



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **O. Š.**, zastoupená Mgr. Ondřejem Múkou, advokátem se sídlem Vyšehradská 423/27, Praha 2, proti žalovanému: **Finanční arbitr**, sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2018, č. j. 8 A 89/2018 - 37,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2018, č. j. 8 A 89/2018 - 37, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Dosavadní průběh řízení**

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) specifikovaný v záhlaví, jímž mu byla uložena povinnost vydat nález ve věci jím vedené pod sp. zn. FA/ZP/647/2017 o návrhu žalobkyně ze dne 7. 6. 2017 na vydání bezdůvodného obohacení z pojistné smlouvy, a to do 90 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[2] Žalobkyně v žalobě uvedla, že dne 7. 6. 2017 podala návrh na zahájení řízení před žalovaným, kterým uplatnila nárok vyplývající z pojistné smlouvy č. 7080688217 proti společnosti Česká pojišťovna, a. s. Žalovaný dne 12. 6. 2017 zahájil řízení a vyzval žalobkyni k odstranění nedostatků návrhu. Tyto vady žalobkyně odstranila vyjádřením ze dne 8. 8. 2017; od té doby žalovaný vůči ní zůstal nečinný. Žalobkyně proto dne 6. 4. 2018 vyzvala žalovaného k odstranění nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný na to reagoval sdělením ze dne 23. 4. 2018, avšak zůstal nečinný až do dne podání žaloby. Žalovaný má podle žalobkyně rozhodnout bez zbytečného odkladu, aktivně ve věci konat a obstarávat podklady pro vydání nálezu. Ze strany žalobkyně přitom již došlo k předložení všech podkladů nutných pro rozhodnutí, podklady jsou tedy shromážděny ve smyslu § 15 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním

arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“). Navrhla proto, aby v uvedené věci vydal žalovaný nálezu, a to do tří dnů od právní moci rozsudku.

[3] Žalovaný se k věci vyjádřil v podání ze dne 7. 8. 2018, v němž odmítl tvrzenou nečinnost v jím vedeném řízení. Toto řízení bylo zahájeno na základě šablonovitého návrhu, stejně jako v obdobných věcech jiných spotřebitelů zastoupených tímž 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“. Vyslovil proto 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 věc rozhodnout. Za takové situace by zástupce žalobkyně jednal nepoctivě. Žalovaný proto navrhl, aby tuto skutečnost případně ověřil i soud předvoláním a výslechem žalobkyně. 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 poukazyval na svou obtížnou úlohu s ohledem na povahu a účel institutu finančního arbitra. K okamžiku stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí v prvním stupni odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 36/2018 - 37, jehož závěry se snaží řídit. Lhůta podle § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi podle něj začne běžet dnem, kdy si vyhodnotí úplnost spisového materiálu a tuto skutečnost projeví navenek tím, že vyzve strany sporu k seznámení se s podklady. Pouhé doručení „posledního“ podkladu v řízení nemůže založit běh lhůty pro vydání rozhodnutí, je nutné zohlednit a vyhodnotit všechny rozhodné okolnosti. K seznámení se s podklady proto strany sporu vyzývá až si je jist, že již veškeré potřebné podklady založil. Žalovaný s ohledem na okolnosti sporu měl za to, že žaloba je podána předčasně, resp. že žalobkyně nemohla úspěšně vyčerpat prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, tudíž by měla být odmítnuta.

[4] V napadeném rozsudku dospěl městský soud k závěru, že lhůta devadesáti dnů k vydání nálezu se bez dalšího neodvívá od okamžiku, kdy žalovaný obdržel od České pojišťovny vyjádření k návrhu a dokumentaci k pojistné smlouvě; nelze však ponechat na libovůli žalovaného, kdy bude pokládat shromažďování podkladů za dokončené. Tím by totiž byla vyloučena možnost účastníků řízení domáhat se ochrany před jeho nečinností. Vodítkem pro určení počátku zákonné lhůty pro rozhodnutí musí být podle názoru soudu účel a smysl uvedeného zákona. Řízení před finančním arbitrem je, obdobně jako správní řízení, obecně ovládáno zásadou materiální pravdy, není však vznesen požadavek na zjištění skutečného stavu věci, podle názoru městského soudu tak postačí objasnění skutkového stavu věci v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí, tedy prostého důvodných pochybností (k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 36/2018 - 37). Soud konstatoval, že žalovaný ode dne 24. 10. 2017 ve věci neučinil žádný úkon, a není zřejmé, zda má již skutkový stav za dostatečně objasněný či zda hodlá účastníky vyzvat k doplnění důkazních návrhů nebo nařídít jednání; od tohoto dne je tedy ve věci nečinný. K namítané nepřípustnosti žaloby pak městský soud uvedl, že „[ž]alovaný sdělil žalobkyni dne 24. 4. 2018, že důvody k opatření proti nečinnosti neshledává, tím explicitně vyjádřil, že ve věci i nadále zůstane nečinný. Podání žaloby zůstalo jediným prostředkem, jak se žalobkyně může nečinnosti žalovaného bránit.“ Městský soud tak vyhodnotil žalobu za podanou v souladu se zákonem a za důvodnou.

## II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Úvodem vysvětlil specifičnost svého postavení, které se odvíjí od zákona o finančním arbitrovi. Zopakoval svou argumentaci, že zástupce žalobkyně 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 „prodali“ právnické osobě, tudíž zde fakticky neexistuje spor vedený spotřebitelem. Stěžovatel tak nemůže vyloučit, že nemá pravomoc vést řízení. Tyto skutečnosti se mu však pro nespolupráci zástupce žalobkyně nedaří ověřovat. Stěžovatel na tento fakt městský soud upozornil, avšak ten se jím vůbec nezabýval. Soud se rovněž nevypořádal s jeho návrhem na výslech žalobkyně a nevysvětlil, na základě čeho určil jeho pravomoc vést předmětné řízení. Městský soud také dovodil jeho nečinnost, ačkoli výslovně připustil, že v době podání žaloby stěžovatel ještě nemusel mít shromážděny veškeré podklady nutné pro rozhodnutí ve věci. Dovozenou nečinnost soud zdůvodnil toliko prostým uplynutím času od posledního úkonu v řízení, nijak se nevypořádal s předmětem sporu, resp. jeho složitostí, chováním stěžovatele a účastníků řízení (zejména právního zástupce žalobkyně v tomto a desítkách obdobných řízení), a tím, co je pro účastníky řízení v sázce. Městský soud taktéž výslovně zkrátil zákonem předpokládanou lhůtu pro vydání nálezu, když do této lhůty vtáhl úkony vedoucí ke shromáždění dalších potřebných podkladů. Současně dovodil přípustnost žaloby pouze na základě odpovědi stěžovatele na výzvu žalobkyně k přijetí opatření proti nečinnosti, ze které dovodil, že stěžovatel „explicitně vyjádřil, že ve věci i nadále zůstane nečinný“. Je sice pravdou, že stěžovatel odmítl tvrzenou nečinnost, avšak současně pro to uvedl důvody, a informoval žalobkyni, že nadále ve věci shromažďuje podklady. Z pouhého odmítnutí nařčení z nečinnosti a využití času pro další uvážení nelze bez dalšího dovodit, že stěžovatel zůstane v řízení nečinný.

[7] Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[10] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že skutkově i právně obdobnou věcí se zabýval ve svém nedávném rozsudku ze dne 16. 1. 2019, č. j. 6 Afs 342/2018 - 30, v němž konstatoval, že „závažnou vadu napadeného rozsudku představuje, že městský soud zcela pominul argumentaci stěžovatele předestřené v první části jeho vyjádření k žalobě označené ‚Odmítnutí tvrzené nečinnosti. Zneužívání řízení před Žalovaným – možná nepřislusnost Žalovaného k řešení sporu‘ [...] Otázkou, 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. Důvodná naopak není námitka, že městský soud pominul návrh stěžovatele na výslech žalobce. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě uvedl, že soud musí zohlednit postavení žalobce a otázku, zda má stěžovatel vůbec pravomoc o návrhu žalobce rozhodnout: ‚V případě, že nemůže vyčkat rozhodnutí Žalovaného o své (ne)prislusnosti dále vést řízení, necht’ si ji sám vyhodnotí například tím, že si předvolá Žalobce osobně a prověří si jeho postavení v rámci smluvního vztahu k pojišťovně a tvrzenému sporu.‘ Takovou formulaci však Nejvyšší správní soud nepovažuje za kvalifikovaný důkazní návrh, jímž by se městský soud musel zvlášť zabývat.“ (obdobně viz také rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Afs 341/2018 – 31).

[11] Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené plně dopadá i na nyní projednávaný případ, neboť městský soud v napadeném rozsudku taktéž opomněl zabývat se argumentací stěžovatele stran jeho chybějící pravomoci k vydání nálezu (resp. k vedení řízení). Jedná se přitom

o významnou otázku, kterou je třeba v řízení před městským soudem vyřešit, jelikož může mít zásadní dopad na rozhodnutí soudu o věci samé. Městský soud proto zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. Údajný návrh na provedení důkazu výsledkem žalobkyně pak stěžovatel formuloval ve vyjádření k žalobě v nyní projednávané věci naprosto totožně, jako je citováno výše; Nejvyšší správní soud tak pouze konstatuje, že setrval na svém názoru v tom smyslu, že takovou formulaci nelze považovat za kvalifikovaný důkazní návrh, jímž by se městský soud musel zvláště zabývat.

[12] Nejvyšší správní soud musel přisvědčit i námitce, v níž stěžovatel vyjádřil nesouhlas se způsobem, jakým městský soud dovodil jeho nečinnost, resp. povinnost vydat ve věci nález. Je totiž pravdou, že soud na jedné straně opakovaně zmiňoval, že zákonná devadesátidenní lhůta pro vydání nálezu běží ode dne shromáždění všech podkladů nutných pro rozhodnutí ve věci, avšak na straně druhé výslovně připustil, že v době podání žaloby stěžovatel ještě nemusel mít veškeré podklady nutné pro rozhodnutí shromážděny, když uvedl, že není zřejmé, zda má stěžovatel „*již skutkový stav za dostatečně objasněný*“. Aby však mohl městský soud uložit stěžovateli povinnost vydat ve věci nález (tedy rozhodnutí o věci samé), musí nejprve postavit na jisto počátek zákonné lhůty pro jeho vydání, potažmo okamžik jejího uplynutí. Běh lhůty pro vydání nálezu se totiž odvíjí právě od skutečnosti, zda ve věci byly shromážděny všechny podklady nutné pro rozhodnutí stěžovatele, či nikoliv (viz § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi); pokud by tato lhůta ještě neuplynula (popřípadě pokud by ani nezačala plynout, jelikož dosud nebyly shromážděny všechny podklady nutné pro rozhodnutí), nebylo by možné konstatovat v tomto směru nečinnost stěžovatele a uložit mu povinnost rozhodnout o věci meritorně nálezem. V tomto ohledu lze rovněž dát za pravdu stěžovateli, že v opačném případě by došlo ke svévolnému zkrácení zákonem předvídané lhůty pro vydání nálezu, jelikož by do této lhůty byly zahrnuty i úkony vedoucí ke shromáždění dalších potřebných podkladů.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[13] Vzhledem k výše uvedenému tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozsudek městského soudu je zatížen vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Napadený rozsudek proto zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem tak, že musí při posuzování věci zohlednit také námitku žalovaného týkající se možnosti, že neměl vůbec pravomoc o návrhu žalobkyně rozhodnout. Pokud by dospěl k závěru, že žalovaný takovou pravomoc má, musí městský soud postavit na jisto, zda byly shromážděny všechny podklady nutné pro rozhodnutí ve věci, či nikoliv, a k jakému okamžiku se tak stalo.

[14] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. dubna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu