



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **T. S.**, zastoupeného JUDr. Martinem Schulhauserem, advokátem se sídlem Karola Šliwky 125, Karviná-Fryštát, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 27. 11. 2009, čj. 32299-3/2009, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, čj. 5 Af 6/2010 – 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Martina Schulhausera.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 8. 2009, čj. 11237-4/2009-900000-401, nepřiznal žalobci příplatek za službu v zahraničí za období od 1. 12. 2005 do 30. 11. 2007, kdy žalobce působil v pohraniční a asistenční misi *EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine* (EUBAM).

2. Generální ředitel žalovaného zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 27. 11. 2009, čj. 32299-3/2009.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí generálního ředitele žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 19. 12. 2013, čj. 5 Af 6/2010 – 45, toto rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek městského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

4. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

5. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Předmětné rozhodnutí vymezilo pojem „jednotka mezinárodních bezpečnostních sborů“ pozitivně i negativně. Konkrétně tak, že „[m]ezinárodní bezpečnostní sbory jsou speciální sbory přímo vytvořené na mezinárodní úrovni (pod záštitou OSN), nikoliv skupina příslušníků bezpečnostních sborů různých států na civilní misi EU“, proto civilní misi EUBAM nelze považovat za jednotku mezinárodních bezpečnostních sborů. Rozhodnutí vyšlo z předpokladu, že mezinárodní bezpečnostní sbory působí výlučně pod záštitou OSN. Mise EUBAM má odlišný statut. Stěžovatel byl přesvědčen, že napadené rozhodnutí dostatečně popsalo cíle a charakter této mise. Odůvodnění rozhodnutí proto považoval za dostatečné a vyvracející námitky žalobce. Jednotka příslušníků bezpečnostních sborů členských států EU zcela zřejmě nemůže být pokládána za jednotku mezinárodních bezpečnostních sborů, byť má vlastní velitelství, pravidla pro bezpečnost, chování a výkon služby a vystupuje navenek jako celek.

6. Podle stěžovatele přijetím nové právní úpravy k 1. 1. 2007 (§ 119 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o služebním poměru“) nedošlo k vytvoření odlišných podmínek pro poskytování příplatku za službu v zahraničí oproti předchozí právní úpravě obsažené v § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů. Jednalo se pouze o upřesnění stávajících podmínek tak, aby odpovídaly nové právní úpravě obsažené v zákoně o služebním poměru. Pokud tedy civilní mise mezinárodních vládních organizací (kam lze zařadit i misi EUBAM) nepatřily mezi mise uvedené v § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. a příslušníkům působícím v těchto misích před 1. 1. 2007 příplatek za službu v zahraničí nenáležel (což potvrdil i městský soud), nelze bez dalšího dovodit odlišné podmínky pro poskytnutí předmětného příplatku podle nového právního předpisu. Nárok na příplatek musí být posouzen v historických souvislostech právní úpravy. Městský soud měl proto nahlížet na příplatek shodně za celé působení žalobce v misi EUBAM.

7. Městský soud nedůvodně zpochybnil argumentaci stěžovatele v části týkající se srovnávání rizika služby žalobce v zahraničí s rizikem služby v tuzemsku a patrně nepochopil smysl tohoto srovnání. Příplatek za službu v zahraničí je protiplněním, které má kompenzovat mimořádně zvýšenou míru rizika služby vykonávané v zahraničí. Riziko služby v misi EUBAM, byť je zvýšené, odpovídá riziku výkonu obdobně rizikové služby v tuzemsku, proto žalobci náležel během působení v misi EUBAM pouze „tuzemský“ rizikový příplatek, nikoliv příplatek za službu v zahraničí.

IV.

8. Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil se závěry stěžovatele, podle kterých mise EUBAM představuje pouze skupinu příslušníků bezpečnostních sborů různých států na civilní misi EU, nebyla vytvořena na mezinárodní úrovni a slouží k proškolení úředníků Moldavska a Ukrajiny.

9. Mise EUBAM byla zřízena Evropskou unií z důvodu bezpečnostních hrozeb v podněsterském regionu a předpokládané vysoké úrovně přeshraniční trestné činnosti. Mise byla zahájena dne 1. 12. 2005 a byla vyslána jako jednotka mezinárodních bezpečnostních sborů. Zhruba 100 členný sbor složený z příslušníků policí a celních správ členských zemí EU byl následně rozmístěn na pohraniční terénní pracoviště, kde vykonával činnosti podle mandátu mise, a to výcvik místních složek (pohraniční policie a celní správy), poradenství, monitoring, mentoring apod. OSN byla v misi EUBAM (stejně jako v policejních misích EU) prováděcím partnerem v oblasti logistiky a administrativní podpory (UNDP).

10. Správní spis obsahuje Zprávu předsednictví o Evropské bezpečnostní a obranné politice ze dne 18. 6. 2007, která uvádí, že mise EUBAM je projektem v rámci programu TACIS (Technická výpomoc zemím Společenství nezávislých států a Mongolska). Prvotním mechanismem pro financování mise EUBAM ovšem byl Mechanismus rychlé reakce (*Rapid reaction mechanism*), který může být použit pouze tehdy, pokud v zemích, které jsou příjemci pomoci, vypukne nebo začne vznikat krize, nastane situace, kdy jsou ohroženy právo, pořádek a bezpečnost jednotlivců, nebo za situací, které by mohly přerůst v ozbrojený konflikt nebo destabilizaci země.

11. Žalobce shrnul, že mise EUBAM byla vytvořena na mezinárodní úrovni, speciálně pro oblast postíženou krizí, neslouží k prostému proškolení místních úředníků, ale má působit dlouhodobě a pokusit se změnit statut separatistického území Podněsterské moldavské republiky.

12. Dále žalobce nesouhlasil s tvrzením stěžovatele, že mezinárodní bezpečnostní sbory působí výlučně pod záštitou OSN. Žalobce odkázal na důvodovou zprávu ke změně § 119 zákona o služebním poměru, kterou zmiňuje i rozsudek městského soudu. Toto ustanovení se na rozdíl od § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. vztahuje i na jiné bezpečnostní sbory než je Policie ČR a také na mezinárodní sbory, které nejsou pod záštitou OSN. Smyslem změny právní úpravy bylo rozšíření okruhu mezinárodních bezpečnostních sborů, do nichž může být příslušník vyslán.

13. Hodnocení rizika mise EUBAM stěžovatelem neodpovídá náročnosti mise a bezpečnostním podmínkám, které v České republice nemohou nastat. Žalobce nesouhlasil se závěrem, že by mu měl být poskytnut pouze „tuzemský“ rizikový příplatek, který je spojen pouze se službou v České republice. Příslušník, který byl vyslán k výkonu služby v zahraničí a kterému nebyl přiznán ani příplatek za službu v zahraničí, by byl znevýhodněn oproti příslušníkům sloužícím v tuzemsku.

V.

14. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

15. Kasační stížnost není důvodná.

16. Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že napadené správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části týkající se posouzení příplatku za službu v zahraničí za období od 1. 1. 2007 do 30. 11. 2007.

17. Městský soud důvodně vytkl stěžovateli, že řádně neobjasnil obsah pojmu „jednotka mezinárodních bezpečnostních sborů“ a bez bližšího odůvodnění uzavřel, že mise EUBAM pod tento pojem nespadá. V napadeném rozhodnutí generální ředitel stěžovatele pouze konstatoval, že „civilní mise EUBAM nemá ani 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.“ Neupřesnil však, na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěl a jakými kritérii poměřoval charakter mise EUBAM.

18. Také tvrzení, že 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“, nemůže obstát, protože postrádá jakékoliv bližší odůvodnění. Zákon o služebním poměru (na rozdíl od předchozí právní úpravy, viz § 9 nařízení vlády č. 330/2003 Sb.) neobsahuje požadavek, že mezinárodní bezpečnostní sbor musí být zřízen pod záštitou OSN. Generální ředitel stěžovatele nevysvětlil, o jakou právní úpravu takový požadavek opřel. Tuto vadu nelze zhojit vysvětlením podaným až v kasační stížnosti, které nadto není v souladu se zákonem (viz dále; srov. také rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 – 71).

19. Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že při posouzení povahy mise EUBAM generální ředitel stěžovatele opomněl vypořádat všechny související námitky žalobce uplatněné v odvolání, zejména námitku, že pojem „policejní mise“ použitý v § 9 nařízení vlády č. 330/2003 Sb. byl nahrazen pojmem „jednotka mezinárodních bezpečnostních sborů“ v § 119 zákona o služebním poměru právě proto, aby bylo zdůrazněno, že zahraničních mírových operací se mohou účastnit i jiné bezpečnostní sbory než Policie ČR.

20. Posouzení, zda mise EUBAM představuje jednotku mezinárodních bezpečnostních sborů, a splňuje tak požadavky § 119 zákona o služebním poměru, bylo proto neúplné a nedostatečné. Jednalo se přitom o otázku z hlediska posuzované věci klíčovou, na níž byl postaven základ napadeného rozhodnutí ve vztahu k příplatku za období od 1. 1. 2007 do 30. 11. 2007. Podle ustálené judikatury správních soudů musí být z odůvodnění správního rozhodnutí seznatelné, proč správní orgán považoval námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považoval skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz např. rozsudky ze dne 23. 7. 2008, čj. 3 As 51/2007 - 84, ze dne 13. 7. 2011, čj. 9 As 36/2011 - 105, nebo výše zmíněný rozsudek čj. 8 Afs 66/2008 – 71).

21. Napadené rozhodnutí nesplňovalo požadavky kladené na řádné a přezkoumatelné odůvodnění, které dovodila citovaná judikatura správních soudů. Městský soud proto nepochybil, pokud napadené rozhodnutí zrušil.

22. Nadto tvrzení, že za „*jednotky mezinárodních bezpečnostních sborů*“ mohou být považovány pouze jednotky zřízené pod záštitou OSN, je nejen nepodložené právními argumenty, ale je také v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že § 9 odst. 24 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., který obsahoval požadavek, aby se jednalo o jednotky „*mezinárodních policejních sborů Organizace spojených národů*“, pozbyl účinnosti dne 31. 12. 2006.

23. Příplatek za službu v zahraničí byl následně upraven v § 119 zákona o služebním poměru, který již požadavek záštity OSN neobsahuje. Původní (platné, ale neúčinné) znění § 119 zákona o služebním poměru obsahovalo požadavek, aby byl příslušník bezpečnostních sborů vyslán k výkonu služby do zahraničí v rámci „*jednotky mnohonárodních sil*“ nebo „*mezinárodních policejních sborů*“.

24. Novela zákona o služebním poměru provedená zákonem č. 530/2005 Sb. změnila předmětné ustanovení s účinností od 1. 1. 2007 tak, že nahradila pojem „*mezinárodních policejních sborů*“ pojmem „*mezinárodních bezpečnostních sborů*“. Městský soud správně upozornil, že podle důvodové zprávy k zákonu č. 530/2005 Sb. bylo cílem uvedené změny rozšíření okruhu jednotek mezinárodních sborů, do nichž mohou být příslušníci bezpečnostních sborů vysláni.

25. V kasační stížnosti stěžovatel setrval na stanovisku, že mezinárodní bezpečnostní sbory působí výlučně pod záštitou OSN a že jednotka příslušníků bezpečnostních sborů členských států EU zcela zřejmě nemůže být pokládána za jednotku mezinárodních bezpečnostních sborů. Dále vyjádřil přesvědčení, že smyslem nové úpravy nebyla změna podmínek pro přiznání nároku na příplatek za službu v zahraničí. Tyto námitky ovšem zůstaly pouze v rovině vyjádření jiného názoru, než který zaujal městský soud. Stěžovatel neposkytl pro své domněnky žádné právní argumenty či důkazy a závěr městského soudu nijak relevantně nezpochybnil. Námitky stěžovatele nepodporuje ani „*výklad v historických souvislostech*“, jehož se stěžovatel dovolával. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, důvodová zpráva k novele § 119 služebního zákona zcela zřetelně vyjadřuje, že úmyslem zákonodárce bylo rozšíření okruhu bezpečnostních sborů, kam mohou být vysláni příslušníci bezpečnostních sborů s nárokem na příplatek za službu v zahraničí. Požadavek, aby se jednalo pouze o misi zřízenou pod záštitou OSN, nemá od 1. 1. 2007 zákonnou oporu a stěžovatel neposkytl jiné právně přípustné vysvětlení, proč by tento požadavek měl nadále platit.

26. Stěžovateli lze přisvědčit pouze potud, že městský soud se nevyjádřil zcela srozumitelně v části rozsudku, v níž stěžovateli vytkl nesprávné srovnání rizika mise EUBAM s rizikem služby v České republice. Tento dílčí nedostatek ovšem nezpůsobuje nesrozumitelnost ani nezákonnost rozsudku jako celku, protože nosný důvod, pro který městský zrušil napadené rozhodnutí, v plné míře obstál.

27. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

28. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud přistoupil ihned po provedení nutných procesních úkonů k věcnému projednání kasační stížnosti, nerozhodoval již samostatně o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

29. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu náhrada nákladů řízení. Ta je představována odměnou zástupce žalobce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. K této odměně je nutno připočíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Takto vypočtená odměna a náhrada hotových výdajů byla dále zvýšena o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobce povinen odvést podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkem byla stanovena odměna ve výši 4114 Kč.

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

V Brně 3. února 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu