

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Bc. Ing. R. Š.**, zastoupeného JUDr. Janem Vydrou, advokátem, se sídlem Hošťálková 392/1b, Praha 6, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 22. 3. 2016, č. j. 1469-4/2016-900000-302, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 25. 10. 2017, č. j. 52 Ad 8/2017 - 104,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 400 Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Vydry, advokáta, se sídlem Hošťálková 392/1b, Praha 6.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále „krajský soud“) ze dne 25. 10. 2017, č. j. 52 Ad 8/2017 - 104 (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zrušil rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 22. 3. 2016, č. j. 1469-4/2016-900000-302 (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí ředitele Celního úřadu pro Pardubický kraj ze dne 14. 12. 2015, č. j. 68918-2/2015-590000-11, kterým nebyl v souladu s ustanovením § 149 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „zákon o služebním poměru“) žalobci přiznán nárok na náhradu cestovních výdajů, jež uplatnil podáním cestovního příkazu ze dne 2. 11. 2015, z důvodu jeho převedení na jiné služební místo do jiného místa služebního působiště, neboť se žalobce již přestěhoval. Žalovaný vysvětlil, že nárok na náhrady cestovních výdajů, které se příslušníkovi poskytují, končí jeho přestěhováním do jeho nového místa služebního působiště. K naplnění tohoto pojmu dojde za splnění objektivních kritérií, když příslušník v novém místě získá na základě příslušného právního titulu odpovídající prostor určený a uzpůsobený k trvalému individuálnímu užívání, který k tomuto účelu také začne setrvale užívat. Není tak rozhodné, zda a po jakou dobu si příslušník ponechá také předchozí odpovídající prostor určený k trvalému individuálnímu bydlení (byť by jej k tomuto účelu rovněž příležitostně užíval); nezáleží rovněž na subjektivním tvrzení příslušníka o užívání jen části nového bydliště (bytu), o potřebě zbylou část dále upravovat a dovybavit podle představ příslušníka, o údajném nedostatečném stavu nemovitosti, ani na subjektivně tvrzeném nepřestěhování se či na převezení jednotlivých věcí. Irelevantní je rovněž zápis v příslušné evidenci obyvatel. Přestěhování však zpravidla nenaplní, pokud v novém místě příslušník např. na základě ubytovací smlouvy na ubytovně získá jen omezený prostor určený k dočasnému a nikoli výlučnému užívání příslušníkem (v zásadě jen k „přenocování“). Ze spisu žalovaný zjistil, že žalobce byl k 1. 1. 2013 převeden ze svého dosavadního služebního místa ředitele Celního úřadu Cheb na služební místo 1. zástupce ředitele Celního úřadu pro Pardubický kraj. V původním místě služebního působiště vlastnil žalobce byt, kde má evidováno i své trvalé bydliště. Tento byt však žalobce chtěl prodat (dle inzerátu včetně vybavení bytu) a do svého vlastnictví koupil v dubnu 2014 v místě nového služebního působiště byt. Tento byt žalobce lehce zrekonstruoval a začal užívat přinejmenším od července 2014 v době služby od pondělí do pátku, tj. po skončení služby se do něj vracel a do služby z něj odjížděl. Tímto podle žalovaného došlo k vlastnímu přestěhování se žalobce. Došlo přitom pouze k lehké rekonstrukci bytu, který nadto v minulosti prodávající používali ke svému bydlení; rovněž plánované opravy nejsou zásadního charakteru. Proto žalobce nemůže požadovat náhradu cestovních výdajů. To, že se jedná o přestěhování, ostatně vyplývá i z jiné žádosti žalobce o nárok na náhradu nezbytně nutných výdajů spojených s úpravou bytu. Žalovaný přitom vyloučil, že by se žalobce při uplatnění své předchozí žádosti týkající se náhrady stěhovacích výdajů zmýlil. Dospěl rovněž k závěru, že služební funkcionář zjistil stav věci v rozsahu potřebném pro rozhodnutí. Ohledně data přestěhování žalovaný měl za to, že bezpečný závěr o přestěhování žalobce se vztahuje až k červenci 2014; jelikož však žalobce žádal o proplacení náhrad za období od srpna 2015, je tato skutečnost irelevantní.

[3] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí **žalobu**. Popsal v ní způsob, jakým v minulosti žádal o náhrady formou tzv. cestovních příkazů. Nepopíral, že v minulosti žádal o náhradu stěhovacích výdajů, avšak služební funkcionář jej upozornil, že tyto lze uplatnit až po přestěhování, což současně vylučuje, aby po přestěhování příslušník účtoval i náhrady podle ustanovení § 141 a § 137 zákona o služebním poměru; s ohledem na toto poučení tento cestovní příkaz stáhl. Nesouhlasil s tím, že u něho došlo k přestěhování, neboť žalovaný se nesprávně zabýval pouze formálními kritérii (v podobě vlastnictví či nájmu bytu), což je svévolný a utilitární výklad. Zdůraznil, že žádný předpis nevysvětluje pojem „přestěhování“, proto je nutné vyjít z obvyklého chápání tohoto pojmu; přestěhováním se přitom míní trvalé přemístění věcí, které tvoří soubor jeho trvalého bydlení a jeho domácnosti. Přemístění části věcí je součástí pojmu stěhování.

Žalovaný pouze přišel s právní konstrukcí přestěhování na základě toho, že žalobce získal v novém místě služebního působení byt a že v něm v pracovním týdnu přespával. Zákon o služebním poměru však zánik nároku vztahuje k subjektivnímu rozhodnutí příslušníka přestěhovat se, nikoli k tomu, zda příslušník získal v místě svého působiště byt. Žalovaný rovněž formálně vycházel z toho, že v bytě pouze přespával a že užíval pouze část bytu. Nechápal rovněž, proč žalovaný řekl, že určitá skutková zjištění jsou irelevantní, ačkoli se jimi meritorně zabýval. Zdůraznil rovněž, že do služby dojížděl z Chebu v pondělí ráno a odjížděl zpět do Chebu v pátek odpoledne; tudíž přespával v bytě pouze 4 noci. Z toho důvodu ostatně žádal o úpravu pracovní doby, čemuž bylo vyhověno. Jednalo se tedy podle jeho názoru o provizorium, které bylo užíváno jako přístřeší. Žalobci není zřejmé, na základě čeho dospěl žalovaný k závěru o datu přestěhování, zvláště když neexistuje žádná faktura na dokončovací práce. Nesouhlasil rovněž s úvahami žalovaného ohledně cestovního příkazu v roce 2014, v němž žalobce nesprávně uplatnil nároky podle ustanovení § 154 zákona o služebním poměru, což bylo řešeno s příslušným funkcionářem ústně. Ohledně inzerátu potvrdil, že ten skutečně podal, ale k vlastnímu prodeji mělo dojít poté, co rekonstruuje svůj nový byt, do nějž chtěl převést část věcí z původního bytu. Žalovaný neprovedl žádný důkaz týkající se údajného data vlastního přestěhování a účel jednotlivých cest. Poukazoval dále na vadu spočívající v tom, že žalovaný změnil argumentaci oproti prvostupňovému orgánu, aniž by měl možnost se k tomu vyjádřit. Žalobce měl za to, že nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když se žalovaný odmítl zabývat relevantními okolnostmi, neboť neprovedl prohlídku samotného bytu. Nerozuměl tomu, proč žalovaný uvedl, že jej tíží důkazní břemeno, když příslušné skutečnosti jsou podle žalovaného irelevantní.

[4] Krajský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** uvedl, že na nařízeném jednání soudu byly provedeny důkazy, a to usnesení Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 27. 10. 2016, rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 27. 3. 2017, rozsudek Okresního soudu v Sokolově ze dne 26. 1. 2015 týkající se skutkové obdobné věci a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016. Krajský soud obsáhle citoval z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016, č. j. 3 Tdo 1489/2015 – 24, ve vztahu k výkladu pojmu přestěhování. S ohledem na obsah předloženého správního spisu měl za to, že nebylo prokázáno, že by došlo k přestěhování žalobce z Chebu do místa nového služebního působiště v Pardubicích. Je prokázáno pouze to, že žalobce zakoupil v Pardubicích byt, který zamýšlel postupně rekonstruovat za účelem bydlení. S ohledem na zjištění Generální inspekce bezpečnostních sborů stran spotřeby energií v obou bytech nelze konstatovat, že by žalobce zrealizoval svůj původní záměr přestěhovat se. Nebyly zjištěny okolnosti svědčící o vůli žalobce žít trvale v Pardubicích. Soud přisvědčil žalobci, že ten prokázal skutečně vynaložené cestovní výdaje; pokud žalovanému vznikly pochybnosti, bylo na něm, aby je prokázal, což se však nestalo.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost, s odkazem na nesprávné posouzení právních otázek krajským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Vysvětlil aplikaci náhrad cestovních výdajů, přičemž v posuzované věci je stěžejní, že nárok na tyto náhrady končí přestěhováním do jiného místa služebního působiště. Při výkladu pojmu přestěhování nelze vycházet jen z jazykového výkladu, ale je

nutné použít systematický a teleologický výklad. Nelze proto jen mechanicky sledovat jediné původní faktické bydliště příslušníka a pokoušet se určit okamžik přestěhování se do jediného nového faktického bydliště; nadto s bonusem v podobě dovození plného důkazního břemene služebního funkcionáře stran takto nesprávně vnímaného zčásti subjektivního pojmu „přestěhování“. K tomu stěžovatel uvedl řadu příkladů (např. bydlení příslušníka u jeho rodičů). Měl za to, že příslušník může mít i dvě bydliště. Dovozoval, že je nutné vycházet z objektivního a skutečného bydliště ve smyslu uspokojení bytové potřeby v novém místě služebního působiště. Výklad a praxe nemůže stát na požadavku přesunutí (nahrazení) jediného dosavadního faktického bydliště jediným novým faktickým bydlištěm, či na formálních nebo marginálních znacích. Krajský soud pochybil, pokud vyšel ze závěrů Nejvyššího soudu, které byly podány pro účely zcela jiného typu řízení. Měl ostatně za to, že napadené rozhodnutí ve spojení s prvoinstančním rozhodnutím vystavělo takový argumentační (hodnotící) blok, který v souhrnu objektivních zjištěných skutečností vyhovuje jak výkladu pojmu „přestěhování“ popsanému výše, tak i zúženému výkladu přijatému soudem na základě usnesení Nejvyššího soudu, přičemž odkazoval na vlastní odůvodnění napadeného rozhodnutí. Vytýkal soudu, že jeho hodnocení věci je naopak velmi útržkovité a nejasné. Nelze rovněž vycházet z rozhodnutí Generální inspekce bezpečnostních sborů, neboť v trestním řízení je nutné prokázat úmyslnou formu jednání; krajský soud nadto jeho závěry nekriticky přijal, aniž by se zabýval jednotlivými tam uvedenými zjištěními. Neprokázání stavu bytu nemůže jít k tíži správního orgánu, zvláště když ten má omezené možnosti, jak tento stav ověřit. S ohledem na zjištění uskutečněná v průběhu správního řízení měl za to, že to byl žalobce, kdo za takové situace měl prokazovat svůj nárok.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 14. 1. 2018, v němž dovozoval, že v průběhu správního řízení splnil všechny své procesní povinnosti. Služební funkcionáři se přitom nepokusili opatřit žádné další důkazní prostředky. Měl za to, že stěžovatel nesprávně vychází pouze z toho, že si v inkriminovaném místě pořídil byt, který po část týdnu užíval; nad rámec tohoto závěru přitom správní orgány odmítaly vést jakékoli dokazování. Na věc naopak plně dopadají závěry obsažené v příslušném usnesení Nejvyššího soudu a rozhodnutí Generální inspekce bezpečnostních sborů. Závěry krajského soudu tedy považuje za přezkoumatelné a věcně správné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž shledal, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky řízení obsažené v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel implicitně namítl (srov. usnesení Nejvyššího

správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47). Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130.

[10] Naplnění tohoto kasačního důvodu stěžovatel dovozuje z toho, že krajský soud nedostatečně uvedl své závěry stran nezákonnosti napadeného rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud svůj názor na zákonnost napadeného rozhodnutí v odůvodnění napadeného rozsudku řádně uvedl, a to odkazem na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016 a rozhodnutí Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 27. 10. 2016. Ostatně samotný stěžovatel obsahu napadeného rozsudku zjevně dobře porozuměl, neboť proti jeho závěrům brojí v poměrně obsáhlé kasační stížnosti (čítající 8 stran), přičemž uvádí konkurující argumentaci, kterou se snaží závěry krajského soudu vyvrátit. Nelze tedy hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný; skutečnost, zda závěry krajského soudu věcně obstojí, jsou pak předmětem posouzení naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] K věci samé a naplnění stížnostního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvádí, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, který vyšel z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016, č. j. 3 Tdo 1489/2015 – 24, k němuž je uveden právní závěr, že *„Pojem „přestěhování“ ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, je nutné vyložit jako reálnou změnu bydliště příslušníka bezpečnostního sboru. Jde o projev vůle příslušníka na určitém místě trvale žít, na což lze usuzovat z jeho konkrétního jednání, jímž takovou vůli realizuje. Půjde např. o přestěhování všech jeho věcí nebo alespoň jejich podstatné části, přemístění ostatních členů rodiny, přeregistrace praktického lékaře apod. Získání bytu v místě služebního působiště nelze samo o sobě pokládat za „přestěhování“ ve smyslu § 149 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. ..... .“*

[12] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že výše uvedené závěry byly učiněny ve vztahu k trestnému činu podvodu dle trestního zákoníku, u něhož je nutné na rozdíl od nyní posuzované věci posuzovat to, zda pachatel (příslušník bezpečnostního sboru) svým jednáním naplnil i subjektivní stránku trestného činu, zavinění, zde v podobě úmyslu, kdežto v případě posuzování splnění nároku na náhradu cestovních výdajů je otázka zavinění vedlejší. V posuzované věci jsou však přesto závěry Nejvyššího soudu učiněné v trestní věci relevantní, neboť Nejvyšší soud se zabýval výkladem pojmu „přestěhování se“. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že výklad jednoho pojmu uplatněného v jednom a téže předpise by měl být u orgánů veřejné moci jednotný. Jinými slovy je irelevantní, že Nejvyšší soud se zabýval pojmem „přestěhování se“ ve vztahu k trestnému činu spáchaným příslušníkem bezpečnostního sboru a že v projednávané věci tentýž pojem

aplikují správní soudy rozhodující dle soudního řádu správního, v jejichž čele stojí dle ustanovení § 12 s. ř. s. Nejvyšší správní soud. Pokud by totiž v České republice nebyla zvolena koncepce správního soudnictví v čele s Nejvyšším správním soudem, zjevně by vrcholnou soudní instancí i pro tuto oblast byl Nejvyšší soud, který by musel výše citované rozhodnutí reflektovat a výklad předmětného pojmu respektovat; ostatně i podle recentní právní úpravy Nejvyšší soud rozhoduje o dovoláních v řízeních ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem dle části páté občanského soudního řádu, tudíž i v tomto směru jsou závěry Nejvyššího soudu relevantní i pro správní orgány.

[13] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s tím, že krajský soud v posuzované věci vycházel z výše citovaného usnesení Nejvyššího soudu, které zcela jasně odmítlo koncepci, že k přestěhování příslušníka bezpečnostního sboru dojde již pouhým zakoupením bytu. Bylo naopak nutné zkoumat další okolnosti zmíněné v tomto rozhodnutí, což na rozdíl od žalovaného provedl až orgán činný v trestním řízení; zjevně tedy bylo možné provést obsáhlejší dokazování i bez součinnosti žalobce, než jak tvrdí stěžovatel. Nejvyšší správní soud tedy nevidí jakýkoli důvod pro to, aby stěžovatel v situaci, kdy měl pochybnosti stran přestěhování se žalobce a stavu jím zakoupeného bytu, nevyzval žalobce k prokázání dalších skutečností, a to i formou ohledání bytu, případně aby sám provedl další důkazy bez ohledu na součinnost žalobce.

[14] Na druhé straně Nejvyšší správní soud naopak nesouhlasí s tím, že bylo pouze na základě úvahy o kupní ceně bytu dovozováno, že se jedná o byt způsobilý k užívání a že tudíž došlo k přestěhování žalobce. Stěžovatel také zjistil, že žalobce jím zakoupený byt po část týdne užíval (přespal v něm 4 noci), zbytek týdne strávil ve svém původním bytě; to však samo o sobě pro závěr o „přestěhování se“ s ohledem na výše uvedené nestačí. Stejně jako jeho zjištění, že žalobce hodlá svůj původní byt „s plným vybavením“ prodat, neboť dokud nedošlo k vlastnímu prodeji, stále jej mohl používat, i s tímto „plným vybavením“. Pokud jde o argumentaci stěžovatele uplatněnou v kasační stížnosti a dovolávající se specifických případů (např. bydlení u rodičů, získání možnosti zcela rovnocenného bydlení na více místech), tu považuje zdejší soud irelevantní, neboť o takový případ se v posuzované věci zjevně nejedná.

[15] Dále pokud jde o předchozí žádost žalobce o náhradu nákladů ve smyslu ustanovení § 154 zákona o služebním poměru, tak k ní je nutné zmínit pouze to, že ta byla „žalobcem po upozornění přepracována“, nebylo tedy posouzeno, zda u žalobce v inkriminované době skutečně došlo k jeho přestěhování.

[16] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že s ohledem na nesprávný výklad pojmu „přestěhování se“ dospěl žalovaný k nesprávnému závěru o tom, že bylo toto „přestěhování se“ žalobce prokázáno, proto neprováděl další dokazování, ačkoli bylo zjevně možné; jelikož se však jeho právní názor ukázal být nesprávný, nelze s ohledem na tuto skutečnost ani tvrdit, že provedené dokazování bylo dostatečné.

[17] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalobce byl v řízení před Nejvyšším správním soudem úspěšný, proto mu náleží právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou 3 100 Kč za 1 úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž za jeden úkon přísluší v těchto věcech částka 3100 Kč (ustanovení § 9 odst. 4, § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Přiznané náklady řízení ve výši 3 400 Kč stěžovatel uhradí k rukám zástupce žalobce do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 23. května 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu