



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mráky, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2019, čj. 31 A 29/2019-28,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2019, čj. 31 A 29/2019-28, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce se žalobou podle § 82 s. ř. s. domáhal určení, že zásah žalovaného, spočívající v bezodkladném nevrácení částky 500 Kč, byl nezákonný. V žalobě uvedl, že mu byla dne 2. 8. 2018 (jakožto provozovateli vozidla) doručena výzva žalovaného k zaplacení částky 500 Kč podle § 125h zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Dle § 125h odst. 3 zákona o silničním provozu je určená částka splatná do 15 dnů od doručení výzvy, je-li uhrazena po dni splatnosti, je úřad povinen ji dle § 125h odst. 7 téhož zákona bezodkladně provozovateli vozidla vrátit. Žalobce tvrdil, že částku uhradil dne 20. 8. 2018, tedy až 18. den po doručení výzvy, žalovaný mu ji však vrátil teprve dne 15. 1. 2019, tudíž nikoli bezodkladně, čímž uvedenou částku neoprávněně zdržoval a zasáhl do žalobcova práva na ochranu vlastnictví.

[2] Krajský soud z žalobcem předloženého výpisu z bankovního účtu zjistil, že předmětná částka byla dne 20. 8. 2018 uhrazena žalovanému z bankovního účtu vedeného na majitele Ochrana řidičů o. s. Usnesením ze dne 14. 6. 2019, čj. 31 A 29/2019-19, krajský soud vyzval žalobce, aby tvrdil a prokázal právní důvod, na jehož základě za něj byla částka zaplacená spolkem Ochrana řidičů o. s., a aby předložil listiny prokazující právní

vztah mezi ním a spolkem. Žalobce v podání ze dne 9. 7. 2019 uvedl, že je členem spolku Ochrana řidičů o. s., jehož účelem je poskytování právních rad řidičům a provozovatelům vozidel, kteří jsou členy spolku. Částka 500 Kč byla spolkem zaplacená na telefonickou žádost žalobce na účet Magistrátu města Brna z jeho členského účtu tvořeného příspěvky člena. K podání doložil písemné vyjádření ředitele spolku Ochrana řidičů o. s., potvrzující jím uvedené skutečnosti.

[3] Krajský soud poté ve výroku označeným usnesením žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podanou osobou zjevně neoprávněnou. V odůvodnění usnesení soud uvedl, že žalobce částku 500 Kč nezaplatil, místo něj tak učinil spolek Ochrana řidičů, o. s., proto nemohlo dojít k nezákonnému zásahu spočívajícímu v opožděném vrácení uvedené částky žalobci, žalobce nemohl být zkrácen na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s., a tudíž není ani aktivně legitimován k podání žaloby. Obsah vyjádření spolku Ochrana řidičů o. s. není dle závěru krajského soudu pro věc relevantní, jelikož dopad na práva žalobce nepotvrzuje.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž namítal, že posouzení aktivní legitimace, tj. zkrácení práv žalobce (stěžovatele), představuje meritorní projednání žaloby. Při posuzování podmínek řízení mohl krajský soud zkoumat pouze to, zda stěžovatel tvrdil zkrácení svých práv. Žalobu tedy měl krajský soud meritorně projednat, k tomu stěžovatel odkázal na četnou judikaturu.

[5] Dále stěžovatel namítal, že usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se nevypořádal s tvrzením, že určená částka byla hrazena z jeho členského účtu, nezdůvodnil, proč nedošlo ke zkrácení práv stěžovatele, nebyl-li majitelem účtu, z něhož byla částka uhrazena, když v praxi není neobvyklé, že jsou dluhy a sankce hrazeny z jiného než dlužníkovy účtu a jsou považovány za plnění dlužníka, a krajský soud nezdůvodnil ani to, co jej vedlo k závěru, že vyjádření spolku není pro věc relevantní.

[6] Jako *obiter dictum* nazval stěžovatel druhou část kasační stížnosti, v níž uvedl, že ke zkrácení jeho práv bezpochyby došlo, neboť předmětná částka byla sice hrazena z účtu spolku Ochrana řidičů o. s., avšak z členského účtu stěžovatele tvořeného jeho členskými příspěvky a na jeho pokyn. Do okamžiku vrácení částky byl tudíž právě stěžovatel krácen na právu nakládat s finančními prostředky na svém členském účtu a využít je k úhradě jiných určených částek či pokut. Skutečnost, z jakého bankovního účtu byla částka uhrazena, je dle stěžovatele ostatně zcela irelevantní. Pokud by byla částka uhrazena včas, žalovaný by ji akceptoval bez ohledu na to, z jakého účtu byla uhrazena. Právní předpis nestanoví povinnost osobního zaplacení určené částky provozovatelem vozidla. Jiná osoba (typicky řidič) může určenou částku za provozovatele zaplatit na pokladně správního orgánu či ze svého účtu. Opačný výklad by vedl k závěru, že úhrada částky jiným subjektem, který neprokáže svůj právní poměr k provozovateli vozidla, by nemohla být za řádnou úhradu považována, a takový subjekt by měl právo žádat o její vrácení. To však neodpovídá textu § 125h odst. 7 zákona o silničním provozu, který ukládá

obecnímu úřadu povinnost vrátit částku provozovateli vozidla, nikoli tomu, kdo úřadu částku předal. Přijetí obdobného závěru např. v oblasti daňového práva je nemyslitelné.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Jak bylo výše uvedeno, krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. se zdůvodněním, že stěžovatel není aktivně legitimován k jejímu podání, neboť žalovaný svým jednáním nezasáhl do práv samotného stěžovatele. Závěr opřel o zjištění učiněné ze stěžovatelem doložených listin o tom, že předmětná částka byla žalovanému uhrazena z účtu, jehož majitelem byla osoba odlišná od stěžovatele. Totožnou věcí se zabýval již šestý senát NSS v rozsudku ze dne 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36, desátý senát se s jeho závěry zcela ztotožňuje, nemá důvod se od nich odchýlit, a proto je také přebírá.

[10] NSS tak rovněž v této věci konstatuje, že v případě daného žalobního typu je nutno zkoumat, zda „[z]ásah tvrzený stěžovatelem splňuje tzv. definiční znaky zásahu uvedené v § 82 s. ř. s., neboť není možno se domáhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, který, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, kumulativně splňuje následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. "zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Prvotně jsou soudy ve správním soudnictví povinny zkoumat splnění podmínky č. 4, tedy existenci zásahu, neboť jak již bylo řečeno výše, neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby. Ostatní definiční znaky zásahu (tj. podmínky pod č. 1 až 3 a 5 až 6) jsou již hodnocením věcné legitimace ústící do zákazu a příkazu správnímu orgánu nebo do zamítnutí žaloby (§ 87 odst. 2 a 3 s. ř. s.)“ (viz rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS).

[11] NSS zdůrazňuje, že závěry týkající se prvních pěti podmínek jsou nadále platné pro veškeré zásahové žaloby i poté, co právní úprava relativizovala podmínku č. 6 tím, že připustila možnost domáhat se vyslovení toliko deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, který již v době podání žaloby netrvá.

[12] Ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace věcné, zjiitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58). V posuzované věci se však o nedostatek věcné legitimace stěžovatele, který by byl zjiitelný bez jakýchkoliv pochyb již z návrhu samotného, a který by tedy opravňoval soud rozhodnout pouze procesně, a nikoliv meritorně, nejednalo. Stěžovatel totiž zkrácení na svých právech v žalobě tvrdil, uváděl, že určenou částku on zaplatil a jemu

nebyla bezodkladně vrácena. Odkaz stěžovatele na konstantní judikaturu zastávající názor, že soud v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci, je zcela příléhavý (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, a ze dne 17. 1. 2018, čj. 2 As 129/2017-57).

[13] Posuzoval-li proto krajský soud, zda byl stěžovatel zkrácen na svých právech, tj. zda byl naplněn pojmový znak č. 1 nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s., a to ještě nikoli toliko optikou stěžovatelových tvrzení, nýbrž na základě zjištění učiněných ze stěžovatelem doložených listin, souhlasí NSS se stěžovatelem, že napadené usnesení trpí vadou, pro kterou je nutné jej zrušit. Úvaha krajského soudu tedy měla být předmětem věcného přezkumu.

[14] Jedná se však nadto o úvahu nesprávnou.

[15] Povinnost zaplatit určenou částku, stejně jako povinnost zaplatit pokutu, tj. povinnost k druhově určenému, zastupitelnému peněžitému plnění, není povinností k plnění osobní povahy, které by nemohla za povinný subjekt vykonat třetí osoba.

[16] Podle § 106 odst. 3 správního řádu *pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní.*

[17] Podle § 164 odst. 4 daňového řádu *správce daně přijme každou platbu daně, i když není provedena daňovým subjektem, a zachází s ní stejným způsobem, jako by ji vykonal daňový subjekt.* Podle § 165 odst. 1 daňového řádu *vrácení platby tomu, kdo ji za daňový subjekt uhradil, není přípustné.* Odst. 2 a 3 téhož ustanovení opravňují správce daně vrátit pouze platbu, která byla provedena zřejmým omylem, a to na žádost poskytovatele platebních služeb nebo provozovatele poštovních služeb učiněnou nejpozději v den, kdy platba daně byla připsána na účet správce daně, či na žádost osoby, která provedla úhradu za daňový subjekt, prokáže-li tato osoba zřejmý omyl při úhradě, a to za splnění dalších podmínek v těchto ustanoveních uvedených.

[18] Z obsahu stěžovatelem předloženého potvrzení o provedení platby vyplývá, že předmětná částka byla dne 20. 8. 2018 uhrazena z bankovního účtu vedeného na majitele Ochrana řidičů o. s., se zprávou pro příjemce (statutární město Brno) „Úhrada určené částky K. M. 5850/ODSC/MMB/0289758/2018“. Identifikace platby proto vylučovala jakoukoli pochybnost o poplatníkovi i jejím účelu, neboť obsahovala jméno stěžovatele, jednací číslo stěžovateli adresované výzvy žalovaného ze dne 23. 7. 2018 k zaplacení určené částky dle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, variabilní symbol ve výzvě uvedený a informaci, že se jedná právě o úhradu takto určené částky. Výše platby realizované bankovním převodem se s určenou částkou shodovala. Z obsahu správního spisu naopak nevyplývá, že by nejpozději v den připsání platby na účet žalovaného došla žalovanému žádost spolku Ochrana řidičů o. s. o vrácení platby provedené zřejmým omylem ve smyslu uvedeného § 165 odst. 3 daňového řádu, použitelného pro vybírání peněžitých plnění v oblasti regulované (přímo či subsidiárně) správním řádem na základě § 106 odst. 3 správního řádu. Žalovaný tudíž došlou částku oprávněně považoval za platbu provedenou za stěžovatele jako provozovatele vozidla, kterou nebyl dle § 165 odst. 1 daňového řádu oprávněn plátcí

vrátit, naopak s ní byl dle § 164 odst. 4 daňového řádu povinen zacházet jako s platbou uskutečněnou samotným stěžovatelem, což také učinil.

[19] Ve vztahu k obsahově shodné právní úpravě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, NSS v rozsudku ze dne 29. 12. 2009, čj. 8 Afs 27/2008-51, uvedl: „[s]právce daně je povinen přijmout každou platbu daně, i když není provedena daňovým dlužníkem, a zachází s ní stejným způsobem, jako by ji vykonal dlužník. Vrácení platby tomu, kdo ji za dlužníka zaplatil, nebylo přípustné.... Správce daně nezkoumá, z jakého účtu a od koho byla platba daně provedena, nezkoumá ani, jakými pohnutkami byl veden případný plátcе odlišný od daňového dlužníka, který platbu provedl. Existuje-li možnost, že daňový subjekt může uhradit daňovou povinnost nejenom ve své věci, ale i za jiný daňový subjekt, nesmí být číslo bankovního účtu chápáno jako identifikátor plátce. Naopak, s ohledem na konstrukci § 59 odst. 6 daňového řádu je identifikační číslo (variabilní symbol) právě takovým prostředkem identifikace, který nemůže vzbuzovat pochybnosti o subjektu, v jehož prospěch je daň hrazena... Platbu daně lze uskutečnit nejenom bankovním převodem, ale též i v hotovosti a dalšími způsoby vymezenými v § 59 odst. 3. V těchto případech má správce daně obtížnou možnost zjišťovat, zda ji uskutečnil skutečně příslušný daňový dlužník či osoba od něj odlišná. Zadáni identifikačního čísla jiného daňového subjektu je správce daně povinen vnímat jako projev vůle daňového subjektu uhradit daň za jiného a nemusí zkoumat nebo si činit vlastní úsudek, zda ten tak učinil úmyslně či omylem. To by ostatně bylo i proti principu právní jistoty daňového subjektu.“

[20] Za výstižný považuje NSS také závěr uvedený v rozsudku ze dne 11. 7. 2018, čj. 2 As 118/2018-29, k obdobné problematice související se soudními poplatky: „Poplatníkem soudního poplatku ve správním soudnictví je dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o soudních poplatcích ten, kdo podal žalobu nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení. Poplatník nemusí být zároveň plátcem soudního poplatku, neboť nehraje roli, kdo skutečně (fakticky) jménem poplatníka poplatek zaplatí. Jde tak typicky o zastupitelné jednání, kde nedostatek osobní aktivity jednajícího (poplatníka) nezpůsobuje neplatnost nebo neúčinnost takového úkonu, neboť podstatou úkonu je, aby soudní poplatek za povinnou procesní stranu byl zaplacen (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 2 Afs 187/2004 – 69, publ. pod č. 726/2005 Sb. NSS).“ Vrací-li soud dle § 10 zákona č. 549/1991 Sb. soudní poplatek či přeplatek na soudním poplatku, vrací jej poplatníkovi, nikoli majiteli účtu, z něhož byl soudní poplatek bezhotovostně hrazen. Sdělí-li poplatník soudu pro vrácení soudního poplatku číslo účtu, jehož není majitelem, jedná se toliko o sdělení platebního místa.

[21] Pokud by zaplacení určené částky spolkem Ochrana řidičů o. s. postrádalo právní důvod, nastoupila by v oblasti soukromoprávní povinnost stěžovatele vydat neoprávněný majetkový prospěch. K vypořádání mezi stěžovatelem a spolkem Ochrana řidičů o. s. by pak došlo dle zásad pro vypořádání nároků z bezdůvodného obohacení (srov. § 2991 a násl. občanského zákoníku). To však není předmětem posouzení správního orgánu, a ani krajský soud tudíž nebyl oprávněn zjišťovat existenci a obsah právního vztahu mezi stěžovatelem a spolkem Ochrana řidičů o. s. Nesprávným proto shledává NSS již usnesení ze dne 14. 6. 2019, čj. 31 A 29/2019-19, jímž krajský soud vyzval stěžovatele k tvrzení a prokázání právního důvodu zaplacení částky 500 Kč spolkem Ochrana řidičů o. s. za stěžovatele. Posuzování, jakým způsobem krajský soud vyhodnotil zjištění učiněná

z vyjádření spolku Ochrana řidičů o. s., by již bylo z hlediska důvodů rozhodnutí zcela nadbytečné.

[22] Lze proto shrnout, že žalovaný nebyl při příchodu platby pod variabilním symbolem určeným ve výzvě k zaplacení určené částky a s jednoznačnou zprávou pro příjemce oprávněn jakkoli prověřovat vztah mezi majitelem účtu a stěžovatelem. Byl však povinen, a to bezodkladně, vrátit určenou částku, byla-li uhrazena po dni splatnosti, a to dle § 125h odst. 7 zákona o silničním provozu, provozovateli vozidla. NSS nemá důvod hodnotit postup žalovaného, spočívající ve vrácení předmětné částky zpět na účet plátce, tj. osobě odlišné od provozovatele, neboť nesprávnost tohoto postupu stěžovatel nenamítal. Stěžovatel žalobou vytýkal žalovanému toliko liknavost při vrácení částky. K tomu NSS uvádí, že byla-li platba oprávněně považována za platbu stěžovatele, mohl být jejím bezodkladným nevrácením zkrácen právě a jedině stěžovatel sám (nikoli její plátce).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadené usnesení zrušil (včetně výroku II., který je vůči výroku I. akcesorický) a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem NSS vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatele tak opětovně vyzve k zaplacení soudního poplatku, neboť výrokem III. napadeného usnesení byl soudní poplatek ve výši 2 000 Kč stěžovateli vrácen, a následně věc meritorně posoudí (neshledá-li jiný nedostatek podmínky řízení). Při meritorním posouzení krajský soud neopomene zkoumat naplnění všech pojmových znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. (srov. ke skutkově obdobné věci např. nedávný rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2019, čj. 9 As 138/2019-35).

[24] V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu