náležitosti návrh na zahájení řízení neobsahuje. Ačkoliv se k vadám vyjadřuje v bodu 45. napadeného rozhodnutí, ani z něho neplyne, jaké vady návrh podle soudu měl. Stěžovatel tak mohl pouze dovozovat, že návrh na zahájení řízení náležitosti předepsané zákonem neobsahuje. Nadto zákon neuvádí povinnost navrhovatele sdělovat v návrhu na zahájení řízení veškeré podrobnosti svého života, pouze požaduje úplné a srozumitelné vylíčení rozhodných skutečností.

[8] Městský soud míní, že finanční arbitr je oprávněn vyzvat navrhovatele k odstranění vad návrhu či uvedení dalších skutečností, pokud sezná, že návrh nepředstavuje dostatečný podklad pro řízení. Stěžovatel ale upozorňuje na § 10 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi, ze kterého plyne, že pokud má návrh nedostatky, finanční arbitr o tom navrhovatele vyrozumí a poskytne mu prostor pro odstranění těchto vad ve lhůtě 15 dnů. Tento rozdíl ve výkladu zákonného ustanovení je významný. Žalovaný vyzývá navrhovatele systematicky a opakovaně. Výzva k odstranění vad je používána jako prostředek pro protahování řízení a oddalování vydání rozhodnutí. Stěžovatel namítá, že v jeho případě jednání žalovaného vykazuje znaky šikany, neboť opakovaně vyzývá navrhovatele k doložení informací a skutečností, které nejsou pro danou věc podstatné.
[9] Stěžovatel dále namítá nesprávné posouzení souvisejících právních otázek. Městský soud v napadeném rozhodnutí tvrdí, že řízení před žalovaným odpovídá spornému správnímu řízení vymezenému v § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). S tímto stěžovatel souhlasí, městský soud ale své úvahy posouvá dále. Vzhledem ke znění § 12 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi není žalovaný vázán návrhem a aktivně opatřuje důkazy. Městský soud tedy směřuje k opuštění projednací zásady, jinak platné pro sporná správní řízení, a směřuje k zásadě vyhledávací. S tímto tvrzením stěžovatel nesouhlasí. Městský soud naznačuje, že řízení před žalovaným může být vedeno v souladu se zásadou materiální pravdy a formální pravdy. Stěžovatel je přesvědčen, že smyslem § 12 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi je pomáhat spotřebiteli; tímto účelem je ostatně veden celý zákon o finančním arbitrovi. Ustanovení § 12 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi není projevem zásady vyhledávací nebo materiální pravdy, ale projevem zásady, že žalovaný má pomáhat spotřebiteli. Žalovaný na základě zákona o finančním arbitrovi má navrhovateli (i stěžovateli) pomáhat, nikoliv ho nutit vypovídat nebo ho šikanovat. Definice principů sporného správního řízení obsahuje § 141 zákon o správním řízení. Podle toho má správní orgán provést i jiné důkazy, ale v případě, kdy navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci. Podle stěžovatele je řízení před finančním arbitrem sporné správní řízení vedené zásadou projednací a formální pravdy.

[10] Městský soud se navíc nevypořádal se žalobními body, které mířily na dokazování a nejasnosti odstraňované žalovaným. Stěžovatel má za to, že nejasnosti byly v řízení před žalovaným odstraněny nebo bylo zjištěno, že o žádné nesrovnalosti nešlo. V tomto ohledu odkazuje na podanou žalobu. Městský soud se nevypořádal s argumentací stěžovatele, že nařízení podání ústního vysvětlení bylo nedůvodné a nezákonné a že samotné usnesení o zastavení bylo nezákonné.

[11] Na závěr stěžovatel upozorňuje na zjevnou averzi žalovaného vůči právním zástupcům. Chování žalovaného je zjevně nepřiměřené, neboť opakovaně zasílá výzvy k odstranění vad, aniž by specifikoval, o jaké vady návrhu se jedná, popřípadě jak jsou pro spor důležité. Nařizuje nepotřebná ústní jednání a nerespektuje právo navrhovatelů na soudní ochranu. Dle stěžovatele bylo nařízení ústního jednání šikanózní a v rozporu s ustanoveními hlavy II. správního řádu.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná.

[14] Poté 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, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost **je důvodná.**

III. 1. Dosavadní průběh řízení a rozhodné skutečnosti

[16] Ze správního spisu plyne, že dne 20. 4. 2017 podal stěžovatel k žalovanému návrh na zahájení řízení o vydání bezdůvodného obohacení s příslušenstvím ve výši 159 680 Kč. Tvrdil, že pojistná smlouva investičního životního pojištění ING SMART č. X (dále jen „pojistná smlouva"), kterou uzavřel se společností Nationale-Nederlanden Levensverzekering Maatschappij N. V., se sídlem Rotterdam, Weena 505, Nizozemské království, jednající prostřednictvím NN Životní pojišťovna N.V., pobočka pro Českou republiku, IČO: 40763587, se sídlem Nádražní 344/25, 150 00 Praha 5 - Smíchov (dále jen „instituce"), je neplatná.

[17] Dne 30. 6. 2017 vyzval žalovaný stěžovatele k odstranění nedostatků návrhu a doložení blíže určených důkazních prostředků nebo důkazů. Dále ho vyzval k úplnému a srozumitelnému vylíčení rozhodných skutečností, tj. aby sdělil a doložil popis průběhu předsmluvní fáze sjednávání pojistné smlouvy, jaké předsmluvní a smluvní dokumenty byly předloženy před jejím podpisem, zda byly v předsmluvní fázi položeny doplňující otázky, aby sdělil důvody, které vedly stěžovatele k uzavření pojistné smlouvy, a zda s ohledem na sdělení, že pojištění na základě pojistné smlouvy bylo ukončeno dne 27. 5. 2015, obdržel od instituce odkupné. Stěžovatel byl vyzván k doložení a prokázání toho, že instituci uhradil peněžní prostředky, které požaduje vrátit, a taktéž vyzván, aby písemně informoval žalovaného, za jakých podmínek považuje možné smírné řešení sporu.

[18] Sdělením ze dne 18. 7. 2017 stěžovatel odpověděl na jednotlivé dotazy žalovaného. K dotazům ohledně předsmluvní fáze žalobce sdělil, že podstatou návrhu na vydání bezdůvodného obohacení je neplatnost pojistné smlouvy, nikoliv omyl, tudíž informace požadované žalovaným (okolnosti ohledně předsmluvní fáze) nejsou z tohoto hlediska relevantní. Jako jediné relevantní důkazy byly žalobcem označeny: pojistná smlouva, všeobecné pojistné podmínky a doplňkové pojistné podmínky. Odkupné žalobce neobdržel. Další požadované dokumenty nemůže doložit, neboť je nemá a požaduje, aby byly vydány jako důkazní materiál od instituce. Skutečnost, že byly hrazeny peněžní prostředky, prokázat nemůže, protože nemá a neměl aktuální výpis pojistné smlouvy a nadto instituce výši bezdůvodného obohacení v předžalobní výzvě nerozporovala.

[19] Stěžovatel dne 21. 8. 2017 zaslal žalovanému žádost o sdělení stavu řízení a žádost o zaslání podkladů pro vydání nálezu. Spolu s žádostí poslal i výzvu k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu a výzvu k plnění oznamovací povinnosti. Žalovaný

dne 11. 9. 2017 poslal stěžovateli opakovanou výzvu k odstranění nedostatků návrhu ve lhůtě 15 dnů. Stěžovatel dne 27. 9. 2017 zažádal o prodloužení lhůty o dalších 15 dnů. Žalovaný dne 2. 10. 2017 prodloužil lhůtu o dalších 15 dnů, tj. do 12. 10. 2017.

[20] Ve vyjádření ze dne 9. 10. 2017 stěžovatel opakovaně upozorňuje žalovaného, že požadované informace jsou irelevantní a nemají na posouzení platnosti pojistné smlouvy a rozhodnutí žalovaného žádný vliv. Návrh na zahájení řízení, který stěžovatel žalovanému dne 20. 4. 2019 podal, obsahuje všechny náležitosti, a může tak být věcně projednán.

[21] Žalovaný reagoval dne 9. 11. 2017 výzvou k podání ústního vysvětlení podle § 12 odst. 5 zákon o finančním arbitrovi, ve spojení s § 59 správního řádu. Dne 1. 12. 2017 požádal žalobce o stanovení nového termínu pro ústní vysvětlení, a to z důvodu nepřítomnosti svého zástupce v České republice. Na základě žádosti žalovaný stanovil nový termín podání ústního vysvětlení. Dne 29. 1. 2018 stěžovatel opět vyzval žalovaného o stanovení nového termínu pro ústní vysvětlení, a to z důvodu nemoci svého zástupce. Žalovaný stanovil nový termín podání ústního vysvětlení. Stěžovatel se dne 7. 3. 2018 omluvil z ústního jednání, a to z důvodu neplánového prodloužení pobytu svého zástupce v zahraničí při řešení pracovních záležitostí.

[22] Dne 10. 4. 2018 žalovaný poslal instituci oznámení o zahájení řízení a výzvu k poskytnutí vysvětlení a předložení dokumentace vztahující se k předmětu sporu ve lhůtě 15 dní. Instituce následně zažádala o prodloužení lhůty k podání vysvětlení, čemuž žalovaný vyhověl a lhůtu prodloužil. Dne 13. 6. 2018 poslala instituce vyjádření, které obsahovalo skutkové shrnutí, výklad ve prospěch platnosti spíše než neplatnosti, vyjádření k neplatnosti pro absenci právní subjektivity, vyjádření k neplatnosti z důvodu absence převzetí pojistného rizika, vyjádření k neplatnosti z důvodu chybějící podstatné náležitosti, vyčíslení bezdůvodného obohacení, námitku promlčení a návrh, jak má žalovaný rozhodnout. Obsahem byla i žalovaným požadovaná dokumentace.

[23] Žalovaný opakovaně vyzval stěžovatele k podání ústního vysvětlení dne 11. 7. 2018. Stěžovatel se omluvil z důvodu dlouhodobého pobytu svého zástupce v zahraničí.

[24] Návrh na zahájení řízení neměl dle žalovaného náležitosti podle § 10 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Protože stěžovatel neodstranil nedostatky podaného návrhu a současně se ve dnech 5. 12. 2017, 30. 1. 2018, 7. 3. 2018 a 15. 8. 2018 nedostavil k podání ústního vysvětlení, vydal žalovaný usnesení o zastavení řízení. Dne 14. 9. 2018 podal stěžovatel proti usnesení námitky. Dne 31. 10. 2018 žalovaný vydal rozhodnutí o námitkách č. j. FA/SR/ZP/434/2017-21, ve kterém se ztotožnil s usnesením. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl.

III. 2. Postavení finančního arbitra a principy řízení před ním

[25] Institut finančního arbitra vznikl na základě zákona o finančním arbitrovi, a to v rámci harmonizaci českého práva s právem EU. Nezbytnost takového institutu vyplývala zejména z čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/5/ES ze dne 27. 1. 1997 o

přeshraničních převodech (zrušena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES), doporučení Evropské komise 98/257/ES ze dne 30. 3. 1998 o principech uplatňovaných pro osoby odpovědné za mimosoudní urovnání spotřebitelských sporů, doporučení Evropské komise 2001/310/ES ze dne 4. 4. 2001 o zásadách, jež se týkají mimosoudních orgánů při konsensuálním řešení spotřebitelských sporů, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2560/2001 ze dne 19. 12. 2001 o přeshraničních platbách v eurech. Účel zákona o finančním arbitrovi je, aby řízení co nejefektivněji směřovalo k co možná nejrychlejší nápravě ve prospěch stěžovatele v případě, že jeho žádost je oprávněná. Žalovaný je povinen rozhodovat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, nestranně, spravedlivě a bez průtahů. Rozhoduje na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem. Žalovaný je povolán (namísto soudu) k tomu, aby rozhodl spor jako nezávislá a nestranná instituce (viz § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi). I když je finanční arbitr nezávislým orgánem, jeho podstatným rysem má být pomoc spotřebiteli. Ochrana spotřebitele je i jedním z významných cílů právních aktů EU uvedených výše, ze kterých plynul požadavek na vytvoření mimosoudního orgánu na řešení sporu.

[26] Řízení před žalovaným odpovídá spornému řízení podle § 141 správního řádu, ovšem s určitými modifikacemi. Zásady sporného řízení jsou v uvedeném ustanovení vymezeny vcelku podrobně, a to včetně pravidel dokazování. Nicméně předmětné ustanovení nelze použít při řízení před žalovaným bez dalšího. Dle § 24 zákona o finančním arbitrovi se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle správního řádu, nestanoví-li zákon o finančním arbitrovi jinak. Ten vymezuje zásady řízení ve svém § 12, takže primárně se má postupovat podle pravidel vymezených zákonem o finančním arbitrovi a subsidiárně podle správního řádu.

[27] Odlišně oproti § 141 správního řádu je v zákoně o finančním arbitrovi upraveno právě dokazování. Dokazování ve sporném řízení správním ovládá dispoziční zásada. Správní orgán tak primárně vychází z těch důkazů, které byly účastníky navrženy, pokud však důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci v souladu s požadavky materiální pravdy, může provést i důkazy jiné (§ 141 odst. 4 správního řádu). Tím dochází k modifikaci zásady materiální pravdy, má-li správní orgán především vycházet z důkazů předloženými účastníky řízení. Oproti tomu v dokazování před žalovaným je důkazní břemeno navrhovatele omezeno aktivní rolí žalovaného pro obstarávání důkazů (srov. § 12 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi). Aktivně opatřovat důkazy znamená provést nejen důkazy předložené účastníky řízení, ale i sám zjišťovat další skutečnosti, které by mohly sloužit k objasnění sporu. Provedení důkazů se řídí § 51 a násl. správního řádu.

[28] Nejvyšší správní soud zčásti souhlasí se stěžovatelem v tom, že řízení před žalovaným je sporné řízení ve smyslu § 141 správního řádu, nicméně není vedeno zásadou formální pravdy a zásadou projednací, jak bylo vysvětleno výše. Nadto stěžovatel mylně vychází z přesvědčení, že sporné řízení je primárně vedeno zásadou formální pravdy. Sporné řízení je vedeno zásadou materiální pravdy, která je v rámci dokazování ve smyslu § 141 správního řádu lehce modifikována. Základní povinností správního orgánu je zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. K tomu má správnímu orgánu napomáhat zásadně i účastník řízení, který má poskytnout potřebnou součinnost, popřípadě označit důkazy na podporu svých tvrzení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018-34). Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet se spolehlivě zjištěného stavu věci.

[29] Na dokazování navazuje i zákonná úprava podání ústního vysvětlení. Dle § 141 odst. 6 věty první správního řádu *„ve sporném řízení může správní orgán vyslechnout účastníka, jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak“*. V § 12 odst. 5 zákona o finančním arbitrovi je uvedeno, že *„v průběhu řízení je arbitr oprávněn vyžadovat od účastníků řízení předložení veškerých důkazů na podporu jejich tvrzení, a to včetně podání ústního vysvětlení“*. Zákon o finančním arbitrovi tedy obsahuje speciální úpravu, která se v rozsahu, v němž je odlišná od pravidel sporného řízení ve správním řádu, uplatní přednostně. Zákon již detailněji nerozvádí, jak by mělo podání vysvětlení účastníka probíhat, proto se výslech účastníka po čistě technické stránce provede obdobně, jako kdyby šlo o výslech svědka; jelikož však nejde o výslech svědka, nýbrž účastníka, pravidla ohledně povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi (§ 55 odst. 5 správního řádu) se na vyslýchaného účastníka nevztahují. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 147/2013-29, plyne, že použitelnost důkazu výslechu účastníka řízení je pro sporná řízení značně omezená. Výslech účastníka není primárně určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech nebo se vyjadřoval k provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy nebo jiné procesní úkony. Správní řád stanoví v § 6 odst. 2, že správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Tedy § 141 odst. 6 ve světle § 6 odst. 2 správního řádu naznačuje, že ve sporném řízení nemá být účastník zásadně nucen k osobní účasti na řízení a k osobnímu podávání vyjádření, ledaže zákon stanoví jinak. Zákon o finančním arbitrovi jako *lex specialis* stanoví, že je žalovaný oprávněn v průběhu řízení vyžadovat od účastníků řízení podání ústního vysvětlení (§ 12 odst. 5). Výslech účastníka může za určitých okolností sloužit jako podpůrný prostředek k odstranění nedostatků v dokazování či v tvrzeních účastníků. Zjednodušeně řečeno, přímá komunikace s účastníkem-spotřebitelem, který není profesionál a nemusí být vždy schopen dobře zformulovat své argumenty, může být za určitých okolností vhodným prostředkem k dosažení účelu řízení i k efektivní ochraně práv talového účastníka. Obecně vzato však nelze účastníky řízení před finančním arbitrem „disciplinovat“ nucením k osobní účasti na řízení, nechtějí-li se jej účastnit. I přes speciální úpravu zákona o finančním arbitrovi, podle níž má žalovaný aktivní roli při zjišťování rozhodných skutečností, má žalovaný v první řadě uvážit, zda k rozhodnutí věci v souladu s § 3 správního řádu nepostačí vycházet z písemných podkladů či z jiných důkazů než výslechu účastníka. Výsledku takové úvahy pak musí odpovídat jeho další postup v řízení.

[30] Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi *„arbitr řízení zastaví usnesením též, jestliže navrhovatel neodstranil přes výzvu arbitra nedostatky návrhu nebo neposkytl přes výzvu arbitra potřebnou součinnost; o tom musí být navrhovatel arbitrem poučen“*. Stěžovatel byl opakovaně poučen o možnosti zastavení řízení; tato podmínka byla nesporně splněna. Sporné je však splnění podmínky potřebnosti součinnosti účastníka. Zákon o finančním arbitrovi ani důvodová zpráva nepodávají detailnější zdůvodnění, čím se myslí „potřebná“ součinnost. Míní se jí zjevně taková součinnost, která je nezbytná k tomu, aby finanční arbitr mohl rozhodnout v souladu s § 12 odst. 1 a 3 zákona o finančním arbitrovi. Zastavení řízení podle druhé z alternativ v § 14 odst. 1 písm. b)

zákona o finančním arbitrovi je zjevně (podobně jako zastavení podle první alternativy) jakousi procesní sankcí vůči navrhovateli za to, že svým opomenutím znemožnil, aby si finanční arbitr opatřil informace nezbytné pro rozhodnutí o věci samé. Pokud je návrh navrhovatele neúplný v té míře a takovým způsobem, že na jeho podkladě nelze dále řízení vést, je nasnadě, že řízení musí být zastaveno. „Potřebná" součinnost by tedy s ohledem na systematiku zákona (jde o jednu ze dvou rovnocenných alternativ, jež jsou důvodem zastavení řízení pro, zjednodušeně řečeno, nedostatečnou kooperaci navrhovatele se žalovaným na řízení) a i na smysl a účel řízení před arbitrem měla být vykládána tak, že její neposkytnutí vedlo k tomu, že návrh nebylo možno meritorně posoudit. Důvodem pro zastavení řízení tedy *a contrario* nemůže být taková nesoučinnost, která sama o sobě nebrání meritornímu posouzení návrhu, třeba i takovému, že bude shledán nedůvodným pro neprokázání rozhodných skutečností.

III. 3. Konkrétní okolnosti součinnosti stěžovatele v řízení před finančním arbitrem

[31] K tomu, aby zastavení řízení podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi bylo zákonné, byl žalovaný v první řadě povinen patřičně vyložit, jaké měl návrh navrhovatele nedostatky a jak měly být odstraněny (viz § 10 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi). Ačkoliv žalovaný a městský soud tvrdí, že návrh obsahoval vady dle § 10 odst. 1 písm. c) a d) zákona o finančním arbitrovi, nekonkretizuje, z jakého důvodu potřebuje finanční arbitr znát údaje o předsmluvní fázi řízení. Ze spisového materiálu plyne, že stěžovatel reagoval na výzvy k podání vysvětlení. Zdůvodnil, že z jeho pohledu nejsou žalovaným vyžadované informace pro posouzení věci relevantní. Pokud chtěl žalovaný na poskytnutí údajů o předsmluvní fázi jednání o pojistné smlouvě trvat, měl navrhovateli vysvětlit, proč je přes navrhovatelovu argumentaci i nadále požaduje. Žalovaný to však neučinil.

[32] Městský soud v odůvodnění části I. *Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem* v bodě 7 uvádí, že navrhovatel *„(o)dmítl tedy finančnímu arbitrovi poskytnout součinnost"*. Svůj závěr však soud neodůvodnil, nadto svoji úvahu uvedl v reprodukční části rozsudku. Podle městského soudu návrh stěžovatele nesplňoval uvedené podmínky podle § 10 odst. 1 písm. c) a d) zákona o finančním arbitrovi. Usuzuje tak ale jen z toho, že žalovaný opakovaně vyzýval stěžovatele k dostavení se k výslechu, aby si ujasnil určité skutečnosti, a stěžovatel se nedostavil. Městský soud však nehodnotil, zda požadované informace byly ve shora popsaném smyslu nezbytné pro to, aby ve věci mohlo být meritorně rozhodnuto, a to případně i ve vztahu ke stěžovateli jako navrhovateli nepříznivě. Stěžovatel reagoval na výzvy žalovaného a opakovaně mu sděloval svůj názor, že požadované skutečnosti nejsou pro danou věc relevantní. Městský soud však nehodnotil, zda žalovaný trval na podání ústního vysvětlení ze zákonných důvodů.

[33] Městský soud se ani nevypořádal s námitkami stěžovatele. V žalobě stěžovatel napadal nedůvodnost a nezákonnost nařízení ústního jednání. Mínil, že poskytl veškerou potřebnou součinnost a že návrh na zahájení řízení netrpí žádnou z vad podle § 10 zákona o finančním arbitrovi. Dále měl za to, že postup žalovaného byl v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu, neboť jej nepřiměřeně zatěžoval. S touto argumentací se městský soud nevypořádal. V určité míře se pokusil k žalobním námitkám vyjádřit - v bodě 43.

napadeného rozsudku vymezuje nedostatky návrhu, v bodě 47. shledává, že návrh neobsahuje veškeré zákonem vyžadované náležitosti, v bodě 50. uvádí, že žalovaný na uvedené výzvy věcně nereagoval, v bodě následujícím pak, že „*uvedené okolnosti dle soudu jednoznačně indikovaly, že žalobce nevyvíjí potřebnou součinnost...*“. Z napadeného rozsudku však neplyne, proč (z jakého skutkového či právního důvodu) bylo vůbec ze strany žalovaného potřebné požadované informace získat, a proč prostřednictvím ústního vysvětlení.

[34] Naproti tomu nelze jednání žalovaného označit za šikanózní. Ačkoliv se žalovaný dopustil několika chyb, není patrné, že by jeho jednání vůči stěžovateli bylo nezákonné záměrně. Žalovaný je oprávněn opakovaně vyzývat navrhovatele (stěžovatele) k podání ústního vysvětlení. Vycházel zjevně z právního názoru, že má značně široce definované právo po stěžovateli součinnost požadovat, a nebyla-li poskytnuta, reagoval zastavením řízení. V tom nelze ještě vidět šikanu.

[35] Nejvyšší správní soud zatím neposuzoval, zda podání ústního vysvětlení bylo s ohledem na povahu a předmět řízení natolik potřebné, aby mohlo na základě jeho neposkytnutí být zastaveno řízení. Ze správního spisu ani napadeného rozsudku neplyne, z jakého skutkového či právního důvodu žalovaný shledal podání ústního vysvětlení za potřebné. Prostá „zvědavost“ žalovaného či snaha znát detaily a širší kontext interakce mezi stěžovatelem a institucí by samy o sobě k závěru o zákonnosti požadavku podání ústního vysvětlení nepostačovaly. V dalším řízení bude úkolem žalovaného, aby si ujasnil v intencích shora pospaného závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, zda informace o předsmluvní fázi jednání stěžovatele s institucí vskutku nezbytně potřebuje k meritornímu rozhodnutí o stěžovatelově návrhu. Neopomene, že rozhodnutí o návrhu nemusí být nutně vůči stěžovateli vyhovující. Při svém zvažování vezme v úvahu argumentaci stěžovatele, že po skutkové a právní stránce postačuje to, co již jeho návrh obsahuje, a že to, co žalovaný žádá doplnit formou ústního vyjádření, k meritornímu posouzení návrhu není třeba. Poté, co žalovaný výše popsaným způsobem vyhodnotí rozhodné otázky, uváží, zda je i nadále namístě trvat na podání ústního vysvětlení. Pokud dospěje k závěru, že tomu tak je, a stěžovatel ústní vysvětlení nepodá, může být prostor k zastavení řízení podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o finančním arbitrovi. Bylo by pak na žalovaném, aby přezkoumatelně a přesvědčivě odůvodnil, z jakých skutkových nebo právních důvodů bylo v podmínkách řízení o konkrétním návrhu podání ústního vysvětlení o předsmluvní fázi jednání o pojistné smlouvě nezbytné pro meritorní posouzení návrhu.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[37] V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[38] Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, a proto je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).
[39] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Protože žalobce měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení.

[40] V řízení před městským soudem vznikly stěžovateli náklady řízení v podobě soudního poplatku ve výši 3000 Kč a odměny jeho zástupce JUDr. Jaroslava Nováka, Ph.D., advokáta. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (jedno písemné podání ve věci – žaloba) částku 3100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“)], náhrada hotových výdajů pak činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Protože zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3400 Kč, tedy o 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí 7114 Kč.

[41] V řízení před Nejvyšším správním soudem Stěžovateli vznikly náklady řízení v podobě soudního poplatku ve výši 5000 Kč a odměny jeho zástupce Mgr. Petra Jindřichovského, advokáta. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky]. Náhrada hotových výdajů pak činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Protože zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky, tedy o 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti činí celkem 9114 Kč.

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

V Brně dne 29. prosince 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu