



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **R. Š.**, zast. JUDr. Evou Frélichovou, advokátkou, se sídlem Kollárova 3, Znojmo, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 3. 2016, č. j. 62 Ad 2/2015 – 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Evy Frélichové, advokátky.

### O d ů v o d n ě n í:

#### I.

#### Dosavadní průběh řízení

[1] Ředitel Celního úřadu pro Kraj Vysočina (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 2. 7. 2014, č. j. 30856-2/2014-630000-01, zamítl žádost žalobce o proplacení stravného za období leden 2013 až leden 2014 ve výši 10.624 Kč. Generální ředitel Generálního ředitelství cel (žalovaný) na základě odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 7. 10. 2014, č. j. 39624-3/2014-900000-302, uvedené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změnil tak, že se v jeho výroku za slova „10 624 Kč“ doplňují slova „s příslušenstvím“, slova „období leden 2013 až leden 2014“ se nahrazují slovy „rok 2013“ a za

slova „*bylo dle ustanovení*“ se doplňují slova „§ 149 odst. 1 poslední věta a“. V ostatním žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[2] Žalovaný shledal, že žalobce byl rozhodnutím Celního ředitelství v Brně ze dne 26. 5. 2004, č. j. 7574/04-0101-11, s účinností od 1. 8. 2004 přeložen z místa služebního působiště Znojmo do místa služebního působiště Jihlava. Na základě této skutečnosti vznikl žalobci nárok na náhradu cestovních výdajů podle § 38 vyhlášky č. 259/1997 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru celníků. Rozhodnutím Celního ředitelství v Brně ze dne 24. 8. 2006, č. j. 7667/06-0101-11, byl žalobce s účinností od 1. 9. 2006 ustanoven do funkce referenta mobilního dohledu, rovněž v místě služebního působiště Jihlava. Dne 8. 1. 2007 vydalo Celní ředitelství v Brně rozhodnutí č. j. 38/07-0101-11/16352, kterým byl žalobce v souvislosti s účinností zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) s účinností od 1. 1. 2007 ustanoven do služebního poměru na služební místo referent mobilního dohledu v útvaru Celního úřadu Jihlava, místo služebního působiště Stráž. Od této poslední změny služebního poměru se měl podle rozhodnutí žalovaného odvíjet nárok žalobce na poskytování náhrady cestovních výdajů podle § 149 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru, který maximální dobu poskytování stravného stanovil na šest let od vzniku nároku. Nárok žalobce na požívání stravného s ohledem na tuto skutečnost podle rozhodnutí žalovaného zanikl ke dni 31. 12. 2012.

[3] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), v níž označil předmětné rozhodnutí žalovaného za nezákonné a nepřezkoumatelné. Žalobce argumentoval, že byl-li příslušník celní správy přeložen do jiného místa působiště v důležitém zájmu služby ve smyslu § 18 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, náleží mu náhrada cestovních výdajů podle § 58 tohoto zákona a § 38 odst. 1 vyhlášky č. 259/1997 Sb., tedy i náhrada stravného za celou dobu, kdy byl v důsledku výkonu služby mimo místo svého bydliště. Podle žalobce se ani v souvislosti s účinností zákona o služebním poměru nárok na náhradu cestovních výdajů včetně stravného nijak nezměnil, neboť platí obecná zásada, podle které není-li něco v novém právním předpisu nebo smlouvě výslovně upraveno jinak, použije se právní úprava v původním právním předpisu, byla-li pro účastníka řízení výhodnější.

[4] Krajský soud shledal, že s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 19/2010 – 51, v případě žalobce k 1. 1. 2007 nedošlo ke změně služebního zařazení, která by odůvodňovala vznik nového nároku na poskytování cestovních náhrad podle § 149 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru. Žalobce i od 1. 1. 2007 vykonával funkci referenta mobilního dohledu, tj. funkci, kterou vykonával do 31. 12. 2006. Ačkoliv od 1. 1. 2007 došlo ke změně služebního působiště žalobce z obce Jihlava na obec Stráž, nejednalo se o faktickou změnu, jelikož Celní úřad Jihlava i před datem 1. 1. 2007 sídlil ve Stráži. Místo služebního působiště žalobce se tak fakticky nezměnilo. Jelikož skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, neměl oporu ve spise, zrušil krajský soud rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a vrátil žalovanému věc k dalšímu řízení. K ostatním skutečnostem namítaným žalobcem se krajský soud

pokračování

nevyjádřil s odůvodněním, že nemůže nahrazovat žalovaného v jeho úvaze o tom, zda žalobci právo na stravné z jím uváděných důvodů náleží, či nikoliv.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti rozsudku krajského soudu brojí kasační stížností, v níž namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a také nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku vzniku nároku žalobce na náhradu cestovních výdajů včetně stravného. Místem služebního působiště žalobce byla až do 31. 12. 2006 obec Jihlava, bez ohledu na to, kde ve skutečnosti byl žalobce povinen dle pokynů nadřízených vykonávat službu, přičemž v daném směru stěžovatel nepopírá, že Celní úřad Jihlava sídlil od května 2004 v budově v obci Střítež. Pro vznik nároku je však rozhodující skutečnost, že od 1. 1. 2007 bylo místo služebního působiště žalobce určeno jinak, než v předešlém období, a tuto změnu nebylo možné posoudit jinak, než jako změnu služebního poměru zakládající nárok žalobce na náhradu cestovních výdajů a stravné. Stěžovatel neměl možnost tuto skutečnost přejít a dospět k závěru, že se služební poměr žalobce k 1. 1. 2007 nijak nezměnil, a to i s ohledem na svoji povinnost hodnotit skutkový stav v případě pochybností ve prospěch odvolatele.

[7] Nepřezkoumatelnost spočívající ve vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud v rozporu s povinností postupovat v pochybnostech mírněji vyhodnotil případ v neprospěch žalobce. Závěr krajského soudu znamená, že nárok na náhradu stravného žalobci zanikl již 31. 7. 2010 (t. j. po uplynutí 6 let od 1. 8. 2004) a stravné tedy bylo poskytováno žalobci od 1. 8. 2010 do 31. 12. 2012 neoprávněně a je bezdůvodným obohacením na jeho straně. Stěžovatel však oproti tomu hodnotil skutkový stav ve prospěch žalobce, jestliže přihlédl ke změně místa služebního působiště žalobce z obce Jihlava na obec Střítež ke dni 1. 1. 2007, a dospěl k závěru, že nárok na stravné žalobci zanikl až dnem 31. 12. 2012.

[8] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel také v tom, že krajský soud vrátil stěžovateli věc k dalšímu řízení k provedení úvahy, která je ale variantně a pro úplnost v rozhodnutí ze dne 7. 10. 2014 již obsažena a kterou stěžovatel podpůrně odůvodnil neexistenci nároku žalobce na stravné po 31. 12. 2012 (tedy za nárokové období) v případě, že by nebyla následná změna služebního poměru žalobce k 1. 1. 2007 brána v potaz. Podle této úvahy by skončilo poskytování stravného žalobci již zmíněným dnem 31. 7. 2010.

[9] Žalobce se ve svém vyjádření plně ztotožnil s posouzením provedeným krajským soudem. Pokud došlo k jinému pojmenování místa služebního působiště, jednalo se pouze o formální změnu, která neměla vliv na výkon služby a naplň činnosti žalobce. Argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti považuje žalobce za neodůvodněný názor

nepodložený důkazy. Námitka nepřezkoumatelnosti je dle názoru žalobce absurdní a svědčí o neznalosti procesních předpisů upravujících řízení před krajským soudem. Žalobce proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel předně namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku vzniku nároku na náhradu cestovních výdajů včetně stravného v souvislosti se změnou služebního zařazení žalobce od 1. 1. 2007. Stěžovatel tvrdí, že pro vznik tohoto nároku je zásadní změna služebního působiště z obce Jihlava na obec Stráž, k níž u žalobce došlo ke dni 1. 1. 2007.

[13] Nejvyšší správní soud se zde ztotožnil se závěry krajského soudu, podle nichž v posuzovaném případě nelze se změnou služebního působiště spojovat vznik nároku na náhradu cestovních výdajů.

[14] Stěžovatel ve svém rozhodnutí ze dne 7. 10. 2014 uvedl, že změnu služebního zařazení žalobce od 1. 1. 2007 je třeba považovat za převedení na jiné služební místo ve smyslu § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení je příslušník odvolán z dosavadního služebního místa, jestliže „jeho dosavadní služební místo bylo v důsledku organizačních změn zrušeno.“ Podle § 149 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru má příslušník, který je převeden na jiné služební místo mj. z důvodů uvedených v § 25 odst. 1 tohoto zákona do jiného místa služebního působiště, nárok na náhrady cestovních výdajů za podmínek a ve výši jako při služební cestě. Stravné se poskytuje nejdéle po dobu 6 let. Podmínkou vzniku nároku na náhradu cestovních výdajů ve smyslu výše uvedených ustanovení je tedy převedení příslušníka na jiné služební místo v jiném místě služebního působiště a to z důvodu zrušení dosavadního služebního místa v důsledku organizačních změn.

[15] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobce byl rozhodnutím ředitele Celního ředitelství Brno ze dne 8. 1. 2007, č. j. 38/07/-0101-11/16352, podle ustanovení § 215 odst. 1 a odst. 7 zákona o služebním poměru ke dni 1. 1. 2007 ustanoven na služební místo „referent mobilního dohledu“ s místem služebního působiště Stráž. Do té doby žalobce na základě rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Brno ze dne 24. 8. 2006 působil ve funkci „referent skupiny mobilního dohledu“ v místě služebního působiště Jihlava. Z tvrzení účastníků řízení přitom vyplývá, že i přede dnem 1. 1. 2007 se pracoviště Celního úřadu Jihlava, kde působil žalobce, nacházelo fakticky v obci Stráž, přímo sousedící s městem Jihlava.

pokračování

[16] Podle ustanovení § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru: „[p]říslušník ustanovený do funkce podle dosavadních právních předpisů, který vykonává službu podle § 1 odst. 4, bude dnem nabytí účinnosti tohoto zákona ustanoven na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání, a jmenován do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo. Splnění požadavku oboru nebo zaměření vzdělání a dalšího odborného požadavku pro služební místo se nevyžaduje.“ Výkladem tohoto usnesení se Nejvyšší správní soud v minulosti již zabýval. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 19/2010 – 51, toto ustanovení vyjadřuje zásadu kontinuity trvání služebních poměrů podle předchozí a současné právní úpravy. V rozsudku ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Ads 70/2011 – 95, Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že: „mechanismus ustanovení § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. zásadně neumožňuje obcházení režimu převedení příslušníka na jiné služební místo, příp. jeho odvolání ze služebního místa. Tato rozhodnutí mají jiný účel a jiné náležitosti, než rozhodnutí ve smyslu § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., které sleduje účel zajištění právního pokračování služebního poměru u dosavadních příslušníků Policie ČR na služebních místech odpovídajících těm, pro něž jsou tito příslušníci způsobilí a která doposud zastávali.“ Ustanovení příslušníka do funkce podle § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru tedy bez dalšího svým obsahem nesplňuje podmínky převedení na jiné služební místo podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru.

[17] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal, že ustanovením žalobce do funkce rozhodnutím ze dne 8. 1. 2007 nenastaly podmínky pro vznik nároku na náhradu cestovních výdajů včetně stravného podle § 149 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru. Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru předpokládá odvolání příslušníka z dosavadního služebního místa z důvodu jeho zrušení v důsledku organizačních změn. Ustanovení § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru, což je případ žalobce, však bez dalšího nepředstavuje zrušení dosavadního služebního místa, ale naopak předpokládá kontinuitu existujícího služebního vztahu. Zrušení původního služebního místa žalobce přitom nelze dovozovat ani ze skutkových okolností případu. Služební místo žalobce bylo do 31. 12. 2006 i od 1. 1. 2007 vymezeno prakticky stejným způsobem a z rozhodnutí ze dne 8. 1. 2007 nevyplývá žádná skutečnost, která by dokládala odlišný charakter služebního místa. Ačkoliv v případě žalobce postupem podle § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru došlo ke změně formulace ohledně místa služebního působiště, tato změna se podle zjištěných skutkových okolností nijak nepromítla do faktického služebního poměru žalobce. Žalobce i nadále vykonával stejnou práci na stejném pracovišti. Ani z rozhodnutí ze dne 8. 1. 2007, kterého se stěžovatel dovolává, nijak nevyplývá, že by došlo k organizačním změnám, v jejichž důsledku by zaniklo dosavadní služební místo žalobce, resp. že by žalobce měl být převeden na jiné služební místo.

[18] Vznik nároku na poskytování náhrady cestovních výdajů tak v souvislosti s rozhodnutím ze dne 8. 1. 2007 není odůvodněn ani formálně ve smyslu zákonem stanovených požadavků, tj. změnou služebního místa v důsledku zrušení místa původního z organizačních důvodů, ani věcně ve smyslu smyslu a účelu institutu stravného, tj. kompenzovat příslušníkovi náklady spojené s cestováním do nového místa pracoviště. Samotná skutečnost, že došlo k formulační změně vymezení místa služebního působiště žalobce, v posuzovaném případě pro vznik nároku na náhradu cestovních výdajů není

rozhodná. Krajský soud tudíž rozhodl správně, pokud dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ napadeného rozhodnutí, nemá ve spise oporu. Z dokumentů ve spise totiž nevyplývají skutečnosti, z nichž by bylo možné dovodit nárok žalobce na náhradu cestovních výdajů ve vztahu k ustanovení do funkce rozhodnutím ze dne 8. 1. 2007.

[19] Argument stěžovatele, že byl nucen hodnotit skutkový stav kvůli pochybnostem ve prospěch žalobce, zde přitom nemůže obstát. Zásada *in dubio pro mitius*, tj. v pochybnostech mírněji, se uplatní pouze v situaci, kdy existuje více rovnocenných konkurenčních výkladů práva (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 – 26, a ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 28/2014 – 40). V tomto případě je však výklad předestřený stěžovatelem v rozporu s účelem předmětných ustanovení a nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Nelze jej tedy považovat za rovnocenný s výkladem provedeným krajským soudem. Uplatnění principu *in dubio pro mitius* navíc v posuzovaném případě logicky není na místě. Vzhledem k předmětu řízení mohl stěžovatel žádost žalobce buď zamítnout nebo mu vyhovět. Jelikož stěžovatel ve svém rozhodnutí žalobci nevyhověl, tj. zamítavé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v rozhodném rozsahu potvrdil, nelze zde hovořit o uplatnění mírnějšího řešení.

[20] Krajský soud rovněž nijak nepochybil, pokud věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Stěžovatel své rozhodnutí založil na úvaze, že nárok na poskytování cestovních náhrad žalobci vznikl ke dni 1. 1. 2007 podle § 149 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru. Na toto ustanovení také výslovně odkazuje výrok rozhodnutí, který je směrodatný pro právní řešení posuzované otázky. Uvedený závěr však byl krajským soudem shledán v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Skutečnost, že rozhodnutí stěžovatele obsahuje v odůvodnění také alternativní úvahu spojující vznik nároku na náhradu cestovních výdajů s datem 1. 8. 2004, nemůže napravit uvedenou vadu řízení.

[21] Nejvyšší správní soud podotýká, že krajský soud se nad rámec důvodů pro zrušení rozhodnutí k předmětu sporu nevyjádřil s ohledem na to, že cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví není nahrazovat činnost správního orgánu a vlastní úvahou měnit nosné důvody, na nichž je napadené rozhodnutí vybudováno. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Pokud stěžovatel v rámci svých stížných námitek předjímá výsledek svého budoucího rozhodnutí ve věci, jedná se pouze o jeho vlastní úvahu, jejíž návaznost na závazný právní názor, který je v napadeném rozsudku krajského soudu vysloven, Nejvyšší správní soud nyní nijak neposuzoval.

#### IV.

#### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

[22] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[23] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. mu tak nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který byl v řízení procesně úspěšný, vznikly náklady spojené se zastoupením advokátem (§ 35 odst. 2 s. ř. s.), spočívající v jednom úkonu právní služby

pokračování

(vyjádření ke kasační stížnosti). Náklady tedy činí částka 3.100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif ve spojení s § 35 odst. 2 věta druhá s. ř. s.) a částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 3.400 Kč. Zástupkyně žalobce ve vyjádření ze dne 4. 4. 2016 uvedla, že není plátkyní daně z přidané hodnoty. Odměna proto nebyla o tuto daň navýšena. Stěžovateli bylo s ohledem na výše uvedené uloženo zaplatit žalobci tuto částku na náhradě nákladů řízení v přiměřené lhůtě k rukám jeho zástupkyně JUDr. Evy Frélichové.

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

V Brně dne 29. června 2016

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu