



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobce: **Mgr. V. V., M.A., nar. X**
bytem X
zastoupený JUDr. Martinem Machačem, advokátem
se sídlem náměstí Svobody 702/9, Brno – město

proti
žalovanému: **Nejvyšší státní tajemník**
se sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1 – Nové Město

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2024, č. j. MV-171524-2/SR-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2024, čj. MV-171524-2/SR-2024, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 80 081 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Machače, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Státní tajemník v Ministerstvu zahraničních věcí (dále jen „služební orgán“) rozhodnutím ze dne 17. 10. 2024, čj. 451666-1/2024-MZV/OSPV rozhodl o povinnosti žalobce vrátit Ministerstvu zahraničních věcí neprávem vyplacené náhrady zvýšených životních nákladů v celkové výši 168 340 EUR spolu se zákonným úrokem z prodlení ve výši 12,75 % ročně z této částky počítaným od 16. 7. 2024 do zaplacení (dále „prvoinstanční rozhodnutí“).
2. Z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že na základě rozhodnutí služebního orgánu ze dne 13. 12. 2019, č. j. 453738/2019-OSPV, byl žalobce vyslán k výkonu služby v zahraničí na služebním místě 6791-056/B- COPS - secondment v ESVA¹ ve Stálém zastoupení při Evropské unii v Bruselu s nástupem do služby na služebním místě dne 6. 1. 2020, a to na dobu určitou, nejdéle do 28. 2. 2021. Následně byla celkem čtyřmi rozhodnutími služebního orgánu doba secondmentu žalobci prodlužována až do 30. 6. 2025. O vyslání, resp. o prodloužení vyslání k výkonu služby v zahraničí, byla s žalobcem uzavřena dohoda a její následné dodatky. Pozice, na kterou byl žalobce vyslán, byla ve veškeré interní komunikaci uváděna jako „cost-free“ secondment, to znamená, že Ministerstvo zahraničních věcí (dále též „MZV“) hradí veškeré náklady vyslaného zaměstnance spojené s vysláním, a to plat, odvody, náhrady zvýšených životních nákladů, ubytování atd. Nebyla přitom zohledněna informace zvláštního představitele Evropské unie pro lidská práva – European Union Special Representative (dále „EUSR“) uvedená v jeho žádosti ze dne 11. 9. 2019 (dále „žádost EUSR ze dne 11. 9. 2019“), podle které bude Kancelář EUSR přijatému zaměstnanci vyplácet diety ve výši 149,49 EUR/den. Ve skutečnosti se tak jednalo o tzv. kofinancovaný secondment, kdy byly náhrady zvýšených životních nákladů placené vyslanému zaměstnanci nahrazeny denními dietami placenými ze strany Evropské unie. Žalobce tedy vedle náhrady zvýšených životních nákladů poskytovaných MZV přijímal i denní diety poskytované ze strany ESVA. Žalobce dle názoru služebního orgánu nemohl být v dobré víře ve vztahu k oprávněnosti výplat obou částek současně. Žalobce byl již v minulosti vyslán k výkonu služby, resp. práce, v zahraničí, a to od 5. 11. 2008 do 31. 7. 2009 na Stálou misi při OSN v New Yorku a od 21. 8. 2013 do 20. 8. 2017 na Stálou misi při OSN v Ženevě. Žalobce si tedy musel být vědom, jaký je odpovídající souhrn platu a vyplacených náhrad při výkonu služby v zahraničí. Pokud od 6. 1. 2020 pobíral náhrady jak ve formě náhrady zvýšených životních nákladů, tak i denních diet od ESVA, tedy řádově ve dvojnásobné výši, musel vědět, nebo minimálně z okolností předpokládat, že jedna z náhrad je vyplácena omylem. Absence žalobcovy dobré víry je pak dána i tím, že náhrada zvýšených životních nákladů byla vyplácena v rozporu s § 67a odst. 4 zákona o státní službě a žalobce tedy od počátku postupoval nezákonně, čehož si sám musel být vědom, neboť neznalost zákona neomlouvá. Dopisem ze dne 17. 6. 2024 služební orgán vyzval žalobce k vrácení neoprávněně vyplacených náhrad zvýšených životních nákladů za období posledních tří let, tedy za dobu od 19. 6. 2021, v celkové výši 168 340 EUR, a to ve lhůtě do 15. 7. 2024. Jelikož žalobce služebnímu orgánu tuto částku ve stanovené lhůtě nevrátil, dostal se počínaje dnem 16. 7. 2024 do prodlení. Služební orgán proto současně rozhodl o žalobcově povinnosti

¹ Zkratka pro Evropská služba pro vnější činnost, což je ekvivalent anglické zkratky EEAS (European External Action Service)

k úhradě úroku z prodlení z dlužné částky ve výši 12,75 % p. a. (§ 2 nařízení vlády č. 351/2013 Sb.).

3. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zkonstatoval věcnou správnost rozhodnutí prvoinstančního. K rozkladovým námitkám žalobce uvedl, že protiprávnost výplaty náhrady zvýšených životních nákladů vyplývá z § 67a odst. 4 zákona o státní službě, dle kterého po dobu vyslání státního zaměstnance do mezinárodní organizace přísluší státnímu zaměstnanci plat a náhrady výdajů tehdy, nejsou-li hrazeny mezinárodní organizací. Ze spisového materiálu přitom jednoznačně plyne, že žalobci byly vypláceny diety ze strany mezinárodní organizace, které slouží témuž účelu jako náhrady zvýšených životních nákladů vyplácené MZV. K námitce žalobce, že v napadeném rozhodnutí je nesprávně uvedeno, že žalobce byl vyslán v rámci vyslání do orgánů Evropské unie do ESVA, ačkoli byl vyslán do European Union Special Representatives (EUSR), žalovaný uvedl, že služební orgán jednoznačně identifikoval rozhodnutí, kterým byl žalobce vyslán na secondment do mezinárodní organizace. Případné pochybení služebního orgánu při pojmenování organizační složky Evropské unie nemá vliv na zákonnost prvoinstančního rozhodnutí. Ohledně neexistence dobré víry žalobce ohledně oprávněnosti přijetí „dvojích“ náhrad se žalovaný ztotožnil s prvoinstančním rozhodnutím.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce namítá, že z podmínek článku 3 (2)² a článku 3 (3)³ žádosti EUSR ze dne 11. 9. 2019 vyplývá, že členský stát hradí veškeré výdaje a náklady vyslaného zaměstnance, s tím, že ještě nad rámec této náhrady bude zaměstnanec od zvláštního zástupce Evropské unie pro lidská práva dostávat tzv. allowance - denní příspěvek ve výši 140,49 EUR denně, který byl postupně zvyšován až na částku 161,63 EUR denně. Tento denní příspěvek nelze považovat za duplicitní plnění s náhradou zvýšených životních nákladů, která byla žalobci rovněž do 20. 5. 2024 vyplácena. Ustanovení § 67a odst. 4 zákona o státní službě dle názoru žalobce nebrání tomu, aby mezinárodní organizace byla oprávněna státnímu zaměstnanci vyplácet denní příspěvky nad rámec platu a náhrady výdajů, které mu jsou poskytovány zaměstnavatelem. Nejde o omylem vyplacenou částku a podmínky pro aplikaci § 331 zákona č. 65/2006 Sb., zákoník práce (dále „zákoník práce“) proto splněny nebyly. Krom toho je otázkou, zda lze EU považovat z pohledu ČR za „mezinárodní organizaci“.

² Článek 3 (2) žádosti EUSR z 11. 9. 2019 stanoví: „Member States will bear personnel-related costs, including salaries, allowances, medical expenses, and travel expenses to and from the employment area - Brussels (including home leave).“, což v překladu do čj znamená: „Členské státy ponesou osobní náklady, včetně platů, příspěvků, léčebných výloh a cestovních výdajů do místa a z místa zaměstnání - Bruselu (včetně dovolené doma).“

³ Článek 3 (3) žádosti EUSR z 11. 9. 2019 stanoví: „The remuneration of personnel seconded by a Member State to the EUSR shall be covered by the Member State concerned respectively and in accordance with the prevailing conditions applied to the CFSP budget. According to Commission Communication C (2009) 9502 of 30/11/2009, staff seconded from a Member State shall receive a daily allowance. This amount is 149.49 EUR per day. This does not apply to those seconded from EU institutions. Please note that no other allowance is foreseen.“, což v překladu do čj znamená: „Odměňování pracovníka, dočasně vyslaného členským státem ke zvláštnímu zástupci Evropské unie, ponese dotýcný členský stát jednotlivě a v souladu s platnými podmínkami, vztahující se k rozpočtu společné zahraniční a bezpečnostní politiky (CSFP). V souladu se sdělením Komise C (2009) 9502, ze dne 30.11.2009 obdrží pracovníci, dočasně vyslaní členským státem, denní příspěvek. Tato částka činí 140,49 EUR za den. Toto se nevztahuje na osoby, dočasně vyslané z institucí EU. Vezměte prosím na vědomí, že žádné další příspěvky se nepředpokládají.“

Shodu s prvopisem provedla S. K.

5. Žalobce dále namítá, že žalovaný (i služební orgán) nesprávně zjistili skutkový stav. Ve vztahu k žalobci nebyla od počátku uváděna jakákoli informace o tom, že by sekundment byl „cost-free“, jak ve svých rozhodnutích uvádějí. Z důkazů doložených žalobcem v odvolání (i nyní k této žalobě) pak jednoznačně plyne, že MZV bylo o skutečnosti, že žalobci byly poskytovány ze stran EUSR denní příspěvky, od počátku obeznámeno a této skutečnosti si bylo vědomo.
6. Ohledně pojmu dobré víry a žalovaným odkazovaným rozsudkům Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2024, čj. 10 As 32/2023-48, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2024, čj. 8 As 33/2023-40) žalobce uvádí, že tato byla vydána ve stavebním řízení a v řízení týkajícím se životního prostředí s naprosto odlišným skutkovým i právním základem věci, a nemůžou tak být v plném rozsahu na tuto věc aplikována. Žalobce byl v dobré víře, že mu obě náhrady náleží vedle sebe a obě plnění přiznával (např. při žádosti o bezpečnostní prověrku fyzické osoby začátkem roku 2024, kterou i obdržel). On i MZV byli informováni o vyplácení denních příspěvků a náhrad zvýšených životních nákladů vedle sebe již na podzim roku 2019, tedy ještě před realizací vyslání [viz např. e-mail ze dne 31. 10. 2019 odeslaný panem S. S. (finanční a správní referent EUSR) Mgr. E. M. (Stálé zastoupení ČR při EU, MZV) v níž pan S. Mgr. M. k jejímu dotazu o doplnění informací o žalobci sdělil, že bude potřeba doplnit bankovní údaje pro vyplácení „daily allowance payment“]. Žalobci bylo známo, že i některým jeho kolegům z jiných členských států secondovaným v úřadu EUSR byly rovněž vypláceny prostředky jak od vysílajícího orgánu, tak i od mezinárodní organizace (úřadu EUSR). Zároveň žalobce byl na sekundment vyslán poprvé, a nemohl si tak být vědom údajně jiného způsobu vyplácení náhrad. Dřívější vyslání žalobce do mezinárodních organizací bylo ve skutečnosti jeho působení v rámci české zahraniční služby na stálých misích ČR při OSN v New Yorku a Ženevě (tedy standardní vyslání MZV k výkonu služby v zahraničí). Je úkolem žalovaného prokázat, že zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 740/2016 ze dne 3. 10. 2016). Pokud by soud dospěl k závěru, že vyplácení náhrad zvýšených životních nákladů bylo neoprávněné, pochybení by bylo zřetelně na straně MZV, které by v takovém případě jednalo zcela nedbale.
7. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný má za to, že účel náhrad vyplacených žalobci ze strany EUSR je totožný s účelem náhrad dle ust. § 67a odst. 4 zákona o státní službě (obě náhrady slouží k pokrytí zvýšených životních nákladů souvisejících s vysláním státního zaměstnance, pro bližší definici srov. rozsudek Nejvyššího soudu, č. j. 21 Cdo 1788/2009 ze dne 15. 4. 2010), a proto žalovaným vyplacené náhrady byly poskytnuty nezákonně. Dle žádosti EUSR ze dne 11. 9. 2019 bylo požadováno, aby členské státy hradily náklady spojené s touto pozicí, včetně mzdy, příspěvků, výdajů na lékařskou péči, cestovních nákladů do místa výkonu práce - Brusel (včetně dovolené v domovském státu). Odměna osoby vyslané členským státem ke zvláštnímu zástupci EU měla být hrazena příslušným členským státem v souladu s aktuálně platnými podmínkami týkajícími se rozpočtu společné zahraniční a bezpečnostní politiky. V souladu se sdělením Komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009, zaměstnanec vyslaný z členského státu měl obdržet denní příspěvky, původně ve výši 140,49 EUR denně. Žalobcem podaný výklad § 67a odst. 4 zákona o státní službě je dle žalovaného nesprávný. Uvedené ustanovení upravuje pouze to, aby nedocházelo k vyplácení platu nebo náhrad dvakrát z různých zdrojů. Náhrada zvýšených životních nákladů představuje nadstavbu všem dalším nákladům, které Ministerstvo zahraničních věcí s vysláním státního zaměstnance do

Shodu s prvopisem provedla S. K.

mezinárodní organizace nese. Vedle toho jsou s vysláním státních zaměstnanců spojeny další výdaje, které i u jiných vyslaných rovněž hradí Ministerstvo zahraničních věcí. Jedná se zejména o náklady na cestovné, ubytování, zdravotní péči, školné dětem (pokud vyslaného zaměstnance doprovázejí) atd. Náhrada zvýšených životních nákladů státnímu zaměstnanci náleží pouze v případě, není-li hrazena mezinárodní organizací. V uvedeném případě byla tato náhrada žalobci hrazena mezinárodní organizací formou diet (daily allowances). Interní komunikace, na jejímž základě došlo k dřívějšímu pochybení Ministerstva zahraničních věcí, se týkala přípravy vyslání, přípravy prodloužení vyslání apod. Žalobce neměl vzhledem k existenci § 67a odst. 4 zákona o státní službě důvod se domnívat, že má nárok na obě náhrady, tedy k vyplácení denní dávky od EUSR a zároveň i nárok na náhradu zvýšených životních nákladů. Žalovaný nikdy netvrdil, že by žalobce činil jakékoli aktivní kroky, kterými by duplicitní vyplácení náhrad zvýšených životních nákladů před služebním orgánem aktivně skrýval či kamufloval. Tvzení žalobce, že se podrobil i bezpečnostní prověrce ze strany Národního bezpečnostního úřadu, v jejímž rámci byly zkoumány jeho příjmy, nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stejně tak nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí možná odlišná právní úprava vyplácení finančních prostředků jejich zaměstnancům ze strany jiných členských států Evropské unie. Evropská unie je z hlediska právního řádu České republiky mezinárodní organizací, i když jsou míra integrace členských států i rozsah pravomoci orgánů Evropské unie hlubší než u jiných mezinárodních organizací, jichž je Česká republika též členskou zemí.

8. V replice ze dne 13. 5. 2025 žalobce uvedl, že znění § 67a odst. 4 zákona o státní službě je přinejmenším nejasné, resp. jednoznačně z něj neplyne, že by mezinárodní organizace nemohla hradit vyslanému zaměstnanci náklady nad rámec nákladů vyplácených ze strany zaměstnavatele. Žalobce rovněž podotýká, že ustanovení § 67a odst. 4 zákona o státní službě není v dohodě o jeho vyslání k výkonu služby v zahraničí ani v souvisejícím rozhodnutí o vyslání nijak výslovně zmíněno. Žalobce neměl objektivně možnost jakýmkoliv způsobem zjistit, že náhrady zvýšených životních nákladů přijímá údajně neoprávněně, když v žádném z dokumentů souvisejících s jeho vysláním jakožto státním zaměstnancem není uvedeno a z těchto ani nikterak nevyplývá, že by bylo možné tyto náhrady považovat za duplicitní. Zásadu „*neznalost práva neomlouvá*“ je tak v první řadě nutné posuzovat vzhledem k jednání MZV, které nyní projednáváný případ způsobilo, přestože o podmínkách secondmentu prokazatelně vědělo. Postup vůči žalobci spočívající ve vymáhání vrácení vyplacené částky žalobce považuje za diskriminační a selektivní, když žalovaný nečiní žádné kroky k vymáhání vyplácených náhrad, které jsou již promlčené, po zodpovědných zaměstnancích služebního úřadu, kteří toto údajné pochybení způsobili.
9. Ve vyjádření k doplnění žaloby ze dne 20. 6. 2025 žalovaný zaslal rozhodnutí Komise Evropských společenství, č. j. C(2008) 6866 final ze dne 12. 11. 2008, kterým se stanoví pravidla pro přidělování a odborné stáže národních odborníků v rámci útvarů Komise, jeho anglickojazyčný překlad a francouzskojazyčné originální znění, přičemž odkázal zejména na článek 17 odst. 6 daného rozhodnutí, ze kterého dle jeho názoru jednoznačně plyne, že i Evropská komise (dříve Komise Evropských společenství) považuje z její strany poskytované „allowances“ za „paušální náklady k pokrytí životních nákladů“, tj. z hlediska jejich účelu za náhrady zvýšených životních nákladů, a sama též stanoví postupy, které mají předcházet jejich duplicitnímu vyplácení („*Národní odborník informuje generálního ředitele pro personál a administrativu o jakémkoli příspěvku obdrženém za stejným účelem z jiných zdrojů. Každá taková částka se odečte od příspěvků na pobyt vyplácených Komisí.*“).

Shodu s prvopisem provedla S. K.

10. V replice na doplněné vyjádření žalovaného ze dne 1. 8. 2025 žalobce uvedl, že žalovaným zaslané rozhodnutí Komise Evropských společenství, č. j. C(2008) 6866 final ze dne 12. 11. 2008, se vztahuje pouze na pravidla pro přidělování a odborné stáže národních odborníků v rámci útvarů Evropské komise, přičemž zvláštní zástupce Evropské unie pro lidská práva, k němuž byl žalobce jakožto secondovaný národní expert vyslán, není útvarem Evropské komise ani pod tuto nikterak nespadá. Toto rozhodnutí tak nelze na právě posuzovanou věc aplikovat. Opakované argumentace žalovaného o údajném přidělení žalobce do Evropské komise či Evropské služby pro vnější činnost svědčí o zásadním nepochopení povahy secondmentu žalobce od samotného počátku jeho přípravy na konci roku 2019 až dodnes. Žalovaným zaslané rozhodnutí žalobce až do doby, kdy se s ním seznámil v rámci tohoto řízení, neznal, a proto by ani za předpokladu, že by bylo aplikovatelné, nemohlo narušit dobrou víru žalobce, že „allowances“ pobírá zcela důvodně a oprávněně.
11. V podání ze dne 29. 8. 2025 žalovaný uvedl, že za podstatné považuje, že daný dokument svědčí tomu, že právo Evropské unie považuje poskytované „allowances“ vyslaných národních expertů za „paušální náklady k pokrytí životních nákladů“, tj. z hlediska jejich účelu za náhrady zvýšených životních nákladů. Dále odkazuje na obsah rozhodnutí vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku HR(2014) 01 ze dne 4. 2. 2014, ve znění rozhodnutí HR(2014) 11 ze dne 16. 12. 2014, kterým se stanoví pravidla pro národní experty vyslané do Evropské služby pro vnější činnost. Toto rozhodnutí opět, zejména v článku 16 odst. 1 až 3 a článku 23 odst. 3, definuje poskytované „allowances“ jako náklady k pokrytí životních nákladů („living expenses“), tj. z hlediska jejich účelu za náhrady zvýšených životních nákladů.
12. V triplice ze dne 6. 10. 2025 žalobce uvedl, že žalovaným naposledy zaslané rozhodnutí vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku HR(2014) 01 ze dne 4. 2. 2014 jasně vymezuje aplikovatelnost tohoto předpisu na „národní odborníky vyslané do Evropské služby pro vnější činnost veřejnými správami členských států [Evropské unie]“. Toto ovšem nebyl případ žalobce, který byl vyslán do úřadu zvláštního zástupce Evropské unie pro lidská práva, jež oplývá vlastní právní subjektivitou a řídí se vlastními interními pravidly. Žalobce opakuje, že žalovaného i svého zaměstnavatele, tj. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, dříve upozorňoval na jejich opakovaně chybně uváděné označování jeho přidělení do úřadu zvláštního zástupce EU pro lidská práva jako „secondmentu do Evropské služby pro vnější činnost“. Z žalovaným posledně přiloženého rozhodnutí vysokého představitele navíc plyne i odlišná povaha vyplácených „allowances“ pro národní odborníky secondované v Evropské službě pro vnější činnost, která se liší podle vzdálenosti mezi místem vyslání a místem bydliště těchto odborníků (článek 16 odst. 1 a 2). „Allowances“ vyplácené úřadem zvláštního zástupce Evropské unie pro lidská práva, do něhož byl žalobce vyslán, jsou oproti tomu vypláceny paušálně v pevně stanovené výši bez ohledu na vzdálenost od místa bydliště. Rovněž další ustanovení v Rozhodnutí vysokého představitele zaslané žalovaným se liší od pravidel v úřadu zvláštního zástupce Evropské unie pro lidská práva. Ani toto rozhodnutí tedy nelze na případ žalobce aplikovat. I kdyby však aplikovatelné bylo, s ohledem na to, že se s ním žalobce mohl seznámit až v rámci soudního řízení, nemohlo narušit dobrou víru žalobce.

III. Ústní jednání a navazující vyjádření

13. Při ústním jednání, které ve věci proběhlo dne 25. 3. 2026, právní zástupce žalobce předně odkázal na podanou žalobu. Poté zdůraznil, že denní příspěvek poskytovaný EURS nelze

Shodu s prvopisem provedla S. K.

zaměňovat s náhradou zvýšených životních nákladů poskytovanou MZV. I pokud by však soud dospěl k závěru o duplicitě obou plnění, nebyl by splněn požadavek dobré víry ve smyslu ust. § 331 zákoníku práce. Žalobce byl od počátku v dobré víře, že denní příspěvek i náhradu zvýšených životních nákladů lze poskytnout vedle sebe, přičemž poukázal i na email z 31. 10. 2019, ze kterého vyplývá, že žalovanému bylo od počátku známo, že žalobci bude denní příspěvek ze strany EUSR poskytován. Žalovaný ponejprv odkázal na obsah napadeného i prvoinstančního rozhodnutí. Poté shrnul, že dobrá víra žalobce je vyloučena existencí právní normy, která jednoznačně duplicitu plnění zakazuje (k tomu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 32/2023 a 2 As 220/2022). Ohledně obsahu pojmu náhrada zvýšených životních nákladů žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1788/2009 a rovněž jím zasláná Rozhodnutí Komise ze dne 12. 11. 2008 C(2008) 6866 final, kterým se stanoví pravidla pro přidělování a odborné stáže národních odborníků v rámci útvarů Komise a Rozhodnutí vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku HR(2014) 01 ze dne 4. 2. 2014, ve znění rozhodnutí HR(2014) 11 ze dne 16. 12. 2014, kterým se stanoví pravidla pro národní experty vyslané do Evropské služby pro vnější činnost.

14. V rámci dokazování soud vysvětlil, že dokazování správním spisem ani podklady v něm založenými se ve správním soudnictví zásadně neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud nicméně zopakoval důkaz dohodou o výkonu služby v zahraničí čj. 453576/2019-OSPV z 5. 12. 2019, neboť ve správním spise je založena pouze její nekompletní verze. Soud dále k důkazu provedl žádost EUSR ze dne 11. 9. 2019, a to v anglickém jazyce a jeho soudně ověřeném překladu do českého jazyka, který žalobce předal soudu v rámci jednání. Ačkoli je tato žádost součástí správního spisu, ve sporu jde o výklad jejích bodů 3 (2) a 3 (3), a proto ji soud opětovně provedl k důkazu. Soud dále k důkazu provedl rozhodnutí MZV ze dne 13. 12. 2019, čj. 453738/2019-OSPV o vyslání zaměstnance, z něhož vyplývá, že otázka příspěvků v něm řešena není.
15. Soud k důkazu rovněž provedl Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009, a to v českém i anglickém znění, přičemž české znění bylo částečně provedeno i v soudně ověřeném překladu do českého jazyka předloženém při jednání žalobcem. Soud k důkazu provedl i Pokyny pro příspěvky vyslanému personálu působícímu v civilních misích EU pro řízení krizí, a to v anglické i neoficiální české verzi, Rozhodnutí Komise ze dne 12. 11. 2008 C(2008) 6866 final, kterým se stanoví pravidla pro přidělování a odborné stáže národních odborníků v rámci útvarů Komise a Rozhodnutí vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku HR(2014) 01 ze dne 4. 2. 2014, ve znění rozhodnutí HR(2014) 11 ze dne 16. 12. 2014, kterým se stanoví pravidla pro národní experty vyslané do Evropské služby pro vnější činnost. Naposledy soud k důkazu provedl dopis EUSR z 25. 3. 2024 nazvaný potvrzení o příjmech p. Viktora Velka v kanceláři zvláštního představitele EU pro lidská práva, z něhož vyplývá výše vyplácených denních příspěvků za období let 2020, 2021, 2022 a 2023.
16. Následně soud přistoupil k účastnickému výsledku žalobce, který byl navržen k prokázání existence dobré víry žalobce, že mu náhrada zvýšených životních nákladů poskytovaná MZV náleží. V rámci svého výsledku žalobce uvedl, že z žádosti EUSR ze dne 11. 9. 2019 vyrozuměl, že úspěšnému žadateli o pozici budou vypláceny jak denní příspěvky, tak náhrada zvýšených životních nákladů. Tak se i dělo, a to až do roku 2024, kdy MZV začalo podmínky sekundementu rozporovat. Žalobce uvedl, že k výkonu takové pozice byl z MZV

Shodu s prvopisem provedla S. K.

vyslán jako první, jednalo se o výjimečný typ sekundementu, se kterým neměl doposud zkušenost žádný z jeho kolegů. Žalobce není specialista na pracovní právo. Pokud jde o poskytované plnění, jeho celková výše se shodovala s výší, kterou dostával při výkonu funkce v zahraničí i v minulosti, a proto jej nijak nepřekvapovala. Žalobce rovněž připomněl, že MZV dle jeho názoru ignorovalo vnitřní předpisy, když při zjištění finanční nesrovnalosti neustanovilo škodní komisi, ale úhradu peněz požadovalo přímo po žalobci. Žalobce též zopakoval, že až do roku 2024 nikdy nebyl nikým na nesrovnalosti při výplatě náhrad upozorněn. Pokud jde o jeho minulé mise, žalobce působil (i) v New Yorku a v Ženevě, přičemž v tomto případě pobíral plat i veškeré náhrady od MZV a poté (ii) v Bruselu, v ESVA, kdy plat i veškeré náhrady pobíral od EU, a to v obdobné celkové výši jako v tomto případě. Nejednalo se však o srovnatelné případy.

17. V rámci vyjádření se k proběhlému dokazování žalobce sdělil, že Pokyny pro příspěvky vyslanému personálu působícímu v civilních misích EU pro řízení krizí se na jeho případ nevztahují, neboť nikdy v krizových misích nepůsobil. K Rozhodnutí Komise ze dne 12. 11. 2008 C(2008) 6866 final, kterým se stanoví pravidla pro přidělování a odborné stáže národních odborníků v rámci útvarů Komise a k Rozhodnutí vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku HR(2014) 01 ze dne 4. 2. 2014, ve znění rozhodnutí HR(2014) 11 ze dne 16. 12. 2014, kterým se stanoví pravidla pro národní experty vyslané do Evropské služby pro vnější činnost, žalobce zopakoval, že je nelze na jeho případ použít, neboť žalobce byl zaměstnán v EUSR, který je úřadem se samostatnou právní subjektivitou, nezávislým na ESVA. Žalobce rovněž poukázal na skutečnost, že „daily allowance“ je v oficiálním překladu Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009 překládán jako „denní příspěvek“ a nikoli jako náhrada zvýšených životních nákladů či dieta.
18. K dotazu soudu ohledně výkladu článku 4 poslední odstavce věta první Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009, konkrétně co se rozumí pod pojmem „operativní akce SZBP“ žalobce vysvětlil, že jde o operativní zahraniční misi konanou mimo EU, přičemž takových akcí se žalobce účastnil. K dotazu, z jaké skutečnosti žalobce dovozuje, že se na něj nevztahují Pokyny pro příspěvky vyslanému personálu působícímu v civilních misích EU pro řízení krizí a tedy že nespadá pod ustanovení bodu 4b. pátý odstavce, věta první, Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009, žalobce uvedl, že toto ustanovení se týká krizových misí mimo EU, kterých se on neúčastnil.
19. Přípisem ze dne 26. 3. 2026, učiněným v návaznosti na proběhlé jednání, soud žalobce požádal, aby sdělil, 1) na základě jakého konkrétního ustanovení Sdělení komise C (2009) 9502 mu byl denní příspěvek ve výši 140.46 EUR (následně zvyšovaný) poskytován a zda 2) dostával za účast na jím zmiňovaných zahraničních operativních misích mimo EU nějaký další příspěvek od EUSR.
20. Žalobce na dotazy soudu odpověděl dne 31. 3. 2026. K prvnímu dotazu uvedl, že dokument Sdělení komise C (2009) 9502 nebyl součástí výběrového řízení a není ani veřejně přístupný. S tímto dokumentem se žalobce seznámil až následně prostřednictvím svého kolegy, a to až v souvislosti s podáním této žaloby. Optikou zpětného hodnocení právního základu poskytování denního příspěvku má žalobce za to, že tento byl zřejmě poskytován na základě obecnějšího článku 4 Sdělení komise C (2009) 9502 a článku 4b tohoto sdělení, věnovanému specificky sekundovaným expertům, což je případ žalobce. Za operativní akce SZBP jsou dle žalobce považovány veškeré pracovní (diplomatické/zahraničně-politické) aktivity EUSR vyplývající z jeho mandátu, ať už se odehrávají v Bruselu nebo v zemi mimo EU během služební cesty. Současně žalobce navrhl, aby soud ohledně právního základu výplaty

Shodu s prvopisem provedla S. K.

denního příspěvku případně vznesl dotaz na pana S. S., správce rozpočtu u EUSR pro lidská práva, který je kompetentní se za EUSR k této problematice vyjádřit. K druhému dotazu uvedl, že během služebních cest, kdy doprovázel EUSR na jednání mimo Brusel (ať už mimo EU nebo v některém státu EU mimo Belgie), mu byly kanceláři EUSR vypláceny cestovní náhrady na pokrytí nákladů spojených se služební cestou (místní doprava, stravné apod.). Tyto cestovní náhrady byly vypláceny nad rámec denních příspěvků. Během svého působení na uvedené pozici žalobce absolvoval přibližně pět takových služebních cest ročně, zpravidla v délce dvou až pěti týdnů. Výše cestovních náhrad byla ve srovnání s denními příspěvky zanedbatelná.

21. Při jednání, které se konalo dne 15. 4. 2026 právní zástupce žalobce soudu předložil kopii listiny s hlavičkou Evropské komise nazvané „Note for the Attention of Heads of Civilian CSDP Missions, EU Special Representatives and the Registrar of the Kosovo Specialist Chambers“ ze dne 11. 2. 2026 k prokázání tvrzení, že v případě denních dávek vyplácených žalobci ze strany EU se jednalo o dávky každodenní. Dále právní zástupce navrhl k provedení důkazu Směrnicí o odpovědnosti za škodu a o činnosti Škodní komise MZV ze dne 1. 7. 2015, čj. 230514/2015-FIO, a to k prokázání tvrzení o vadě řízení spočívajícím v tom, že MZV nepostupovalo při zjištění existence údajně omylem vyplácených částek žalobci podle této směrnice. Soud k důkazu provedl zprávu Evropské komise ze dne 11. 2. 2026, avšak krom toho, že v příloze upravuje výši denně vyplácených příspěvků pro období od února 2026, které se nad to míjí s rozhodným časovým obdobím v dané věci, z ní nic pro věc relevantního nezjistil. Směrnicí o odpovědnosti za škodu a o činnosti škodní komise soud k důkazu neprovedl, a to z důvodu, že tvrzení, které má prokazovat bylo prvně uplatněno při jednání soudu dne 25. 3. 2026 v rámci účastnického výslechu žalobce, a tedy opožděně.
22. Ve své závěrečné řeči zástupce žalobce setrval na své argumentaci o neexistenci duplicity plnění ve smyslu § 67a odst. 4 zákona o státní službě a existenci dobré víry žalobce, že mu obě plnění náleží a navrhl, aby žalobě bylo vyhověno a jemu přiznána náhrada nákladů řízení. Žalovaný rovněž setrval na své argumentaci o duplicitním plnění a neexistenci dobré víry žalobce a navrhl zamítnutí žaloby.

IV. Posouzení žaloby

23. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba je důvodná.
24. Žalobce uspěl ve výběrovém řízení na pozici Political Adviser vyhlášeném EUSR, p. E. Gilmorem, za podmínek uvedených v žádosti EUSR ze dne 11. 9. 2019 a s účinností od 6. 1. 2020 byl na základě rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 13. 12. 2019, čj. 453738/2019-OSPV a v souladu s uzavřenou dohodou o výkonu služby v zahraničí ze dne 5. 12. 2019 vyslán k výkonu služby v zahraničí, na služební místo: 6791-056/B-COPS – secondment v ESVA v SZEU Brusel s výkonem služby v Ministerstvu zahraničních věcí. Žalobce na tuto pozici nastoupil s účinností od 6. 1. 2020 a setrval na ní až do 30. 6. 2025. Po celou dobu byly žalobci hrazeny jednak částky náhrady zvýšených životních nákladů dle nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí, ve znění pozdějších předpisů (dále „nařízení vlády č. 62/1994 Sb.“), jednak denní příspěvek ve výši

Shodu s prvopisem provedla S. K.

140,49 EUR (následně postupně zvyšovaný) poskytovaný dle článku 3 (3) žádosti ze dne 11. 9. 2019 v souladu se Sdělením komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009 z rozpočtu SZBP.

25. Předmětem sporu je posouzení, zda (i) náhrada zvýšených životních nákladů byla žalobci vyplácena bez právního důvodu, tj. omylem, a pokud ano, zda (ii) žalobce věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky vyplacené omylem.

IV. 1 K otázce, zda byla náhrada zvýšených životních nákladů vyplácena bez právního důvodu

26. Podle § 67a odst. 1 zákona o státní službě může být státní zaměstnanec s jeho písemným souhlasem vyslán na území jiného státu na předem určenou dobu do mezinárodní organizace; doba vyslání se považuje za výkon služby. Ustanovení § 45 odst. 2 zákona o státní službě se použije obdobně.
27. Podle § 67a odst. 4 zákona o státní službě po dobu vyslání státního zaměstnance do mezinárodní organizace přísluší státnímu zaměstnanci plat a náhrady výdajů tehdy, nejsou-li hrazeny mezinárodní organizací.
28. Podle § 2 odst. 1 ve spojení s § 1 nařízení vlády č. 62/1994 Sb. přísluší zaměstnanci rozpočtové nebo příspěvkové organizace, jehož platové poměry upravuje zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, a který má místo výkonu práce v zahraničí určeno jako pravidelné pracoviště, náhrada zvýšených životních nákladů, ve výši a způsobem stanoveným v ust. § 3 tohoto nařízení.
29. Dle důvodové zprávy k již zániklému zákonu o cestovních náhradách, na jehož základě bylo nařízení č. 62/1994 Sb. vydáno,⁴ je třeba poskytování cestovních náhrad chápat jako všeobecně uplatňovaný princip náhrady výdajů, které zaměstnancům vznikají při pracovních cestách a jiných druhích dočasné změny místa výkonu práce či přidělení k výkonu práce v zahraničí. Tento princip má významné sociální a ekonomické souvislosti. Sociálně vytváří záruku, že krytí těchto výdajů se nepřenáší na zaměstnance, ekonomicky představuje nezanedbatelnou složku nákladů podnikatelských subjektů i výdajů veřejných rozpočtů.
30. V rozsudku ze dne 15. 4. 2010, čj. 21 Cdo 1788/2009 Nejvyšší soud uvedl, že „Pro plnění, která poskytuje svým zaměstnancům zaměstnavatel podle nařízení vlády č. 62/1994 Sb. (mezi ně patří i náhrada zvýšených životních nákladů) je charakteristické, že mají zaměstnanci nahradit (kompenzovat) vyšší životní náklady při pobytu v zahraničí, jež vyplývají z kurzového srovnání příslušné zahraniční měny s českou korunou. Zaměstnanec totiž i při práci v zahraničí pobírá stejný plat jako v tuzemsku, i když s přihlédnutím k reálnému kurzu české koruny mu tento plat nezabezpečuje stejnou životní úroveň. Právě proto, aby toto znevýhodnění v souvislosti s prací v zahraničí bylo odstraněno (zmenšeno), jsou těmto zaměstnancům poskytovány uvedené náhrady v cizí měně. Z této povahy náhrad vyplývá, že svoji funkci mohou plnit, jen vykonává-li

⁴ Nařízení vlády č. 62/1994 Sb. bylo vydáno na základě tehdy platného § 24 zákona č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách, ve znění účinném do 31. 12. 2006, podle kterého platilo, že vláda může v rozsahu své působnosti stanovit nařízením pro zaměstnance zaměstnavatelů, kteří jsou rozpočtovými nebo příspěvkovými organizacemi, i jiné náhrady související s pracovní cestou, jinými změnami místa výkonu práce, přijetím do zaměstnání a při přidělení výkonu práce v zahraničí. V souvislosti s přijetím nového zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb.) byl s účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákon o cestovních náhradách a úprava cestovních náhrad přejata do zákoníku práce.

zaměstnanec práci skutečně v zahraničí (srov. slova „... přísluší od prvního do posledního dne přidělení k výkonu práce v zahraničí.“ v § 3 odst. 1 nařízení vlády).“

31. Žalobce byl na základě rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 13. 12. 2019, čj. 453738/2019-OSPV a v souladu s uzavřenou dohodou o výkonu služby v zahraničí ze dne 5. 12. 2019 s účinností od 6. 1. 2020 vyslán k výkonu služby v zahraničí se služebním působištěm Brusel, které se v době od 6. 1. 2020 do 30. 6. 2025 stalo jeho pravidelným pracovištěm ve smyslu § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 62/1994 Sb. Vzhledem k tomu, že žalobce byl v daném období zaměstnancem rozpočtové organizace (Ministerstvo zahraničních věcí) a jeho platové poměry byly upraveny nařízením vlády č. 304/2014 Sb.⁵, podmínky pro poskytnutí náhrady zvýšených životních nákladů byly v období od 6. 1. 2020 do 30. 6. 2025 splněny.
32. Dle nesporného tvrzení žalovaného i žalobce byla náhrada zvýšených životních nákladů žalobci také vyplácena, a to v období od 6. 1. 2020 do 30. 4. 2024, kdy dosáhla celkové výše 245 974 EUR.
33. Z nesporného tvrzení obou účastníků nicméně vyplývá, že ve shodném období byla žalobci vyplácena též částka tzv. denního příspěvku, jež ke dni počátku výkonu služby v zahraničí činila 140,49 EUR denně a následně byla zvyšována. Tato částka byla žalobci vyplácena v souladu s bodem 3 (3) žádosti EUSR ze dne 11. 9. 2019, v níž bylo stanoveno, že *„Podle Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009 dostávají zaměstnanci vyslaní z členského státu denní příspěvek. Tato částka činí 140.49 EUR na den. To se nevztahuje na zaměstnance vyslané z orgánů EU. Upozorňujeme, že žádný jiný příspěvek se nepředpokládá.“*⁶
34. V bodě 3 (2) žádosti EUSR ze dne 11. 9. 2019 bylo současně uvedeno, že *„Členské státy ponese osobní náklady, včetně platů, příspěvků, léčebných výloh a cestovních výdajů do místa a z místa zaměstnání - Bruselu (včetně dovolené doma).“*
35. Podle bodu 4 Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009, první věta posledního odstavce, platí, že *zaměstnanci, zaměstnaní anebo dočasně vyslaní ke zvláštním poradcům SZBP, budou mít nárok na náhradu cestovních výdajů a denní příspěvek s uplatněním nadpisu 5.9 tohoto Sdělení u misí, úzce a přímo souvisejících s provedením operativní akce SZBP.* (důraz přidán soudem)
36. Podle bodu 4b Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009 *„Vyslaný (sekondovaný) personál“*, odstavce třetího platí, že *cestovní výdaje a denní příspěvek související s misemi, realizovanými dočasně vyslaným zaměstnancem pro dosažení operativní akce, vycházející z právní aktu Rady, budou uhrazeny tak, že budou vyúčtovány do příslušných rozpočtových prostředků SZBP (kapitola 19 03), vyčleněných na provedení dotyčné akce.* Dle poznámky pod čarou č. 18 *cestovní výdaje a denní příspěvek z místa původu do místa dočasného vyslání a z místa dočasného vyslání do místa původu nebudou oprávněny do rozpočtových prostředků SZBP*

⁵Tento zákon v otázce platových poměrů zaměstnanců veřejného sektoru nahradil s účinností od 1. 5. 2015 zákon č. 143/1992 Sb.

⁶ Anglický originál celého bodu 3 (3) výzvy ze dne 11. 9. 2019 zní: *„The remuneration of personnel seconded by a Member State to the EUSR shall be covered by the Member State concerned respectively and in accordance with the prevailing conditions applied to the CFSP budget. According to Commission Communication C (2009) 9502 of 30/11/2009, staff seconded from a Member State shall receive a daily allowance. This amount is 140.49 EUR per day. This does not apply to those seconded from EU institutions. Please note the no other allowance is foreseen.“*

Shodu s prvopisem provedla S. K.

(kapitola 19 03), vyčleněných na provedení operativní akce SZPB, ale uhradí je zaměstnavatel dotčeného dočasně vyslaného pracovníka.

37. Aby bylo možné žalobci souběžně vyplácet jak částku denního příspěvku, tak náhradu zvýšených životních nákladů, účel obou náhrad (příspěvků) by musel být odlišný. Jinak by docházelo k porušení § 67a odst. 4 zákona o státní službě, který určuje, že po dobu vyslání státního zaměstnance do mezinárodní organizace přísluší státnímu zaměstnanci plat a náhrady výdajů tehdy, nejsou-li hrazeny mezinárodní organizací.
38. Dle sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009 se denní příspěvek ze strany EUSR poskytuje u misí, úzce a přímo souvisejících s provedením „operativní akce SZBP“. Klíčovým pojmem pro pochopení účelu denního příspěvku je tak dle názoru soudu pojem „operativní akce“, který však není v daném předpisu blíže vysvětlen. Dle tvrzení žalobce při ústním jednání konaném dne 25. 3. 2026, by mělo jít o operativní zahraniční misi konanou mimo EU. V přípisu ze dne 31. 3. 2026 ovšem žalobce uvedl, že za „operativní akce SZBP“ jsou dle jeho názoru považovány veškeré pracovní (diplomatické/zahraničně-politické) aktivity EUSR vyplývající z jeho mandátu, ať už se odehrávají v Bruselu nebo v zemi mimo EU během služební cesty. Během služebních cest, kdy doprovázel EUSR na jednání mimo Brusel (ať už mimo EU nebo v některém státu EU mimo Belgie), kterých žalobce absolvoval cca 5 ročně, zpravidla v délce dvou až pěti týdnů, mu byly kanceláři EUSR vypláceny cestovní náhrady na pokrytí nákladů spojených se služební cestou (místní doprava, stravné apod.), a to nad rámec denních příspěvků.
39. Měl-li být pojem „operativní akce SZBP“ vykládán způsobem, který zastával žalobce při soudním jednání, a který přijde smysluplný i městskému soudu, tedy, že za operativní akci SZBP je považována toliko služební cesta na jednání mimo Brusel, měl by být denní příspěvek poskytován pouze na dobu trvání této služební cesty. Jeho účel by v takovém případě byl z povahy věci jiný než účel náhrady zvýšených životních nákladů poskytovaných podle nařízení vlády č. 62/1994 Sb., neboť by nebyl spojen s „náklady na život“ žalobce v dočasném pracovišti v Bruselu, ale se zvýšenými životními náklady při realizaci služební cesty mimo Brusel. Měl-li být tento pojem ale vykládán způsobem předestřeným žalobcem ve vyjádření z 31. 3. 2026, tedy, že operativní akcí SZBP se rozumí veškeré pracovní (diplomatické/zahraničně-politické) aktivity EUSR vyplývající z jeho mandátu, ať už se odehrávají v Bruselu nebo v zemi mimo EU během služební cesty, je nasnadě domnívat se, že účel denního příspěvku je totožný s účelem náhrady zvýšených životních nákladů dle nařízení vlády č. 62/1994 Sb.
40. Tento rozpor se soudu nepodařilo odstranit ani po doplněném dokazování. Žalovaným předložené Rozhodnutí Komise ze dne 12. 11. 2008 C(2008) 6866 final, kterým se stanoví pravidla pro přidělování a odborné stáže národních odborníků v rámci útvarů Komise a Rozhodnutí vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku HR(2014) 01 ze dne 4. 2. 2014, ve znění rozhodnutí HR(2014) 11 ze dne 16. 12. 2014, kterým se stanoví pravidla pro národní experty vyslané do ESVA se týkají působení vyslaných expertů v rámci útvarů Komise, případně ESVA. EUSR však nejsou organizační součástí útvarů Komise či ESVA. EUSR jsou zvláštními vyslanci jmenovanými Radou EU, kteří mají mandát stanovený Radou a odpovídají přímo vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který současně stojí v čele ESVA. Tato rozhodnutí se tedy týkají vyslání na jiné pozice v rámci EU, přičemž pozice, na niž byl vyslán žalobce, je upravena Sdělením komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009, jež povahu a účel denního příspěvku vypláceného žalobci blíže nevysvětluje a zároveň neobsahuje odkaz ani na jedno

Shodu s prvopisem provedla S. K.

z citovaných rozhodnutí, předložených žalovaným v průběhu soudního řízení. Použitelné pro věc nejsou ani Pokyny pro příspěvky vyslanému personálu působícímu v civilních misích EU pro řízení krizí, které sice účel tam zmíněného „denního příspěvku“ definují, ovšem pouze pro účely misí pro řízení krizí, jichž se žalobce dle vlastního sdělení neúčastnil. Jelikož Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009 na uvedené pokyny odkazuje pouze v souvislosti s misemi pro řízení krizí, domnívá se soud, že tyto nelze pro výklad denních příspěvků použít ani analogicky.

41. Provádění dalšího dokazování (např. dotazem na pana S. S., správce rozpočtu u EUSR pro lidská práva, za účelem zjištění právního základu a účelu vypláceného denního příspěvku) by pak překročilo meze subsidiarity přezkumu prováděného správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS).
42. Z důkazů založených ve správním i soudním spise doposud nelze s dostatečnou mírou přesvědčivosti pojem „*operativní akce SZBP*“ vyložit a ani jinak zjistit účel denního příspěvku uvedeného v článku 3 (3) žádosti EUSR ze dne 9. 11. 2019. Důvody, pro které žalovaný považoval účel tohoto příspěvku za shodný s účelem náhrady zvýšených životních nákladů, nijak nevyplývají ani z napadeného rozhodnutí. Lze proto uzavřít, že skutkový stav nebyl správními orgány zjištěn dostatečně, a v dalším řízení bude na nich, aby doplněním dokazování tento účel řádně zjistily. Jak navrhl žalobce ve svém přípise ze dne 31. 3. 2026, jedním z takových možných opatření je učinit dotaz na dotaz na pana S. S., správce rozpočtu u EUSR pro lidská práva.
43. Již jen z tohoto důvodu je třeba napadené rozhodnutí zrušit, a to podle § 76 odst. 1 písm. b) pro nedostatečně zjištěný skutkový stav.
44. Argumentoval-li žalobce v obecné rovině, že Evropská unie není mezinárodní organizací, soud ve stejné obecné rovině souhlasí s žalovaným, že z hlediska teorie mezinárodního práva je třeba Evropskou unii považovat za mezinárodní organizaci. Evropská unie disponuje vlastní mezinárodní subjektivitou, jedná svým jménem a prostřednictvím svých vlastních orgánů. Zároveň jde o sdružení více států zřízené na účelem realizace společných cílů.
45. Soud rovněž nepřehlédl paralelní argumentační linku účastníků vztahující se k otázce, zda žalobce byl vyslán k výkonu práce přímo u EUSR či zda byl vyslán k výkonu práce u ESVA, když rozhodnutí o vyslání k výkonu funkce v zahraničí (rozhodnutí MZV ze dne 13. 12. 2019, čj. 453738/2019-OSPV) služební místo popisuje jako sekondment v ESVA v SZEU Brusel a stejně tak činí i dohoda o výkonu služby v zahraničí uzavřená mezi žalobcem a MZV dne 5. 12. 2019. V tomto ohledu soud pro stručnost odkazuje na vypořádání totožné odvolací námítky provedené žalovaným v napadeném rozhodnutí, s nímž souhlasí a ve kterém žalovaný uvedl, že služební orgán jednoznačně identifikoval rozhodnutí, kterým byl žalobce vyslán na sekondment do mezinárodní organizace. Soud rovněž souhlasí s tím, že v takovém případě případné pochybení služebního orgánu při pojmenování organizační složky Evropské unie nemá vliv na zákonnost prvoinstančního rozhodnutí.

IV. 2 K otázce, zda žalobce věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky vyplácené omylem

46. Podle § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě se *ustanovení o řízení ve věcech služby vztahují na rozhodování o odměňování*.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

47. Podle § 144 odst. 1 zákona o státní službě, se *odměňování státních zaměstnanců řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak.*
48. Podle § 331 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále „zákoník práce“) platí, že *vrácení neprávem vyplacených částek může zaměstnavatel na zaměstnanci požadovat, jen jestliže zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, a to do 3 let ode dne jejich výplaty.*
49. Použitelnost ust. § 331 zákoníku práce ve věcech státní služby vyplývá i z usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 7. 4. 2022, č. j. Konf 7/2021-30.
50. Judikatura civilních soudů se již mnohokrát zabývala výkladem § 331 zákoníku práce. Například v rozsudku ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. 21 Cdo 5720/2017 Nejvyšší soud uzavřel, že *„Zaměstnavatel nebo zaměstnanec, který se v pracovněprávních vztazích bezdůvodně obohatil na úkor druhé smluvní strany základních pracovněprávních vztahů, musí obohacení vydat. V pracovněprávních vztazích je ovšem povinnost vydat bezdůvodné obohacení modifikována tehdy, je-li obohaceným zaměstnanec, který by měl vrátit zaměstnavateli neprávem vyplacené částky; v tomto případě musí bezdůvodné obohacení vydat zaměstnavateli, jen jestliže věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, přijal-li však plnění v „dobré víře“ (protože nevěděl a ani nemohl z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené), smí si je ponechat. To, zda zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, je věcí konkrétního posouzení každého jednotlivého případu; rozhodné skutečnosti v tomto směru je povinen tvrdit a za řízení prokázat zaměstnavatel.“*
51. Také v žalovaném připomenutém rozsudku dne 5. 9. 2014, sp. zn. 21 Cdo 3599/2013 Nejvyšší soud dospěl k závěru, že *„Vydání bezdůvodného obohacení v pracovněprávních vztazích je specifické tím, že vrácení neprávem vyplacených částek může zaměstnavatel na zaměstnanci požadovat, jen jestliže zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené. Tzv. dobrá víra se může uplatnit jedině, jestliže jde o částky vyplacené neprávem. Tam, kde zaměstnanec pobíral určité plnění po právu a v době jejich výplaty nejde ani o částky nesprávně určené ani o částky omylem vyplacené, se tato subjektivní kategorie nemůže uplatnit, neboť by bylo nelogické a protismyslné zabývat se tím, zda zaměstnanec věděl a mohl z okolností předpokládat, že částky, které legitimně pobírá, které jsou mu vyplácené z legitimního právního důvodu, jsou zároveň nesprávně určené nebo omylem vyplacené.“*
52. Skutečnost, zda zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, je věcí konkrétního posouzení každého případu; rozhodné skutečnosti je přitom povinen prokázat zaměstnavatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2025, čj. 1 Ads 273/2024-37 a v něm citovaná judikatura Nejvyššího soudu - např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2023, sp. zn. 21 Cdo 1673/2023 či rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 740/2016 ze dne 3. 10. 2016). V kontextu státní služby Nejvyšší správní soud navíc zdůrazňuje zákonné rozložení důkazního břemene ve správním řízení posiluje pozici státního zaměstnance a je na rozhodujícím orgánu, aby dokázal své závěry přesvědčivě odůvodnit (srov. již citovaný rozsudek NSS sp. zn. 1 Ads 273/2004 a v něm citovaný rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2024, č. j. 8 Ads 53/2024 - 29, bod 27).
53. Ohledně nedostatku dobré víry žalobce žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na zásadu *„neznalost práva neomlouvá“* a uvedl, že žalobce musel z okolností předpokládat, že

Shodu s prvopisem provedla S. K.

duplicitní náhrady přijímá neoprávněně. Dle názoru žalovaného měl mít žalobce přinejmenším povědomí o tom, že mu po dobu jeho vyslání k výkonu služby do mezinárodní organizace, od které dostává diety se stejným účelem, náhrada zvýšených životních nákladů od Ministerstva zahraničních věcí nenáleží. A to i s ohledem na žalobcem dosažené vzdělání v českých i zahraničních magisterských studijních programech, jeho dlouholeté působení na Ministerstvu zahraničních věcí, předchozí studium na Diplomatické akademii a opakovaná vyslání do mezinárodních organizací (a to od 5. 11. 2008 do 31. 7. 2009 na Stálou misi při Organizaci spojených národů v New Yorku a od 21. 8. 2013 do 20. 8. 2017 na Stálou misi při Organizaci spojených národů v Ženevě). To vše svědčí o nadstandardních zkušenostech žalobce se zahraniční službou, znalostí právní úpravy, fungování zahraniční služby a podmínek vysílání státních zaměstnanců.

54. Žalobce oproti tomu namítá, že byl v dobré víře, že mu obě náhrady náleží vedle sebe, obě plnění také přiznával (např. při žádosti o bezpečnostní prověrku fyzické osoby začátkem roku 2024, kterou i obdržel). Dále poukázal na skutečnost, že jak on, tak i MZV byli již při přípravě vyslání informováni o vyplácení denních příspěvků ze strany EUSR [viz např. e-mail ze dne 31. 10. 2019 odeslaný panem S. S. (finanční a správní referent EUSR) Mgr. E. M. (Stálé zastoupení ČR při EU, MZV) v níž pan S. Mgr. M. k jejímu dotazu o doplnění informací o žalobci sdělil, že bude potřeba doplnit bankovní údaje pro vyplácení „*daily allowance payment*“] Žalobci bylo známo, že i některým jeho kolegům z jiných členských států „*sekondovaných*“ v úřadu EUSR byly rovněž vypláceny prostředky jak od vysílajícího orgánu, tak i od mezinárodní organizace (úřadu EUSR). Zároveň žalobce byl na sekondment vyslán poprvé, a nemohl si tak být vědom údajně jiného způsobu vyplácení náhrad. Dřívější vyslání žalobce do mezinárodních organizací bylo ve skutečnosti jeho působení při OSN v New Yorku a Ženevě (tedy standardní vyslání MZV k výkonu služby v zahraničí).
55. Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, žalovaný svůj závěr o nedostatku dobré víry žalobce založil toliko na obecných závěrech, když uvedl, že žalobci muselo být zřejmé, že dostává vypláceny náhrady zvýšených životních nákladů od zaměstnavatele a zároveň denní diety od EUSR. Skutečnosti, na základě kterých muselo být žalobci uvedené zřejmé, ovšem nijak nekonkretizoval a jen obecně odkázal na zásadu „*neznalost práva neomlouvá*“ a na vzdělání a předchozí zkušenosti žalobce.
56. Takové odůvodnění nedostatku dobré víry žalobce soud nepovažuje s ohledem důkazní břemeno žalovaného za dostatečné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevysvětlil, na základě jakých okolností mělo být žalobci známo, že jde o duplicitní plnění. Měla-li být touto okolností žádost EUSR ze dne 11. 9. 2019, soud uvádí, že z bodů 3 (2) a 3 (3) citovaných v bodech 33 a 34 tohoto rozsudku (a též poznámkách pod čarou 1 a 2), jednoznačně nevyplývá, že by účel denního příspěvku ve výši 140,49 EUR měl být shodný s náhradou zvýšených životních výdajů. Jak bod 3 (2), tak bod 3 (3) hovoří o „*allowance*“ aniž by jakkoli rozlišovaly, o jaký konkrétní příspěvek se jedná. Přesto „*allowance*“ zmíněný v bodě 3 (2) má být placen členským státem a „*allowance*“ zmiňovaný v bodě 3 (3) EUSR. Jen ze samotného textu žádosti EUSR ze dne 11. 9. 2019 tak dle názoru městského soudu nebylo možné dovodit, jaký je účel příspěvku zmíněného v bodě 3 (3). Jak bylo blíže rozepsáno v podkapitole IV. 1 tohoto rozsudku účel příspěvku nebylo možné dovodit ani ze Sdělení komise C (2009) 9502 ze dne 30. 11. 2009. Tento dokument navíc žalobci údajně nebyl ani v době vyslání do zahraničí znám a s jeho obsahem se seznámil až při příležitosti podání této žaloby. Žalovaný netvrdí, že by daný dokument žalobci při vyslání k EUSR poskytl a splnění této povinnosti nevyplývá ani ze správního spisu. Pokyny pro příspěvky vyslanému

Shodu s prvopisem provedla S. K.

personálu působícímu v civilních misích EU pro řízení krizí, jež se ovšem pro výklad účelu denního příspěvku poskytovaného žalobci EUSR nedají použít, si soud vyžádal až v rámci soudního řízení. Předložení všech dokumentů souvisejících s plněním služebního poměru přitom tíží zaměstnavatele (§ 30a zákona o státní službě per analogiam).

57. Argumentuje-li žalovaný v neprospěch žalobce vzděláním a zkušenostmi žalobce, jde o argumentaci z velké části nepřiléhavou. Jak vysvětlil žalobce u ústního jednání, jeho předchozí zkušenosti byly spojeny se zcela jiným typem vyslání, kdy v minulosti žalobce působil (i) v New Yorku a v Ženevě, přičemž v tomto případě pobíral plat i veškeré náhrady od MZV a poté (ii) v Bruselu, v ESVA, kdy plat i veškeré náhrady pobíral od EU. Nejednalo se tedy o srovnatelné případy; přesto byla celková výše vyplacených mu částek obdobná jako v nyní posuzované věci. Žalobce byl k výkonu pozice u EUSR vyslán z MZV jako první, jednalo se o výjimečný typ seckndementu, se kterým neměl doposud zkušenost žádný z jeho kolegů. Zároveň žalobce uvedl, že se nespecializuje na pracovní právo.
58. Za podpůrnou ve prospěch existence dobré víry žalobce pak lze považovat argumentaci, že MZV muselo být od počátku přípravy vyslání známo, že žalobce bude pobírat příspěvek od EUSR ve výši 140,49 EUR [výzva ze dne 11. 9. 2019 a e-mail ze dne 31. 10. 2019 odeslaný panem S. S. (finanční a správní referent EUSR) Mgr. E. M. (Stálé zastoupení ČR při EU, MZV) v níž pan S. Mgr. M. k jejímu dotazu o doplnění informací o žalobci sdělil, že bude potřeba doplnit bankovní údaje pro vyplacení „daily allowance payment“], a přesto náhradu zvýšených životních nákladů žalobci posílalo. Měl-li být účel denního příspěvku poskytovaného EUSR stejný jako účel náhrady zvýšených životních nákladů, a MZV o výplatě denního příspěvku vědělo, není ani soudu zřejmé, proč žalobci vyplácelo též náhradu zvýšených životních nákladů.
59. Za nepřiléhavou soud považuje argumentaci žalovaného judikaturou správních soudů, z níž vyplývá, že neznalost zákona neomlouvá. V posuzované věci totiž nešlo o znalost či neznalost ustanovení § 67a odst. 4 zákona o střetu zájmů, ale o poměrně komplikovanou otázku, zda je toto ustanovení aplikovatelné na posuzovanou věc (v podrobnostech k této otázce soud odkazuje na podkapitulu IV. 1 tohoto rozsudku).
60. Soud uzavírá, že na základě všeho shora uvedeného má za prokázané, že žalovaný ve správním řízení nedostatek dobré víry žalobce ve skutečnosti, že mu náhrada zvýšených životních nákladů po právu náleží, neprokázal. Podmínka povědomí žalobce nebo existence jeho kvalifikovaného předpokladu o tom, že mu náhrada zvýšených nákladů byla vyplácena omylem, je přitom jednou z obligatorních podmínek pro oprávnění zaměstnavatele požadovat po zaměstnanci vrácení nesprávně nebo omylem vyplacených částek. Přičemž je na zaměstnavateli, aby splnění této podmínky prokázal. Jelikož tato podmínka nebyla v posuzovaném případě splněna, žalovaný, resp. MZV, nebyl oprávněn žádat po žalobci vrácení předmětné částky ve výši 168 340 EUR.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

61. Z výše uvedených důvodů městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil částečně podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a částečně podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky dobré víry žalobce v to, že mu vyplácená náhrada zvýšených životních nákladů náleží.
62. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

63. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 4 000 Kč za podání žaloby a návrhu na nařízení odkladného účinku, a dále na odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za 9 úkonů právní služby, a to za převzetí a přípravu zastoupení, žalobu, repliku ze dne 13. 5. 2025, dupliku ze dne 1. 8. 2025, tripliku ze dne 6. 10. 2025, kvadrupliku ze dne 31. 3. 2026, účast na jednání soudu dne 25. 3. 2026 přesahující dvě hodiny a účast na jednání soudu dne 15. 4. 2026 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobce mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náklady právního zástupce žalobce jsou dále tvořeny cestovními náhradami za dvě cesty z Brna do Prahy a zpět, o celkové vzdálenosti 820 km při kombinované spotřebě použitého osobního vozidla zn. Subaru Outback, B7, BT9, C6L, ve výši 8,6 l/km a náhradě za opotřebení vozu v sazbě 5,90 Kč/km v celkové výši 7 285 Kč, náhradou za promeškaný čas při cestě na jednání a zpět (§ 14 cit. vyhlášky) v rozsahu 19 půlhodin v sazbě 150 Kč/půlhodina, celkem tedy 2 850 Kč a náhradou za vypracování soudního překladu listin použitých k důkazu dle doložené faktury č. FVSK260549 dodavatele NK Langa s.r.o. v částce 7 111 Kč. K tomu se připočítává i sazba daně z přidané hodnoty. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 80 081 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupce do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

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.

Praha, dne 15. dubna 2026

Mgr. Gabriela Bašná v.r.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla S. K.