



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **B. P.**, zastoupený Mgr. Miroslavem Krutinou, advokátem, sídlem Vyšehradská 423/27, Praha 2, proti žalovanému: **Finanční arbitř**, sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. listopadu 2018, č. j. 11 A 133/2018 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. listopadu 2018, č. j. 11 A 133/2018 - 38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Návrhem ze dne 23. prosince 2016 se žalobce domáhal zahájení řízení před žalovaným a vydání rozhodnutí o povinnosti České pojišťovny, a.s. (dále jako „instituce“) vydat mu bezdůvodné obohacení ze smluv o investičním životním pojištění. Žalovaný vyzval žalobce dne 21. března 2017 k předložení dokladu o tom, že instituci neúspěšně vyzval k nápravě, k vylíčení rozhodných skutečností a k doložení dalších podkladů, na které odkazoval v návrhu. Dne 19. dubna 2017 vzal žalobce svůj návrh částečně zpět – v tomto rozsahu žalovaný řízení zastavil usnesením ze dne 11. května 2017.

[2] Dne 6. dubna 2018 vyzval žalobce žalovaného, aby učinil opatření proti nečinnosti. Žalovaný reagoval sdělením ze dne 23. dubna 2018, že doposud neshromáždil všechny podklady nutné pro rozhodnutí ve věci, takže ani nezačala běžet devadesátidenní lhůta pro vydání nálezů podle § 15 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

[3] Žalobce podal dne 5. června 2018 žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

[4] Ve vyjádření k žalobě ze dne 7. září 2018 žalovaný upozornil na možnost, že nemá pravomoc o návrhu žalobce věcně rozhodnout, neboť se nemusí jednat o spor spotřebitele s institucí. Dle názoru žalovaného by měl tuto otázku městský soud posoudit v rámci zkoumání, zda jsou splněny podmínky řízení. Dále žalovaný poukázal na složitost problematiky investičního životního pojištění a vyjádřil názor, že lhůta pro vydání rozhodnutí mu začíná běžet od okamžiku vypravení výzvy stranám sporu k seznámení se shromážděnými podklady.

[5] Rozsudkem označeným v záhlaví Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) uložil žalovanému povinnost vydat náleze ve věci vedené pod sp. zn. FA/ZP/1958/2016 o návrhu žalobce ze dne 23. prosince 2016 na vydání bezdůvodného obohacení z pojistné smlouvy, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku. Městský soud odmítl názor, že lhůta pro vydání nálezu ve věci běží žalovanému až od uplynutí lhůty stanovené účastníkům řízení k vyjádření. Dále konstatoval, že výzvu k opatření proti nečinnosti podal žalobce po více než 90 dnech od posledního úkonu žalovaného v řízení, jímž bylo prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí dne 21. srpna 2017. Žalobce tedy bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany v rámci veřejné správy a žaloba je přípustná. Dle názoru městského soudu měl žalovaný dostatek podkladů pro rozhodnutí, avšak po výzvě žalobce i po podání žaloby zůstal nečinný. Lhůta pro vydání rozhodnutí žalovanému začala běžet nejpozději ode dne doručení vyjádření instituce k návrhu žalobce, tedy od 23. ledna 2018, a skončila dne 24. dubna 2018. Žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného proto městský soud vyhodnotil jako důvodnou.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku. Na úvod zdůraznil, že je mimosoudním orgánem řešení spotřebitelských sporů na finančním trhu. Žalobce je v řízení před stěžovatelem zastoupen advokátem, který vedle žalobce zastupuje více než osmdesát dalších spotřebitelů, přičemž uplatňuje stejná šablonovitá podání a opakovaně odmítá stěžovateli poskytnout součinnost. Stěžovatel v nedávné době zjistil, že řada spotřebitelů nemá na vyřešení svého sporu žádný zájem, neboť pohledávku ze své smlouvy postoupili na podnikatelský subjekt. Právní zástupce spotřebitelů však o postoupení pohledávek neinformoval ani stěžovatele ani instituci a využívá bezplatného řízení před stěžovatelem pro získání bezdůvodného obohacení z pojistné smlouvy pro podnikatele. Stěžovatel se snaží ve věch řízeních ověřovat postavení účastníků, nicméně konkrétně v této věci zástupce žalobce na výzvu stěžovatele vůbec nereagoval. Stěžovatel tak považuje za velice pravděpodobné, že se vůbec nejedná o spotřebitelský spor, což vylučuje jeho pravomoc vydat ve věci náleze – respektive takový náleze by byl nicotný.

[7] Stěžovatel dále poukázal na vady, jimiž je dle jeho názoru řízení před městským soudem i z něj vzešlé rozhodnutí zatíženo. Městský soud se vůbec nezabýval námitkou stěžovatele, že není příslušný k rozhodnutí o sporu žalobce s institucí, navíc podle všeho vycházel z vyjádření, které stěžovatel předložil v jiném řízení. Dále se vůbec nevyjádřil k návrhu stěžovatele na výslech žalobce. Z výroku a odůvodnění napadeného rozsudku stěžovatel dovozuje, že městský soud jeho příslušnost k rozhodnutí sporu žalobce předpokládal, aniž však zdůvodnil, jak k tomuto stanovisku dospěl. Městský soud dále při určení časového úseku, kdy měl být stěžovatel nečinný, uvedl nesprávné údaje, přičemž při posuzování přípustnosti žaloby počítal lhůtu, kterou měl stěžovatel pro vydání rozhodnutí, jinak než při rozhodování o věci samé. Stěžovatel rovněž namítl, že městský soud neposuzoval, zda plná moc, kterou zástupce stěžovatele předložil, pokrývá i řízení podle soudního řádu správního, a při posuzování nečinnosti stěžovatele pomínil výzvu k seznámení s podklady pro vydání nálezu ze dne 27. června 2018.

pokračování

[8] V závěru kasační stížnosti stěžovatel požádal, aby Nejvyšší správní soud v případě zamítavého výroku nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení, popřípadě aby ji snížil. Stěžovatel poukazoval na nepoctivé jednání zástupce žalobce a chybný postup městského soudu, jenž ho fakticky přinutil podat kasační stížnost.

[9] Ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil tabulku s přehledem řízení, v nichž spotřebitele zastupuje stejný zástupce jako žalobce, výzvu k poskytnutí podkladů ze dne 24. září 2018, č. j. FA/SR/ZP/1958/2016-13 adresovanou zástupci žalobce a anonymizované dokumenty (smlouvu o postoupení pohledávek, pokyn advokátovi – ujednání o společném postupu, oznámení o postoupení pohledávek, cenové ujednání ke smlouvě o postoupení pohledávek, výzvu k poskytnutí podkladů ze dne 23. srpna 2018 a vyjádření k této výzvě).

[10] Usnesením ze dne 13. prosince 2018, č. j. 6 Afs 342/2018 - 23 Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[11] Žalobce se k výzvě Nejvyššího správního soudu vyjádřil pouze k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, nikoli ke kasační stížnosti samé.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[13] Podle § 79 odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

[14] Podle § 15 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 zvláště 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.*

[15] Stěžovateli je nutno přisvědčit, že odůvodnění napadeného rozsudku je matoucí. Již v té části, v níž městský soud shrnuje žalobu a vyjádření stěžovatele, se text odůvodnění rozchází s obsahem spisu. Ve druhém odstavci, v němž rekapituloval žalobu, městský soud uvedl, že žalovaný na výzvu žalobce k opatření pro nečinnosti až do podání žaloby nereagoval. To však není pravda, jak vyplývá ze shrnutí skutkového stavu výše (bod [2] odůvodnění tohoto rozsudku), a netvrdil to ani žalobce v žalobě, k níž byla dokonce přiložena kopie sdělení stěžovatele k výzvě k opatření proti nečinnosti. V odstavci 16 svého rozsudku potom městský soud uvedl, že stěžovatel z § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi „dovozuje, že lhůta pro vydání nálezu počíná běžet až od uplynutí lhůty uložené účastníkům řízení pro vyjádření se ke shromážděným podkladům, neboť je právem účastníků řízení se ke shromážděným podkladům ještě vyjádřit (§ 36 odst. 3 správního řádu) a pak předložit v reakci na obsah spisu další podklady, takže teprve po uplynutí této lhůty, respektive předložení případného vyjádření a dalších podkladů může žalovaný s jistotou zhodnotit, že byly skutečně shromážděny veškeré podklady nutné pro rozhodnutí ve věci.“ Nic takového však stěžovatel ve vyjádření k žalobě netvrdil. Naopak zohlednil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2018, č. j. 9 As 36/2018 - 37 (na nějž mezitím navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2018, č. j. 4 Afs 110/2018 - 40), dle něhož se počátek lhůty, kterou má finanční arbitr pro ukončení řízení o návrhu, odvíjí od okamžiku shromáždění všech podkladů

v takovém rozsahu, který umožní učinit právní závěr o výsledku sporu, a nikoli od okamžiku vyrozumění účastníků řízení o této skutečnosti. Na základě tohoto právního názoru stěžovatel nabídl výklad, dle něhož by lhůta pro vydání rozhodnutí měla začít běžet ve chvíli, kdy stěžovatel vypraví účastníkům řízení výzvu k seznámení s poklady pro rozhodnutí. Ačkoli však městský soud reagoval na jinou argumentaci, než kterou dle jeho vlastní rekapitulace uplatnili účastníci řízení, v odůvodnění svého rozsudku odpověděl i na jejich skutečné námitky. Doposud uvedené nedostatky tak nejsou natolik závažné, aby kvůli nim bylo nutné rozsudek městského soudu rušit.

[16] 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 nejpозději 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 nejpозději dne 24. 4. 2018.*“

[17] 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 nepřipustná (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.

[18] 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 nepřislusnost Žalovaného k řešení sporů*“ (obsahově odpovídala první části kasační stížnosti shrnuté v bodě [6] tohoto rozsudku). Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 2. srpna 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 - 61, „*nevypořádá-li se krajský soud ve svém rozsudku, jímž vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, s námitkami žalovaného obsaženými ve vyjádření k žalobě, poruší tím ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. Takováto vada řízení ještě sama o sobě nemusí vyvolat nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť nemusí mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného však může způsobit, že rozsudek, jímž krajský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, trpí nedostatkem důvodů rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. 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

pokračování

tuto námitku stěžovatele bez povšimnutí, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[19] 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)příslušnosti 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 zvláště zabývat.

[20] Co se týká rozsahu zmocnění zástupce žalobce, zjistil Nejvyšší správní soud ze spisu předloženého městským soudem, že v závěru plné moci je sice uvedeno, že je udělena „*i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu a zákoníku práce*“, což by mohlo naznačovat, že nepokrývá řízení podle soudního řádu správního, na druhou stranu však žalobce svého zástupce zmocnil k zastupování „*ve věci neuplatněných nevypořádaných práv vůči České pojišťovně, a.s. [...] včetně případných práv na vydání bezdůvodného obohacení vzniklého v důsledku jejich neplatnosti nebo neplatnosti jejich části a při jednání souvisejících bez omezení zastupoval, aby vykonával veškerá právní jednání s tím související, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, vzdával se nároků, podával opravné prostředky, námitky nebo rozklad a vzdával se jich, vymáhal nároky, plnění nároků přijímal, jejich plnění potvrzoval, to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci.*“ Zjevně se tedy jedná o generální plnou moc. Vyzývat stěžovatele k doložení plné moci speciálně pro řízení ve správním soudnictví by bylo přehnaně formalistické.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] 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.).

[22] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 16. ledna 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu