



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Aleny Krýlové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: T. S., bytem N.T.G. M. 388, T., zastoupen JUDr. Martinem Schulhauserem, advokátem, se sídlem Karola Šliwky 125, Karviná-Fryštát, proti žalovanému: Generální ředitelství cel, Budějovická 7, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel č.j. 32299-3/2009, bez uvedení data

t a k t o :

I. Rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel č.j. 32299-3/2009, bez uvedení data **se z r u š u j e** a věc se žalovanému **v r a c í** k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 10.712,- Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Martina Schulhausera, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele Odboru 40 Personálního, vzdělávání a zdravotní péče Generálního ředitelství cel ze dne 28.8.2009, č.j. 11237-4/2009-900000-401, o nepřiznání příplatku za službu v zahraničí. Uvedl, že je ve služebním poměru u Celní správy ČR od 1.1.1989 až do současné doby. S účinností od 1.12.2005 byl

vyslán k výkonu služby v rámci EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (dále „EUBAM“) na ukrajinskou-moldavskou hranici. Jedním z hlavních úkolů mise bylo přispět k řešení konfliktu na území Podněstří posílením hraniční kontroly a hraničního dohledu v Moldavsku a na Ukrajině. Této mise se účastnili příslušníci policejních a celních sborů členských států EU. Žalobce do července 2006 v misi působil jako jediný zástupce ČR, od července 2006 pak spolu s dalšími třemi příslušníky policie ČR a třemi příslušníky celní správy ČR. Při plnění pracovních povinností plnili členové týmu ve vzájemné koordinaci jednotlivá posláná mise, při kterých byla náročnost mise a bezpečnostní podmínky v oblasti pro všechny členy týmu stejné. Činnost v misi žalobce ukončil ke dni 30.11.2007.

Žalobce odkázal na ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, podle kterého je celní správa ČR bezpečnostním sborem. Dále na § 9 odst. 25 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, který stanoví, že zaměstnanci zařazenému v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech (příslušníci policie, celní správy), který je vyslán v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních policejních sborů OSN, nebo v rámci policejní mise EU mimo území ČR, přísluší po dobu působení v zahraničí příplatek ve výši 700 USD – 4000 USD měsíčně, popř. v rovnocenné výši v EUR. Toto nařízení vlády bylo platné do 31.12.2006, s účinností od 1.1.2007 pak začal platit zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru, který se vztahuje na příslušníky policie i celní správy ČR. Dle ustanovení § 119 tohoto zákona pak příslušník, který je zařazen do zálohy činné a je vyslán k výkonu služby do zahraničí v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních bezpečnostních sborů, má nárok po dobu působení v zahraničí na příplatek ve výši 700 – 4000 USD měsíčně, popř. v rovnocenné výši v EUR. Žalobce má za to, že mu za dobu jeho působení v rámci mise EUBAM náleží zvláštní příplatek dle ustanovení § 9 odst. 25 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. a dále příplatek za službu v zahraničí dle ustanovení § 119 zákona č. 361/2003 Sb.

Žalobce namítl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí rozebírá ustanovení § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. a uvádí, že žalobce ve svém odvolání nesprávně označoval rizikový příplatek přiznaný pro práci v zahraničí jako příplatek podle § 9 odst. 25 tohoto nařízení. Podle žalobce žalovaný svévolně podřadil požadavek žalobce pod jiné ustanovení, než jehož se žalobce domáhal a požadavkem žalobce dle § 9 odst. 25 tohoto nařízení vlády se nezabýval. To je podle žalobce podstatnou vadu řízení.

Žalobce dále zrekapituloval argumentaci žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí, se závěry žalovaného nesouhlasil a uvedl, že meritem věci je otázka právního posouzení charakteru mise EUBAM.

Žalobce si je vědom toho, že je příslušníkem Celní správy ČR, nicméně je toho názoru, že i na něj se vztahuje zákon o služebním poměru, jakož i nařízení vlády č. 330/2003 Sb. Těmito právními normami se řídí nejenom příslušníci celní správy ČR, ale i policie ČR. Přesto zde vzniká principiálně zcela odlišné posouzení těchto právních norem a jejich aplikace na misi EUBAM. Ministerstvo vnitra, potažmo ředitelství policie ČR, přiznává příslušníkům policie nárok na příplatek za službu v zahraničí dle ustanovení § 119 zákona č. 361/2003 Sb. Zcela odlišný názor však má žalovaný. Žalobce zdůraznil, že mise EUBAM má své vlastní velitelství, systém podřízenosti, pravidla pro bezpečnost a chování, společné operace, hodnotící zprávy, předávání informací, jednotka je vytvořena z příslušníků bezpečnostních sborů členských států EU, kteří nastupují do kombinovaných směn a plní společné úkoly a cíle, jejichž plnění není hodnoceno na nejvyšší evropské úrovni jako

výsledek jednotlivců, ale jako výsledek celku, tedy dané jednotky. Tím, že se mise účastní výhradně příslušníci bezpečnostních sborů, jedná se podle žalobce o jednotku mezinárodních bezpečnostních sborů. Žalobce nesouhlasí v žádném případě s tím, že by plnění služebních úkolů v misi EUBAM bylo srovnatelné s rizikem se službou v tuzemsku. V návaznosti odkazuje na stanovisko Ministerstva vnitra, které přiznává příplatek za službu v zahraničí dle ustanovení § 119 zákona č. 361/2003 Sb. s ohledem na náročnost mise a bezpečnostní podmínky v destinaci. Podmínky na hranici Moldávie a Ukrajiny jsou nesrovnatelné s podmínkami v tuzemsku, ve velkém rozsahu zde probíhá obchod s lidmi a pašování, a to pomocí dobře organizovaných ozbrojených skupin či gangů. Každý den docházelo k ohrožení života a zdraví všech příslušníků mise EUBAM.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Nesouhlasil s žalobními námitkami žalobce a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce žalobce o nesprávném podřazení jeho požadavku pod ustanovení § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. uvedl, že předmětná právní úprava byla obsažena v ustanovení § 9 odst. 25 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. ve znění do 30.6.2005, avšak od 1.7.2005 došlo k novelizaci (nařízením vlády č. 213/2005 Sb.) a k přečíslování dosavadních odstavců a žalovaný správně posuzoval nárok žalobce podle § 9 odst. 24 nařízení vlády. Žalobce nesplnil podmínky pro vznik nároku na příplatek za službu (působení) v zahraničí, jelikož mise EUBAM je a byla ryze civilní misí a její charakter neumožňuje poskytování zmíněného příplatku, ať podle ustanovení § 9 odst. 25 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. či podle ustanovení § 119 zákona č. 361/2003 Sb. Žalovaný rovněž uvedl, že ve věci nároku žalobce na předmětný příplatek bylo v minulosti již pravomocně rozhodnuto rozhodnutím ministra financí č.j. 95531/2006 ze dne 14.12.2006 a rozhodnutím ministra financí č.j. 36530/2007 ze dne 18.4.2007, která podle žalovaného tvoří překážku věci rozhodnuté.

Z podnětu podané žaloby soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jak soudu ukládá § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. V souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. soud rozhodl rozsudkem bez jednání, neboť účastníci k výzvě soudu nevyjádřili s takovým postupem svůj nesouhlas. Soud vycházel ze správního spisu předloženého žalovaným.

Dne 28.8.2009 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí č.j. 11237-4/2009-900000-401, kterým žalobci podle § 119 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru a podle § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, nepřiznal příplatek za působení v pohraniční a asistenční misi EUBAM za dobu od 1.12.2005 do 30.11.2007. V odůvodnění uvedl, že ve věci rozhoduje v návaznosti na usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 sp. z. 15 C 109/2008, jímž soud zastavil řízení ve věci žaloby na přiznání příplatku za službu v zahraničí a věc postoupil příslušnému služebnímu funkcionáři. Dále prvostupňový správní orgán uvedl, že mise EUBAM svým charakterem nesplňuje podmínky dané právními předpisy pro vznik nároku na příplatek za službu v zahraničí, neboť se jednalo a stále jedná o pohraniční a asistenční misi Evropské unie do Moldávie a Ukrajiny, která nedisponuje výkonnou mocí a má pouze poradní a technickou část. K jejím hlavním úkolům patří poskytování odborných rad ústředním orgánům při provádění administrativních či legislativních reforem týkajících se hraniční a celní problematiky. Mise EUBAM je ryze civilní misí a proto nemůže být považována za zahraniční misi jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních bezpečnostních (policejních) sborů, jak předpokládají zmíněné právní předpisy. Účast žalobce v misi nebyla

spojena se zvýšeným rizikem. Z těchto důvodů služební funkcionář neshledal důvody pro přiznání příplatku za službu v zahraničí.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž uvedl, že celní správa je bezpečnostním sborem, což vyplývá ze zákona č. 185/2004 Sb., o celní správě České republiky. V rámci mise žalobce plnil společně s dalšími příslušníky celní správy stejné úkoly jako příslušníci policie. Ministerstvo vnitra, resp. policejní prezidium tuto misi uznává jako misi, na které vzniká nárok příslušníkům policie na příplatek za službu v zahraničí. Příslušníkům policie, kteří pracovali za stejných pracovních a bezpečnostních podmínek společně se žalobcem v týmu, byl příplatek za službu v zahraničí vyplacen.

Podáním ze dne 17.9.2009 žalobce své odvolání doplnil. Poukázal na to, že po rozpadu SSSR proběhla v Moldavsku-Podněstří občanská válka, po níž vyhlásila samostatnost Podněsterská moldavská republika. Tato separatistická oblast s autoritářským režimem není žádným státem světa oficiálně uznána. Separální linii s Moldavskou republikou hlídají síly udržující mír složené většinou z ruských vojsk. Hranici s UA střeží podněsterské pohraniční služby a hraniční přechody celní služby, které oficiálně nemají žádný mandát moldavské vlády. Moldavské oficiální sbory nemají možnost kontrolovat tento segment své oficiální státní hranice s UA. Podněstří je oblast, kde se velmi dobře daří organizovanému zločinu, který podporují jeho nejvyšší představitelé. Důsledky nenese pouze Moldavská republika, ale také UA. Mandát mise EUBAM je založen na Memorandu o porozumění podepsaném ministry obou zemí a Komisařkou pro vnější vztahy EU. Memorandum stanoví, že příslušníci mise nemají žádné výkonné pravomoci. Jejich úkolem je poradenství a asistence pro zvýšení účinnosti hraničních a celních kontrol na UA/MD hranici se zvláštním zaměřením na Podněsterský úsek. Celkovým cílem mise je přispět k urovnání Podněsterského konfliktu, specifickými cíly je zefektivnění kontroly na hranicích atd. Odvolatel odkázal na materiál odboru bezpečnostní politiky MV: „Civilní krizové řízení v EU-Policejní mise“. Uvedl, že misi EUBAM lze podle tohoto materiálu zařadit mezi policejní mise podpůrné. Podpůrná PM je vysílána do oblastí postižených nějakým konfliktem, její účastníci působí v oblasti spolu s místními složkami a provádějí jejich výcvik a poradenství. Dále odkázal na materiál Policejní akademie ČR: „Zahraniční mírové operace a policejní mise jako součást mezinárodní policejní spolupráce“, který mezi současně probíhající policejní mise řadí i misi EUBAM. I vládní koncepce informování o evropských záležitostech také řadí misi EUBAM mezi policejní mise. Odvolatel má za to, že k odlišnému posouzení a aplikaci příslušných ustanovení právních norem dochází v důsledku rozdílných zkušeností pro vysílání pracovníků jednotlivých rezortů do mezinárodních misí. Ministr financí v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zařazení odvolatele do činné zálohy uvedl, že mise EUBAM má povahu poradně technické mise a nejedná se v žádném případě o misi policejní povahy, a v žádném případě o jednotku mezinárodních bezpečnostních sborů, ale o misi, jejímž cílem je výpomoc a poradenství. GŘC ani MF však nezkoumalo, zda i policejní mise mohou vykonávat výcvik, výpomoc a poradenství, jak tomu je u misí podpůrných. Co se pak týká pojmu „jednotka mezinárodních bezpečnostních sborů“, tento pojem podle odvolatele nahrazuje pojem policejní mise, aby bylo zdůrazněno, že zahraničních mírových operací se mohou zúčastňovat i jiné bezpečnostní sbory, než pouze policie. Mise EUBAM má své vlastní velitelství, systém podřízenosti, pravidla pro bezpečnost a chování, společné operace společné cíle, jednotku vytvořenou z příslušníků bezpečnostních sborů členských států EU, kteří plní společné úkoly. Kromě asistenčních služeb (např. tlumočnické služby) se mise EUBAM účastní výhradně příslušníci bezpečnostních sborů (policie a celní správy), tedy se podle odvolatele jedná o jednotku mezinárodních bezpečnostních sborů.

Odvolání bylo zamítnuto a rozhodnutí 1. stupně bylo potvrzeno žalobou napadeným rozhodnutím. V jeho odůvodnění žalovaný zmínil důvody podaného odvolání a k nim uvedl, že podle § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., příslušel do 31.12.2006 zaměstnanci zařazenému v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech, který byl vyslán v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních policejních sborů OSN nebo v rámci policejní mise EU mimo území ČR, po dobu působení v zahraničí místo příplatku podle odst. 12 nebo 23 příplatek ve výši 700 USD až 4 000 USD měsíčně, popřípadě v rovnocenné výši v EURO. Podmínky pro určení výše příplatku a výši příplatku v rámci tohoto rozpětí stanovil podle příslušnosti zaměstnance ministr obrany, ministr spravedlnosti nebo ministr vnitra. Podle § 119 zákona o služebním poměru má (od nabytí účinnosti tohoto zákona) příslušník, který je zařazen do zálohy činné a vyslán k výkonu služby do zahraničí v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních bezpečnostních sborů, nárok po dobu působení v zahraničí na příplatek ve výši 700 až 4000 USD měsíčně, případně v rovnocenné výši v EURO. Jeho výši v rámci rozpětí stanoví ředitel bezpečnostního sboru. Odvolatel byl dne 1.12.2005 vyslán ředitelem Generálního ředitelství cel do mise EUBAM v rámci zahraniční služební cesty. Dnem 8.7.2006 byl titul pro jeho působení v dané misi změněn, když rozhodnutím generálního ředitele GŘC č.j. 2006/4907/40/16107 ze dne 26.6.2006 v návaznosti na trvající činnost odvolatele v misi EUBAM došlo k jeho zařazení do činné zálohy dle § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 186/1999 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR v tehdy platném znění. Tímto rozhodnutím byl odvolateli dále stanoven zvláštní příplatek ve výši 2.800,- Kč, který byl následně zvýšen na základě rozhodnutí generálního ředitele GŘC č.j. 2006/6004/40/16107 dnem 8.7.2006 na 4.000,- Kč. V souvislosti s přijetím nové právní úpravy (nabytí účinnosti zákona o služebním poměru k 1.1.2007) byl odvolatel rozhodnutím generálního ředitele GŘC č.j. 2006/9098/40/16107 k témuž dni podle § 215 odst. 6 a § 29 odst. 1 písm. b) bod 2 opětovně zařazen do činné zálohy a byl mu ponechán (podle § 113 zákona o služebním poměru stanoven) zvláštní příplatek ve výši 4000,- Kč. Dne 30.11.2007 byla činnost odvolatele v misi EUBAM ukončena a odvolatel byl rozhodnutím generálního ředitele GŘC č.j. 2007/7742/40 ze dne 1.11.2007 z činné zálohy vyjmut.

Žalovaný dále uvedl, že odvolateli za dobu od 1.12.2005 do 31.12.2006 nevznikl nárok na zvláštní (rizikový) příplatek podle § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., neboť mise UEBAM působící pod záštitou EU neměla charakter jednotky mnohonárodnostních sil nebo mezinárodních policejních sborů OSN (tyto navíc mají vojenský charakter). Nebylo ji však možné považovat ani za policejní mise EU. Odborná práce Martina Bohmana z Policejní akademie ČR zmiňovaná v podaném odvolání sice misi EUBAM zahrnuje pod policejní mise EU, avšak činí tak nesprávně pomíjejíc skutečnou povahu této mise. Ani z dalšího odvolatelem uváděného materiálu Civilní krizové řízení v EU: Policejní mise, nelze usuzovat, že by mise EUBAM byla policejní misí; tento materiál se sice (a jedině) zabývá policejními misemi, je totiž určen pro potřeby policie a pro policisty účastníci se zahraničních misí, nikde však misi EUBAM neoznačuje za policejní misi. Mise EUBAM může mít určité společné charakteristiky s policejní misí (policejními misemi), ale takovou misí nebyla a není. Mise EUBAM je civilní poradní mise v oblasti kontroly hranic, jejímž cílem je upevnění veřejné správy dotčených států, resp. zlepšení kontroly a zvýšení potenciálu pohraničních a celních služeb (především podněsterské části moldavsko-ukrajinské hranice), což je patrné ze samotného názvu mise a je rovněž zřejmé z obsahu Memoranda o porozumění mezi Evropskou komisí a vládami Moldavska a Ukrajiny uzavřeného dne 7.10.2005. O policejním charakteru mise se tato listina nikde nezmiňuje, z memoranda je naopak patrné, že mise EUBAM nedisponuje žádnou výkonnou mocí, nýbrž slouží k pomoci a proškolení úředníků Moldávie a Ukrajiny. Ze znění § 9 odst. 24 nařízení

vlády č. 330/2003 Sb. navíc vyplývá, že toto ustanovení navíc ani nebylo na příslušníky celní správy možné aplikovat, neboť ani nepředpokládalo účast zaměstnanců z rezortu ministerstva financí (celní správa spadá to rezortu ministerstva financí) na zahraničních misí uvedených v tomto ustanovení, neboť podmínky pro určení výše příplatku a výši příplatku v rámci rozpětí mohl stanovit podle příslušnosti jen ministr obrany, ministr spravedlnosti nebo ministr vnitra, nikoliv však ministr financí.

Odvolateli nevznikl ani nárok na příplatek za službu v zahraničí podle § 119 zákona o služebním poměru za dobu od 1.1.2007 do 30.11.2007, a to proto, že civilní mise EUBAM nemá charakter jednotky mezinárodních bezpečnostních sborů. Takový charakter nemůže založit ani skutečnost, že experti v ní působící na mezinárodní bázi jsou příslušníky bezpečnostních sborů jednotlivých států. Mezinárodní bezpečnostní sbory jsou speciální sbory přímo vytvořené na mezinárodní úrovni (pod záštitou OSN), nikoli skupina příslušníků bezpečnostních sborů různých států na civilní misi EU.

Žalovaný dále uvedl, že skutečnost, že Policie ČR poskytuje svým příslušníkům vyslaným do mise EUBAM příplatek za službu v zahraničí, nemůže sama o sobě založit nárok příslušníků celní správy. Podle žalovaného je poskytnutí příplatku za službu příslušníkům vyslaným do mise EUBAM v rozporu s § 119 zákona o služebním poměru. Celní správa ke všem svým příslušníkům vyslaným do této mise postupovala vždy bez rozdílu. Přesto, že to zákon o služebním poměru výslovně neuvádí, je příplatek za službu v zahraničí protiplněním, které má příslušníkům kompenzovat mimořádně zvýšenou míru rizika služby vykonávané v zahraničí, zejména v oblasti ozbrojených konfliktů. Ze znění § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. bylo, jakož i ze znění § 119 zákona o služebním poměru, je patrné, že jakékoli vyslání ke službě do zahraničí nárok na daný příplatek nezakládá, nýbrž se musí jednat o službu takového charakteru a takové nebezpečnosti, která odůvodňuje speciální přístup a ohodnocení, o čemž svědčí i výše příplatku, která je mimořádná. Za takovou službu považují právní předpisy pouze službu na speciálních zahraničních misích/operacích, mezi které však mise EUBAM nepatří. Odvolatel v rámci této mise vykonával služební úkoly svým rizikem srovnatelné se službou v tuzemsku, proto mu byl poskytován pouze zvláštní příplatek ve smyslu § 9 odst. 23 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. a § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru.

Podle žalovaného je dán i další důvod pro zamítnutí odvolání, a to skutečnost, že o nároku odvolatele na jím požadovaný příplatek za službu v zahraničí bylo již v minulosti rozhodováno a vydaná rozhodnutí tvoří tzv. překážku věci rozhodnuté (§ 181 odst. 7 zákona o služebním poměru). Ve vztahu ke zvláštnímu příplatku podle § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. bylo ve věci rozhodnuto rozhodnutím ministra financí č.j. 95531/2006 ze dne 14.12.2006 (rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí generálního ředitele GŘC č.j. 2006/60004/40/16107 ze dne 18.8.2006 o zvýšení zvláštního příplatku; nabylo právní moci dne 10.1.2007) a ve vztahu k příplatku za službu v zahraničí podle § 119 zákona o služebním poměru bylo rozhodnuto rozhodnutím ministra financí č.j. 36530/2007 ze dne 18.4.2007 (rozhodnutí ve věci odvolání proti rozhodnutí generálního ředitele GŘC č.j. 2006/9098/40/16107 ze dne 1.1.2007 o zařazení do činné zálohy; nabylo právní moci den 3.5.2007). Obě rozhodnutí se zabývala požadavkem odvolatele na přiznání příslušného příplatku v cizí měně, neshledala však pro takové přiznání důvody.

Soud vycházel z těchto podstatných skutečností:

Ustanovení § 9 odst. 25 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění účinném do 30.6.2005, stanovilo, že *zaměstnanci zařazenému v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech, který je vyslán v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních policejních sborů Organizace spojených národů, nebo v rámci policejní mise Evropské unie mimo území České republiky, přísluší po dobu působení v zahraničí místo příplatku podle odstavce 12 nebo 23 příplatek ve výši 700 USD až 4 000 USD měsíčně, popřípadě v rovnocenné výši v EURO. Podmínky pro určení výše příplatku a výši příplatku v rámci tohoto rozpětí stanoví podle příslušnosti zaměstnance ministr obrany, ministr spravedlnosti nebo ministr vnitra.* S účinností od 1.7.2005 (po novele zákonem č. 213/2005 Sb.) je stejný text obsažen v § 9 odstavce 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb.

V době vydání rozhodnutí 1. stupně, které bylo vydáno dne 28.8.2009, a tedy i v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (které postrádá uvedení data vydání, což soud hodnotí jako pochybení, které nezpůsobuje samo o sobě nezákonnost rozhodnutí a není proto důvodem jeho zrušení v přezkumném soudním řízení) byl tedy daný text podřazen pod ust. § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. Proto je nedůvodná žalobní námitka, že žalovaný požadavek žalobce svévolně podřadil pod nesprávné ustanovení, tj. pod § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. a nezabýval se požadavkem žalobce vzneseným podle § 9 odst. 25 uvedeného nařízení vlády, v čemž žalobce spatřuje podstatnou vadu řízení. Soud je naopak toho názoru, že správní orgán správně užil ustanovení § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. ve znění účinném v době vydání rozhodnutí. Namítanou vadu řízení tedy soud neshledal.

Žalobce spolu s žalobou soudu předložil stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 20. května 2008, č.j. MV-39012-4/OBK-K-2008, které je rovněž založeno do správního spisu. V tomto dokumentu se mimo jiné uvádí: „*Při posuzování charakteru mise EUBAM je třeba vycházet z příslušných dokumentů EU. Mandát mise je založen na Memorandu o porozumění uzavřeném mezi Evropskou komisí a republikami Moldávie a Ukrajina dne 7.10.2005. Dne 7.11.2005 byla vydána Společná akce Rady 2005/776/CFCP, která upravuje mandát Zvláštního zmocněnce EU pro Moldávii. V souladu se svým mandátem je mise EUBAM zahájena 1.12.2005 poradní misí bez výkonných pravomocí, jejímž cílem je posílit účinnost hraničních a celních kontrol přeshraničního sledování v oblasti moldavsko-ukrajinské hranice se zvláštním zaměřením na oblast Podněstří*“. Dále tento dokument uvádí: „*Příslušníci Policie ČR vyslaní k výkonu služby v zahraničí v rámci zahraniční mírové operace mají nárok na základní tarif služebního příjmu, osobní příplatek za vedení v případě velitele kontingentu a příplatek za službu v zahraničí dle § 119 zákona č. 361/2003 Sb. Příplatek za službu v zahraničí je stanovován ředitelem bezpečnostního sboru (tj. v případě Policie ČR policejním prezidentem) v rámci zákonem stanoveného rozpětí 700-4000 USD, popřípadě v rovnocenné výši v euro. Pro misi EUBAM byl, s ohledem na náročnost mise a bezpečnostní podmínky v destinaci, stanoven tento příplatek ve výši 1300 USD*“.

Příslušníkům Policie ČR tedy zřejmě byl za účast v misi EUBAM přiznáván příplatek podle § 119 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru. Pokud jde o charakter mise EUBAM, pak ze stanoviska Ministerstva vnitra ČR ze dne 20. května 2008, č.j. MV-39012-4/OBK-K-2008 vyplývá, že i podle Ministerstva vnitra šlo o misi poradní bez výkonných pravomocí, jejímž cílem bylo posílit účinnost hraničních a celních kontrol.

Shodně hodnotil charakter mise EUBAM i žalovaný, tj. generální ředitel GŘC v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, kde uvedl (str. 3 rozhodnutí), že tato mise je civilní poradní misí v oblasti kontroly hranic, jejím cílem je upevnění veřejné správy dotčených států, resp. zlepšení kontroly a zvýšení potenciálu zahraničních a celních služeb (především na podněsterské části moldavsko-ukrajinské hranice). Žalovaný, stejně jako Ministerstvo vnitra ve shora uvedeném dokumentu, vycházel v této otázce z obsahu Memoranda o porozumění mezi Evropskou komisí a vládami Moldavska a Ukrajiny uzavřeného dne 7.10.2005; konstatoval, že Memorandum je zde stěžejní listinou, o policejním charakteru mise EUBAM se nezmiňuje a naopak je z něho zřejmé, že mise nedisponuje žádnou výkonnou mocí, nýbrž slouží k pomoci a proškolení úředníků Moldávie a Ukrajiny.

Žalobce v žalobě nevznesl žádné konkrétní žalobní námitky proti hodnocení charakteru mise EUBAM jakožto civilní poradní mise bez výkonných pravomocí, jejímž cílem bylo posílit účinnost hraničních a celních kontrol. Sám žalobce ostatně pod bodem 8 svého doplnění odvolání ze dne 15.9.2009, popsal mandát a cíle mise EUBAM zcela obdobně (uvedl, že mandát mise je založen na Memorandu o porozumění, které stanoví, že příslušníci mise nemají žádné výkonné pravomoci, jejich úkolem je poradenství a asistence pro zvýšení účinnosti hraničních a celních kontrol; celkovým cílem mise je podle Memoranda přispět k urovnání konfliktu, specifickým cílem je zefektivnění kontroly na hranicích). Do správního spisu je založen i materiál Rady Evropské unie ze dne 18.6.2007 (Zpráva předsednictví o evropské bezpečnostní a obranné politice), který uvádí, že mise EUBAM je projekt v rámci programu TACIS, který uskutečňují z velké míry odborníci vyslaní z členských států EU. Tato mise podporuje koordinovanou činnost vlád Moldavska a Ukrajiny v oblastech týkajících se hranic, cel a daňových otázek.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí s ohledem na shora uvedený charakter mise EUBAM konstatoval, že materiál „Zahraniční mírové operace a policejní mise jako součást mezinárodní policejní spolupráce“ zpracovaný Martinem Bohmanem z Policejní akademie, na který žalobce odkazoval v odvolání, pomíjí skutečný charakter mise EUBAM a nesprávně tuto misi řadí mezi v současnosti probíhající policejní mise. Ve správní žalobě se žalobce materiálu „Zahraniční mírové operace a policejní mise jako součást mezinárodní policejní spolupráce“ již nedovolává. Oproti podanému odvolání se žalobce v žalobě nedovolává ani materiálu Ministerstva vnitra ČR „Civilní krizové řízení v Evropské unii – Policejní mise“, který se ostatně týká výlučně policistů a výkonu policejní činnosti (policejní mise dělí na 1/ substituční mise, které vykonávají funkce: všeobecná policejní činnost, vyšetřování trestných činů, příprava výběru, školení, výcviku, podpory a řízení vznikající místní policie a 2/ podpůrná mise, jejichž hlavním úkolem je výběr a výcvik místních policistů, jejich metodické vedení a instruktáž a dohled nad vytvářením lokálního policejního aparátu).

Soud s ohledem na mandát a cíle mise EUBAM uvedené v Memorandu dospěl k závěru, že misi EUBAM je třeba hodnotit jako civilní poradní misí bez výkonných pravomocí, jejímž cílem bylo posílit účinnost hraničních a celních kontrol. Nepochybně se nejedná se o jednotku mnohonárodních sil nebo mezinárodních policejních sborů Organizace spojených národů ve smyslu § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. (což žalobce ostatně netvrdil ani v odvolání proti rozhodnutí 1. stupně a netvrdí ani ve správní žalobě). Podle soudu se však nejedná ani o policejní misi Evropské unie ve smyslu uvedeného ustanovení § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. (což žalobce sice dovozoval v odvolání proti rozhodnutí 1. stupně, avšak ve správní žalobě již žádnou konkrétní argumentaci v tomto směru výslovně nevznesl). Soud nepřisvědčil obecně vznesené žalobní námitce, že žalobci

náleží zvláštní příplatek podle § 9 odst. 25 (správně odst. 24) nařízení vlády č. 330/2003 Sb., kterou žalobce nepodložil žádnou konkrétní argumentací.

Dne 1.1.2007 nabyl účinnosti zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostního sboru. Podle jeho § 1 odst. 1 se bezpečnostním sborem rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Podle § 119 zákona o služebním poměru příslušník, který je zařazen do zálohy činné a je vyslán k výkonu služby do zahraničí v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních bezpečnostních sborů, má nárok po dobu působení v zahraničí na příplatek ve výši 700 až 4 000 USD měsíčně, popřípadě v rovnocenné výši EURO. Jeho výši v rámci rozpětí stanoví ředitel bezpečnostního sboru. Po dobu poskytování tohoto příplatku nemá příslušník nárok na náhradní volno a služební příjem za službu přesčas a na odměnu za služební pohotovost.

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nabyt účinnosti až dne 1.1.2007, přesto však soud uvádí, že ustanovení jeho § 119 ve znění platném do 31.12.2005 stanovilo, že *příslušník, který je zařazen do zálohy činné a je vyslán k výkonu služby do zahraničí v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních policejních sborů, má nárok po dobu působení v zahraničí na příplatek ve výši 700 až 4 000 USD měsíčně, popřípadě v rovnocenné výši EURO. Jeho výši v rámci rozpětí stanoví ředitel bezpečnostního sboru. Po dobu poskytování tohoto příplatku nemá příslušník nárok na služební příjem a náhradní volno za službu přesčas, na příplatek za službu v noci, příplatek a náhradní volno za službu ve svátek a na odměnu za služební pohotovost.*

Novelou zákona o služebním poměru provedenou zákonem č. 530/2005 Sb. (bod 38), bylo v 117 odst. 5 větě první, § 119 větě první, § 151 odst. 1 a § 152 slovo „policejních“ nahrazeno slovem „bezpečnostních“. Důvodová zpráva k tomu uvádí : „V návaznosti na rozsah bezpečnostních sborů, na něž dopadá právní úprava služebního poměru, se navrhuje rozšířit okruh mezinárodních sborů, do nichž může být příslušník vyslán. V souvislosti s touto změnou jsou obdobně upraveny i § 119 a § 151 a 152.“

Žalobce ve svém odvolání jednak poukázal na to, že příslušníkům policie, kteří se společně s žalobcem účastnili mise EUBAM, je příplatek podle § 119 služebního zákona přiznáván, jednak tvrdil, že mise EUBAM je jednotkou mezinárodních bezpečnostních sborů (ve smyslu § 119 zákona o služebním poměru ve znění od 1.1.2007). K tomu uvedl, že pojem jednotka mezinárodních bezpečnostních sborů nahrazuje pojem Policejní mise, aby bylo zdůrazněno, že zahraničních mírových operací se mohou zúčastňovat i jiné bezpečnostní sbory, než pouze Policie ČR. Dále argumentoval tím, že mise EUBAM má vlastní velitelství, systém podřízenosti, pravidla pro bezpečnost a chování, její příslušníci plní společné úkoly a cíle, jejich splnění je hodnoceno jako výsledek celku, tj. dané jednotky, přičemž této mise se účastní výhradně příslušníci bezpečnostních sborů členských států EU; proto se jedná o jednotku mezinárodních bezpečnostních sborů.

Podle soudu bylo na žalovaném, aby především řádně objasnil obsah pojmu „jednotka mezinárodních bezpečnostních sborů“ a své závěry náležitě doložil, a aby se vypořádával se všemi námitkami, které žalobce v tomto směru v podaném odvolání vznesl. To však žalovaný neučinil a jeho rozhodnutí je v tomto bodě nepřezkoumatelné. Soud sice

s žalovaným souhlasí v tom, že samotná skutečnost, že příslušníkům Policie ČR je příplatek za službu v zahraničí poskytován, nemůže sama o sobě založit nárok příslušníků celní správy. Pokud však Ministerstvo vnitra, resp. Policejní prezident Policie ČR, aplikuje příslušné zákonné ustanovení tak, že příslušníkům policie příplatek přiznává, pak o to podrobněji a přesvědčivěji měl být odůvodněn odlišný postup žalovaného. Soud nepovažuje za postačující tvrzení žalovaného, že poskytnutí příspěvku je v rozporu s § 119 zákona, a jeho odůvodnění že „...civilní mise EUBAM nemá charakter jednotky mezinárodních bezpečnostních sborů. Takový charakter nemůže založit ani skutečnost, že experti v ní působící na mezinárodní bázi jsou příslušníky bezpečnostních sborů jednotlivých států. Mezinárodní bezpečnostní sbory jsou speciální sbory přímo vytvořené na mezinárodní úrovni (pod záštitou OSN), nikoliv skupina příslušníků bezpečnostních sborů různých států na civilní misi EU“. Žalovaný neuvedl, oč opírá svůj závěr, že „jednotka mezinárodních bezpečnostních sborů“ musí být vytvořena pod záštitou OSN a nemůže se jednat o misi civilní. Ani správní spis neobsahuje žádný materiál, z něhož by takový závěr vycházel. Soud shledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný se řádně nevypořádal s námitkami podaného odvolání a řádně nezodpověděl a nikterak nedoložil svůj závěr, že mise EUBAM není jednotkou mezinárodních bezpečnostních sborů ve smyslu § 119 zákona o služebním poměru ve znění od 1.1.2007.

Pokud žalovaný argumentuje dále tím, že žalobce v rámci mise vykonával služební úkoly svým rizikem srovnatelné se službou v tuzemsku, pak ani této argumentaci přisvědčit nelze, byl-li žalobce za dobu účasti v misi poskytován zvláštní příplatek podle § 9 odst. 23 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., (podle kterého tento příplatek přísluší zaměstnanci, který vykonává činnosti spojené s ochranou zájmů státu, při nichž může dojít k ohrožení jeho života nebo zdraví, popřípadě jiným závažným rizikům) a podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru (podle kterého tento příplatek přísluší příslušníkovi, který vykonává službu spojenou s ochranou zájmů státu, při nichž může dojít k ohrožení jeho života nebo zdraví, popřípadě k jiným závažným rizikům, nebo službu s mimořádnou psychickou zátěží).

Do správního spisu je založeno rozhodnutí rozhodnutím ministra financí č.j. 95531/2006 ze dne 14.12.2006, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí generálního ředitele GŘC č.j. 2006/6004/40/16107 ze dne 18.8.2006 o zvýšení zvláštního příplatku podle § 9 odst. 23 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. Odvolací orgán se v odůvodnění rozhodnutí zabýval mimo jiné i námitkou odvolání, že odvolateli měl být přiznán zvláštní příplatek podle § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. a tuto námitku odmítl s odůvodněním, že v případě mise EUBAM se nejedná o misi vojenské či policejní povahy, jak požaduje ust. § 9 odst. 24 nařízení vlády.

Do správního spisu je založeno i rozhodnutí ministra financí č.j. 36530/2007 ze dne 18.4.2007, jímž bylo změněno rozhodnutí generálního ředitele GŘC č.j. 2006/9098/40/16107 ze dne 1.1.2007 o zařazení do činné zálohy. Odvolací orgán se v odůvodnění rozhodnutí mimo jiné zabýval i námitkou odvolání, že odvolateli měl být poskytnut příplatek za službu v zahraničí podle § 119 zákona o služebním poměru a tuto námitku odmítl s odůvodněním, že mise EUBAM má povahu poradně-technické mise a odvolatel podmínky pro přiznání příplatku za službu v zahraničí nesplňuje.

Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvádí, že zmíněná rozhodnutí ministra financí jsou dalším důvodem, pro který odvolání žalobce zamítl, neboť rozhodnutí ministra financí tvoří ve vztahu ke zvláštnímu příplatku podle § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., a ve vztahu k příplatku podle § 119 zákona o služebním poměru, překážku věci

rozhodnuté (§ 181 odst. 7 zákona o služebním poměru). Soud tento názor nesdílí. Ministr financí nerozhodoval ve věci příplatku podle § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. ani ve věci příplatku podle § 119 zákona o služebním poměru (byť v odůvodněných rozhodnutích k námitkám odvolání odmítal v tomto směru vznesené požadavky žalobce), ale rozhodoval ve věci zvýšení příplatku podle § 9 odst. 23 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. a dále ve věci zařazení žalobce do činné zálohy a jmenování do služební hodnosti podle § 215 odst. 6 a § 29 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o služebním poměru. Podle § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru *o konkrétním právu či povinnosti účastníka není možno rozhodnout opakovaně bez změny skutkového stavu, nejde-li o přezkoumání rozhodnutí; to neplatí v případě rozhodnutí o náhradě škody, jestliže po rozhodnutí dojde k podstatné změně podmínek, za nichž bylo o škodě rozhodnuto*. Pokud by uvedená rozhodnutí ministra financí skutečně tvořila překážku věci rozhodnuté (což se však soud nedomnívá), pak by žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru. Překážka věci rozhodnuté totiž není důvodem pro zamítnutí odvolání, jak dovozuje žalovaný, nýbrž znamená, že v téže věci již nesmí být vydáno další (věcné) rozhodnutí.

Protože soud shledal žalobu částečně důvodnou, napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1, odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s.ř.s.) zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. a úspěšnému žalobci přiznal náhradu za tři úkony právní služby (převzetí věci původní zástupkyní žalobce Mgr. Simonou Kiselovou, podání žaloby a převzetí věci novým zástupcem JUDr. Martinem Schulhauserem po zániku původní plné moci z důvodu jmenování původní zástupkyně soudní exekutorkou) po 2100,- Kč a tři související paušální poplatky po 300,- Kč, a to podle § 7, 9 odst. 3 písm. f) a 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., a čl. II vyhl. č. 486/2012 Sb., po zvýšení o 21% DPH, tj. částku 8.712,- Kč. Spolu se soudním poplatkem zaplaceným z žaloby ve výši 2000,- Kč jde o celkové náklady řízení ve výši 10.712,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. prosince 2013

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková