



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobce: Ing. D. U., Ph.D.
bytem
zastoupeného JUDr. Yvetou Janákovou, advokátkou
sídlem Příkop 27/2a, Brno

proti

žalovanému: náměstek ministra vnitra pro státní službu
sídlem Jindřišská 34
110 00 Praha 1

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nerozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 10. 2017

takto:

- I. Žalovaný **je povinen** rozhodnout o odvolání žalobce proti rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 10. 2017 ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný **je povinen** žalobci zaplatit náhradu nákladů ve výši **8.800 Kč** k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Yvetě Janákové, advokátce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze (dále též jen „*městský soud*“) domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného služebního orgánu. Nečinnost žalovaného spatřuje žalobce v tom, že žalovaný dosud nerozhodl o odvolání proti rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva životního prostředí (dále též „*státní tajemník*“) ze dne 5. 10. 2017 ve věci žádosti žalobce o přiznání a vyplacení odchodného podle § 115 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále též „*zákon o státní službě*“).

II. Žaloba

2. Žalobce v žalobě shrnul, že v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu, byl podle § 62 odst. 1 ve spojení s § 61 odst. 2 písm. a) zákona o státní službě zařazen dne 18. 7. 2016 mimo výkon služby. Původně žalovaný státní tajemník dne 19. 1. 2017 pod č. j. 2021/ENV/17, rozhodl podle § 72 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 72 odst. 4 zákona o státní službě o skončení služebního poměru žalobce po uplynutí 10 dnů po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, a dále o tom, že žalobci bude dle § 72 odst. 2 zákona o státní službě vyplaceno odbytné ve výši 581.880 Kč, a to v nejbližším výplatním termínu po skončení služebního poměru.

3. Žalobce poté podal dne 10. 2. 2017 žádost o přiznání a vyplacení odchodného podle § 115 zákona o státní službě. Žádost odůvodnil tím, že na služební cestě, na kterou byl služebním úřadem vyslán, utrpěl při dopravní nehodě dne 5. 11. 2013 služební úraz ve smyslu § 124 odst. 2 zákona o státní službě, a že v důsledku tohoto služebního úrazu se stal jeho zdravotní stav dlouhodobě nepříznivým. Žalobce je toho názoru, že rozhodne-li služební orgán o skončení služebního poměru uzavřeného na dobu neurčitou podle § 72 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 72 odst. 4 zákona o státní službě, má státní zaměstnanec nárok na výplatu odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě. Současně podle žalobce platí, že pokud byla dlouhodobá zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby zapříčiněna výkonem služby, náleží dotčenému státnímu zaměstnanci vedle odbytného ještě odchodné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu podle § 115 odst. 1 zákona o státní službě.

4. Žalobce je toho názoru, že státní tajemník byl povinen na základě § 160 zákona o státní službě o žádosti o přiznání a vyplacení odchodného řádně rozhodnout ve smyslu § 67 a § 68 správního řádu, a to ve lhůtě podle § 71 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále též „*správní řád*“) do 30 dnů od zahájení řízení. Vzhledem k tomu, že takto nebylo o žádosti rozhodnuto, vyzval žalobce státního tajemníka dopisem ze dne 17. 8. 2017 ke zjednání nápravy a k rozhodnutí o podané žádosti. K tomuto dopisu byl žalobci pouze zaslán přípis zástupce státního tajemníka ze dne 28. 8. 2017, č. j. MZP/2017/260/502, jímž byl žalobce informován o krocích, které jsou ve věci jeho žádosti činěny. Dále byl žalobci zaslán dopis ze dne 5. 10. 2017, č. j. ENV/2017/27493, v němž mu bylo sděleno, že na základě stanoviska náměstka ministra vnitra pro státní služby RNDr. J. P. trvá Ministerstvo životního prostředí na původním zamítnutí jeho žádosti. Žalobce zdůraznil, že žádné „*původní zamítnutí žádosti*“ ve formě řádného rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu však doposud státní tajemník nevydal. Žalobce dále uvedl, že dne 13. 11. 2017 podal nadřízenému orgánu (tj. nynějšímu žalovanému) podnět k odstranění nečinnosti dle § 80 správního řádu.

5. V souhrnu považuje žalobce postup státního tajemníka, který o podané žádosti dosud řádně nerozhodl, za porušení ustanovení § 159 a § 160 zákona o státní službě, jakož i za porušení § 2, § 6, § 67, § 68, § 71 správního řádu. Žalobce je rovněž toho názoru, že nečinností státního tajemníka rovněž bylo porušeno právo žalobce na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

6. Původní žalovaný - státní tajemník Ministerstva životního prostředí ve vyjádření k žalobě uvedl, že žádost žalobce o přiznání a vyplacení odchodného odmítl dopisem ze dne 8. 3. 2017, č. j. 1489/ENV/17. Neztotožnil se s názorem žalobce, že byl povinen na základě žádosti povinen zahájit a vést řízení o přiznání odchodného. Podle státního tajemníka se toto řízení zahajuje podle ustanovení § 46 správního řádu. Rozhodnutí o něm je součástí rozhodnutí o skončení služebního poměru - v tomto případě tedy mělo být součástí rozhodnutí ze dne 19. 1. 2017, č. j. 2012/ENV/17. Státní tajemník je proto přesvědčen, že správně nezahájil správní řízení, nýbrž o nedůvodnosti žádosti vyrozuměl žalobce ve smyslu § 42 správního řízení dopisem ze dne 5. 10. 2017, č. j. ENV/2017/27493.

7. Původní žalovaný státní tajemník dále poukázal na to, že v žalobcově věci jde o souběh nároků na odbytné a odchodné podle § 72 odst. 1 písm. d) a § 115 zákona o státní službě v totožné výši dvanáctinásobku měsíčního platu a že tento souběh je vyloučen. Poukázal na to, že poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu dne 8. 9. 2017 dospěl k závěru, že státní zaměstnanec má v případě tohoto souběhu nárok pouze na odchodné. Pokud by odbytné bylo v případě žalobce nižší než odchodné, měl by nárok na doplatek, v daném případě však rozdíl není žádný.

8. Původní žalovaný státní tajemník závěrem dodal, že žalobce dne 13. 11. 2017 adresoval náměstku ministra vnitra pro státní službu podnět k odstranění nečinnosti podle § 80 správního řádu, který byl vyřízen dopisem ze dne 15. 1. 2018, č. j. MV - 13277-5/OSK-2017 a shledán nedůvodným; stejně tak nebyly shledány důvody pro zrušení či změnu výroku rozhodnutí o skončení služebního poměru.

III. Další procesní postup

9. Městský soud v Praze při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že původní žalovaný státní tajemník Ministerstva životního prostředí rozhodl o žádosti o odchodné ze dne 9. 2. 2017 vyrozuměním ze dne 5. 10. 2017, které je tak rozhodnutím v materiálním smyslu. V souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78, proto žalobce o tomto svém právním názoru poučil usnesením ze dne 31. 5. 2019, č. j. 10 A 11/2018 - 31 a vyzval žalobce k opravě žaloby; konkrétně k úpravě označení žalovaného správního orgánu, vůči jehož nečinnosti se žalobce domáhá ochrany.

10. Žalobce žalobu opravil dne 10. 7. 2019 tak, že žalovaným je náměstek ministra vnitra pro státní službu jako nadřízený služební orgán dle § 162 odst. 4 zákona o státní službě. Doplnil, že proti rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 10. 2017 č.j. ENV/2017/27493, které neobsahovalo poučení o odvolání a odvolací lhůtě ve smyslu § 83 správního řádu, podal dne 13. 11. 2017 v zákonem stanovené lhůtě dle § 83 odst. 2 správního řádu odvolání právě pro případ, pokud by přípis ze dne 5. 10. 2017

byl považován za rozhodnutí v materiálním smyslu. Své odvolání přitom označil jako „*Podnět k odstranění nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád*“ a adresoval je náměstkovi ministra vnitra pro státní službu a zaslal jej žalovanému prostřednictvím datové schránky právního zástupce.

11. Městský soud v Praze o svém právním názoru, že vyrozumění ze dne 5. 10. 2017 je rozhodnutím v materiálním smyslu, poučil dne 15. 8. 2019 též žalovaného náměstka ministra vnitra pro státní službu, seznámil jej se žalobou i s její pozdější úpravou od žalobce.

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že dle jeho názoru postupoval v souladu s právními předpisy, když podání žalobce ze dne 13. 11. 2017, označené jako „*Podnět k odstranění nečinnosti dle § 80 správního řádu*“ posoudil jako podnět k zahájení přezkumného řízení, resp. k přezkoumání rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva životního prostředí, č.j. 2021/ENV/17 ze dne 19. ledna 2017, jímž bylo rozhodnuto o skončení služebního poměru žalobce a přiznání odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě.

13. Podle jeho názoru odchodné institutem, o kterém příslušný služební orgán rozhoduje z moci úřední v zásadě společně se skončením služebního poměru státního zaměstnance z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby. Nejedná se tak o řízení o žádosti, jak uvedl žalobce ve svém podání ze dne 13. 11. 2017. Vzhledem k výše uvedenému tedy státní tajemník Ministerstva životního prostředí postupoval v souladu se zákonem, když na základě podání žalobce ze dne 9. 2. 2017 nevydal rozhodnutí, neboť se v daném případě nejedná o řízení o žádosti podle § 44 správního řádu, ale o přiznání odchodného a to by muselo být zahájeno řízení z moci úřední podle § 46 správního řádu, popř. by o jeho přiznání muselo být vydáno rozhodnutí jako první úkon v řízení podle § 165 zákona o státní službě. Žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 26. 2. 2019, č. j. 59 A 111/2017-36, v němž krajský soud uvedl, že návrh na převedení na jiné služební místo může být pouze podnětem. Uvedl, že sice v uvedeném rozsudku šlo o převedení na jiné služební místo podle § 61 zákona o státní službě, avšak pokud řízení o žádosti není vedeno v případě podání státního zaměstnance, kterým se domáhá převedení na jiné služební místo, nemůže se o takové řízení jednat ani v případě podání, kterým se žalobce domáhal vyplacení odchodného.

14. Žalovaný k tomu poukázal na jiné instituty zákona o státní službě, u nichž zákon výslovně předpokládá, že je o nich služebním orgánem rozhodováno na základě žádosti státního zaměstnance - např. institut zkrácení služební doby podle § 68 zákona o státní službě nebo na institut přerušení výkonu služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže podle § 69 zákona o státní službě. Dle názoru žalovaného je pak právě odchodné institutem, o kterém služební orgán rozhoduje z moci úřední, jak vyplývá z ustanovení § 115 odst. 2 zákona o státní službě.

15. Vzhledem k výše uvedenému tedy žalovaný není dle jeho názoru nečinný, neboť podání žalobce ze dne 13. 11. 2017 vyřídil přípisem, č. j. MV-134277-5/OSK-2017 ze dne 15. 1. 2018, přičemž platí, že v dané věci nemělo být vydáno rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva životního prostředí na základě podání žalobce ze dne 9. 2. 2017, ani

rozhodnutí žalovaného v rámci odvolacího řízení na základě podání žalobce ze dne 13. 11. 2017, neboť obě uvedená podání žalobce byly podnětem k zahájení řízení z moci úřední, které byly posouzeny jako nedůvodné. Žalovaný je také toho názoru, že ve věci není pasivně legitimován, neboť žalovaný nebyl povinen vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

16. Žalovaný poté uvedl, že své závěry týkající se přiznání odchodného podle § 115 odst. 1 zákona o státní službě shrnul v dopise, č.j. MV-134277-5/OSK-2017 ze dne 15.1.2018, kde dospěl k závěru, že souběh odchodného a odbytného při skončení služebního poměru státního zaměstnance je vyloučen (viz. závěr č. 16 poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 8.9.2017). Státní tajemník Ministerstva životního prostředí sice v rozhodnutí ze dne 19. 1. 2017, č.j. 2021/ENV/17, rozhodl mimo skončení služebního poměru žalobce i o přiznání odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě, byť měl správně rozhodnout o přiznání odchodného, nicméně přes tento formálně chybný postup státního tajemníka nedošlo na straně žalobce k finanční ani jiné újmě, neboť vyplacené odbytné bylo ve stejné výši, v jaké mělo být vyplaceno odchodné.

17. Závěrem žalovaný namítl, že pokud je relevantní okamžik pro běh lhůty pro podání žaloby vůči němu den 13. 11. 2017, kdy mu bylo doručeno podání žalobce, a připustil by, že by o tomto podání měl rozhodnout jako o odvolání, pak s ohledem na § 90 odst. 6 a § 71 odst. 1 a 3 správního řádu měla být žaloba vůči žalovanému podána nejpozději do jednoho roku ode dne 13. 12. 2017, tj. do 13. 12. 2018. Žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze sice dne 8. 1. 2018, nicméně touto žalobou se jednoznačně domáhal ochrany před nečinností státního tajemníka Ministerstva životního prostředí. Teprve až na základě usnesení Městského soudu v Praze, ze dne 31. 5. 2019, č. j. 10 A 11/2018-31, kterým byla žalobci poskytnuta lhůta dvou týdnů od doručení tohoto usnesení, žalobce svou žalobu upravil svým podáním ze dne 10. 7. 2019 a směřoval žalobu vůči žalovanému. Dle názoru žalovaného však bylo z původně podané žaloby zcela zřejmé, vůči komu směřuje a v jaké věci, přičemž již z podání žalobce ze dne 13. 11. 2017 bylo zřejmé, že on sám (oproti žalovanému) považoval toto své podání rovněž za odvolání proti vyrozumění, č. j. ENV/2017/27493 ze dne 5. 10. 2017. Pokud tedy žalobce zjevně zastával názor, že výše uvedené vyrozumění je rozhodnutím v materiálním smyslu a že o jeho odvolání proti takovému rozhodnutí nebylo v zákonem stanovené lhůtě rozhodnuto, měl žalobu na ochranu před nečinností žalovaného podat nejpozději do 13. 12. 2018, což neučinil, ale učinil tak až úpravou původní žaloby po výzvě soudu, a to zřejmě ještě po uplynutí jím stanovené dvoutýdenní lhůty.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

18. Městský soud v Praze rozhodl ve věci podle skutkového stavu ke dni rozhodnutí (srov. ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní – dále též „s. ř. s.“) O věci rozhodl bez jednání, neboť účastníci s projednáním věci bez jednání souhlasili, resp. tento jejich souhlas je presumován podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci nevyjádřili nesouhlas s projednáním věci bez jednání, jejich souhlas je tak presumován.

Pasivní legitimace žalovaného a včasnost žaloby

19. Předtím, než městský soud posoudil žalobu věcně, zabýval se námitkami žalovaného vztahujícími se k jeho pasivní legitimaci a ke včasnosti žaloby.

20. Judikatura správních soudů setrvale vykládá, že tzv. nečinnostní žaloba (společně s tzv. žalobou zásahovou) hraje roli pomyslného pomocného prostředku ochrany subjektivních práv v těch případech, kdy se nelze domáhat ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.). Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 21. 9. 2016, č. j. 10 A 186/2015 – 83 (potvrdil jej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016 – 43 a Ústavní soud nálezem ze dne 7. 11. 2017, Pl. ÚS 12/17 – 2) vyložil, že nečinnostní žaloba má povahu *lex specialis* vůči žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu, která je podle § 79 a násl. s. ř. s. ze strany soudů působících ve správním soudnictví uplatňována, má své limity. Nevztahuje se vůči veškeré možné nečinnosti veřejné správy a správních orgánů. Žalobce se může žalobou domáhat pouze toho, aby soud uložil nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo povinnost vydat osvědčení. Judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104) dále dovodila, že použitý pojem „rozhodnutí ve věci samé“ přímo navazuje na legislativní zkratku „rozhodnutí“ podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Musí se tedy jednat o nečinnost při vydání rozhodnutí, jímž má být založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost účastníka řízení (žalobce), a které je současně způsobilé zkrátit účastníka řízení (žalobce) na právech. Žaloba tedy bude nedůvodná tehdy, vydal-li žalovaný v zákonné lhůtě takto chápané rozhodnutí nebo pokud tak učinil alespoň do dne rozhodnutí soudu (k tomu srovnej např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 9 Ca 71/2006, publikován pod č. j. 1426/2008 Sb. NSS).

21. Judikatura rovněž dovodila, že není rozhodné formální označení aktu, nýbrž skutečnost, zda se materiálně jedná o rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, jehož vydání se žalobce domáhá (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 6 Ans 1/2003 [652/2005 Sb. NSS]). Pokud jde o pojem materiálního rozhodnutí, již Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 28. 8. 2002 ve věci sp. zn. IV. ÚS 233/02 konstatoval, že při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno „rozhodnutí“ (tj. právní akt složený - v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), je třeba vycházet z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí“. Tento právní závěr přejal ve své rozhodovací činnosti i Nejvyšší správní soud, který, pokud jde o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, jehož vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti, zdůrazňuje pouze tolik, že toto rozhodnutí musí svým obsahem splňovat parametry podle § 65 odst. 1 s. ř. s. - tedy musí být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz). Pojem rozhodnutí podle § 65

odst. 1 s. ř. s. je přitom třeba chápat v materiálním smyslu jako úkon orgánu veřejné moci vydaný z pozice jeho vrchnostenského postavení ve veřejné správě, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a který zasahuje do práv a povinností dotčené osoby (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-108, č. 923/2006 Sb. NSS). Skutečnost, že úkon správního orgánu nemá příslušnou formu rozhodnutí podle § 67 a § 68 správního řádu a nebyl učiněn v průběhu správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu, přitom nemusí být pro posouzení jeho charakteru nutně rozhodující. Takový úkon správního orgánu je třeba posuzovat primárně podle jeho obsahu, neboť i neformální úkon správního orgánu může být rozhodnutím v materiálním smyslu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010 - 112, publikovaný pod č. 2350/2011 Sb. NSS nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 3 Ads 153/2011 - 73). Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 21. 9. 2016, č. j. 10 A 186/2015 - 83 poté vyložil, že *„pokud by soud zkoumal nečinnost žalovaného na základě těchto kritérií, tedy dovozoval jeho nečinnost až do chvíle, než bude vydáno rozhodnutí po formální stránce dokonalé, přezkoumatelné a zákonné, překročil by zjevně meze nečinnostní žaloby, neboť všechna zmíněná kritéria jsou kritérii přezkumu v rámci žalobního typu podle § 65 a násl. s. ř. s., tedy žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.“*

22. Z hlediska předmětu sporu, jak jej vymezil ve svém návrhu žalobce, je tedy na místě se zabývat pouze otázkou, zda žalovaný vydal ke dni projednání této žaloby rozhodnutí případně ve výše naznačeném materiálním smyslu, tedy formální akt zachycující objektivizovatelným, nezměnitelným a nezměnitelným způsobem projev vůle (úkon) orgánu veřejné moci, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a který zasahuje do práv a povinností dotčené osoby tím, že zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti konkrétního adresáta.

23. Jak již bylo výše vyloženo, městský soud je v projednávané věci toho názoru, že sdělení státního tajemníka ze dne 5. 10. 2017 je právě rozhodnutím v materiálním smyslu, neboť vykazuje všechny výše uvedené znaky rozhodnutí (k důvodům viz níže). Pokud by však městský soud za vyličené procesní situace teprve až v meritorním rozsudku vyložil, že státní tajemník rozhodnutí již vydal, takový rozsudek by byl překvapivý pro obě procesní strany. Jestliže by městský soud v této procesní situaci žalobu zamítl a konstatoval by, že státní tajemník jako služební orgán I. stupně nečinný nebyl, žalobce by se následně okamžitě musel domáhat přezkumu rozhodnutí státního tajemníka v odvolání a teprve později by případně proti konečnému rozhodnutí žalovaného mohl brojit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. To vše v situaci, kdy zjevným úmyslem žalobce je již od doby podání žaloby snaha domoci se konečného rozhodnutí o žádosti, jež by bylo lze podrobit dalšímu přezkumu.

24. Ústavní soud ve své judikatuře přitom akcentuje právě na zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí. V nález ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 vyložil, že *„z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny plyne mimo jiné i zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí. Podle judikatury Ústavního soudu jde o překvapivé rozhodnutí mimo jiné tehdy,*

pokud účastníci řízení nedostanou příležitost vyjádřit se k odlišnému hodnocení důkazů nebo k odlišnému právnímu hodnocení. Zákaz překvapivých rozhodnutí neznamena, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí. Znamená však, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ve vztahu ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat. Účastníkům řízení by mělo být zřejmé, které otázky jsou pro řešení věci relevantní, ať už jde o otázky skutkové nebo právní; je třeba jim umožnit, aby se ke všem těmto otázkám mohli vyjádřit a aby mohli účinně uplatnit své argumenty. Je proto nezbytné, aby soud účastníky řízení poučil, pokud hodlá vycházet z jiné právní úpravy, jiného právního posouzení či z jiných skutkových zjištění, než mohou účastníci řízení předvídat vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení.“ V citovaném nálezu poté Ústavní soud i nastínil konkrétní řešení takové nepředvídatelné procesní situace. Zdůraznil, že „pokud však Nejvyšší správní soud považoval volbu zásahové žaloby za nesprávnou, měl s tímto svým právním názorem nejprve obeznámit účastníky řízení a vyzvat je, aby se k této právní otázce v řízení o kasační stížnosti vyjádřili. V případě, že by soud i po zvážení argumentů účastníků řízení trval na právním názoru, že stěžovatel zvolil nesprávný žalobní typ, měl v zájmu ochrany práv stěžovatele upřednostnit zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení před odmítnutím žaloby podle § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť krajský soud by měl ve světle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu povinnost vyzvat stěžovatele k úpravě žaloby.“

25. Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze dospěl k závěru, že sdělení ze dne 5. 10. 2017 (neboli vyřízení žádosti státním tajemníkem) je rozhodnutím o žádosti v materiálním smyslu, vycházev z uvedených tezí poučil tedy v průběhu řízení strany o tomto svém právním názoru a žalobce postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzval k úpravě žaloby a ke změně žalovaného. Tímto postupem navíc městský soud umožnil žalovanému, aby ještě ve správním řízení eventuálně učinil nezbytné procesní kroky (tak však žalovaný neučinil). Žalobce v reakci na postup městského soudu jako žalovaného označil náměstka ministra vnitra pro státní službu jako služební orgán instančně nadřízený státnímu tajemníkovi, který má rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí ze dne 5. 10. 2017. Jelikož podle ustanovení § 79 odst. 2 s. ř. s. je žalovaným ten správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (v tomto případě rozhodnutí o odvolání), městský soud uzavírá, že žalovaný byl jako takový žalobcem řádně označen a tím je ve věci pasivně legitimován.

26. Pokud jde o včasnost žaloby, podle ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. platí, že „žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.“

27. V projednávané věci byla žaloba na ochranu proti nečinnosti podána dne 11. 1. 2018, tj. zjevně po uplynutí lhůty 30 dní pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 3 správního řádu a současně v objektivní jednoleté lhůtě (rozhodnutí státního tajemníka bylo vydáno dne 5. 10. 2017 a odvolání bylo doručeno dne 13. 11. 2017). Nejvyšší správní soud poté v rozsudku ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 As 161/2012-53, v tomto smyslu konstatoval, že „v důsledku judikatorního obratu v posouzení sporné právní otázky a v důsledku nemožnosti domáhat se vzhledem k uplynutí lhůty stanovené v § 84 s. ř. s. soudní ochrany na základě nově

podané zásahové žaloby, byl v dalším řízení na místě postup podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., umožňující stěžovateli doplnit žalobu ve smyslu závěrů, které z hlediska soudní ochrany zaujal ve svém rozhodnutí rozšířený senát“. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu podle názoru městského soudu vyplývá ten rozhodný závěr, že v případě opravy nebo doplnění žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. se jedná toliko o opravu již jednou včas uplatněného žalobního návrhu a nikoliv o nový návrh ve věci samé. Následná změna žaloby postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. dne 10. 7. 2019 tedy podle názoru městského soudu již neměla žádný vliv na to, že žaloba byla původně podaná včas.

28. Městský soud se tedy neztotožnil se žalovaným v otázce nedostatku pasivní legitimace žalovaného a ani v názoru na opožděnost žaloby.

Meritorní posouzení žaloby

29. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že „*ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*“

30. Žalobce v projednávané věci uplatnil dne 13. 11. 2017 opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 správního řádu a současně tímto podání uplatnil i veskrze blanketní odvolání. Žalobce opatření proti nečinnosti přitom uplatnil u nynějšího žalovaného a to ve vztahu k domnělé nečinnosti státního tajemníka. Z důvodů vyložených výše tak žalobce však učinil v nejasné procesní situaci, kdy mu nebylo zřejmé, zda státní tajemník vydal rozhodnutí o jeho žádosti, tj. zda byl opravdu nečinný. Žalobci tedy nemohlo být zřejmé, kdo je ve věci jeho žádosti vlastně nečinný a u koho se ochrany proti nečinnosti měl vůbec domáhat. V situaci, kdy se procesní osud žádosti a veškerých mezitímních kroků žalobce teprve odvíjel od vyjasnění právní otázky, zda sdělení státního tajemníka je rozhodnutím o žádosti, přičemž žalovaný i státní tajemník sdělení za rozhodnutí nepovažovali a žalobci vzhledem k absenci formálních náležitostí právní povaha sdělení taktéž nebyla zřejmá, lze podle názoru městského soudu konstatovat, že žalobce učinil v řízení před služebními orgány všechna představitelná opatření, aby se domohl odstranění nečinnosti. Podmínka přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. tak v projednávané věci byla splněna.

31. K věci samé ze správního spisu vyplývá, že žalobce podáním ze dne 9. 2. 2017 (doručeným žalovanému dne 14. 2. 2017) požádal státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí o přiznání odchodného podle ustanovení § 115 zákona o státní službě. Žalobce v žádosti shrnul, že při dopravní nehodě v rámci služby dne 5. 11. 2013 utrpěl služební úraz a jeho následkem se stal jeho zdravotní stav dlouhodobě nepříznivý. Žalobce poukázal na to, že státní tajemník o skončení jeho služebního poměru rozhodl podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 72 odst. 4 zákona o státní službě po uplynutí 10 dnů po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Žalobce byl toho názoru, že pokud dlouhodobá zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby byla způsobena výkonem

služby, náleží státnímu zaměstnanci vedle odbytného ještě i odchodné podle ustanovení § 115 zákona o státní službě.

32. Ze správního spisu dále vyplývá, že státní tajemník v návaznosti na tuto žádost sdělil žalobci dne 8. 3. 2017, č. j. 11489/ENV/17, že *„předmětná událost vznikla za účinnosti zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který nárok na odchodné nestanovil, tudíž tento nárok nelze retroaktivně stanovit za současné právní úpravy dle zákona č. 234/2014, o státní službě.“* Státní tajemník v tomto dopise žalobci taktéž oznámil: *„z tohoto důvodu Vaší žádosti nevyhovuji“*.

33. Následně žalobce znovu dne 17. 8. 2017 u státního tajemníka urgoval vydání rozhodnutí o žádosti o přiznání odchodného datované dne 9. 2. 2017. Státní tajemník dne 28. 8. 2017, pod č. j. MZP/2017/260/502 žalobci k této urgenci sdělil, že doposud nebyl Ministerstvem vnitra informován o konečném řešení problematiky s tím, že ihned po obdržení odpovědi bude žalobce informovat o stanovisku ve věci. Po obdržení stanoviska náměstka ministra vnitra (tj. žalovaného) ze dne 26. 9. 2017, č. j. MV-110671-2/OSK státní tajemník žalobci dne 5. 10. 2017, pod č. j. ENV/2017/27493 sdělil, že ze stanoviska náměstka ministra vnitra pro státní službu vyplývá, že žalobci by měl být doplacen rozdíl mezi odbytným a odchodným ve výši podle § 115 odst. 1 zákona o státní službě (tj. ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu). Vzhledem k tomu, že žalobci náleželo odbytné taktéž ve výši dvanáctinásobku jeho měsíčního platu, nevznikl zde rozdíl mezi odchodným a již vyplaceným odbytným. Státní tajemník výslovně i v tomto dopise žalobci oznámil, že *„na základě výše uvedeného Ministerstvo životního prostředí trvá na původním zamítnutí žádosti“*.

34. Žalobce následně dne 13. 11. 2017 uplatnil u náměstka ministra vnitra pro státní službu podnět k odstranění nečinnosti dle § 80 správního řádu. V tomto podnětu žalobce namítl, že dopis státního tajemníka ze dne 5. 10. 2017, č. j. ENV/2017/27493 nelze považovat za zamítnutí žádosti ze dne 9. 2. 2017 ve formě rozhodnutí. Současně však pro případ, že by o žádosti bylo rozhodnuto dopisem státního tajemníka ze dne 5. 10. 2017, žalobce z důvodu procesní opatrnosti v podání současně uplatnil odvolání proti tomuto dopisu ze dne 5. 10. 2017. Žalobce pro tento případ uvedl, že má za to, že toto odvolání by bylo včasné, neboť o právu podat odvolání nebyl vyrozuměn a podle ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu odvolací lhůta v těchto případech činí 90 dní.

35. Žalovaný (náměstek ministra vnitra pro státní službu) dne 15. 1. 2018 pod č. j. MV-134277-5/OSK-2017 k návrhu na opatření proti nečinnosti žalobci sdělil, že řízení o odchodném není řízení vedené na základě žádosti, ale toliko řízení zahajované *ex officio* podle ustanovení § 46 správního řádu. Podle názoru žalovaného proto státní tajemník Ministerstva životního prostředí správně nevydal rozhodnutí o podání žalobce ze dne 9. 2. 2017. Žalovaný dále konstatoval, že podání ze dne 9. 2. 2017 bylo možno považovat za podnět k zahájení řízení *ex officio* a podnět ze dne 13. 11. 2017 jako podnět k zahájení přezkumného řízení k přezkoumání rozhodnutí státního tajemníka ze dne 19. 1. 2017, č. j. 2021/ENV/17, jímž bylo rozhodnuto o skončení služebního poměru podle ustanovení § 72 odst. 2 zákona o státní službě. Proto ani dopis zástupce státního tajemníka ze dne 5. 10. 2017, č. j. ENV /2017/27493 nebyl rozhodnutím, proti kterému by mohlo být podáno

odvolání ale pouze vyrozuměním podle ustanovení § 42 správního řádu o nedůvodnosti podnětu k zahájení řízení *ex officio*.

36. K věci samé v další části dopisu ze dne 15. 1. 2018 poté žalovaný konstatuje, že souběh odchodného a odbytného je podle jeho názoru vyloučen. Poukázal na to, že žalobci mělo být namísto odbytného vyplaceno odchodné. Toto pochybení však neshledal důvodným pro provedení přezkumného řízení, neboť podle ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu nedospěl k závěru, že by chybným rozhodnutím vznikla žalobci újma (odbytné bylo totiž přiznáno ve stejné výši, jako je výše odchodného, tj. ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu) a bylo by v rozporu s veřejným zájmem a zásadou hospodárnosti, aby bylo prolamováno pravomocné rozhodnutí.

37. Podle ustanovení § 160 zákona o státní službě platí, že nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu. Podle ustanovení § 159 odst. 1 zákona o státní službě se ustanovení o řízení ve věcech služby vztahují i na rozhodování o odbytném a odchodném.

38. Žalobce a žalovaný se rozcházejí již v prvotním názoru na to, zda řízení o odchodném bylo zahájeno žádostí žalobce podle § 44 správního řádu a zda žalovaný byl povinen rozhodnout o této žádosti nebo zda toto podání žalobce bylo toliko podnětem k zahájení tohoto řízení *ex officio* podle § 46 správního řádu a žalovaný v případě, že by tento podnět neshledal důvodným, byl povinen žalobce jen vyrozumět o nedůvodnosti tohoto podnětu.

39. S rozlišením způsobů iniciace správního řízení jsou přitom spojeny i rozdílné procesní následky. Nejvyšší správní soud ve stěžejním rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58 vyložil v tomto ohledu klíčový právní názor, že žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu.

40. Městský soud proto v první řadě posoudil to, kterým z uvedených způsobů lze zahájit řízení o přiznání odchodného státnímu zaměstnanci.

41. Ze samotného správního řádu jako obecného předpisu pro správní řízení nelze nijak dovodit pravidlo určení toho, která správní řízení budou vždy zahajována z moci úřední nebo naopak na základě žádosti. Taková regulace vyplývá až z právní úpravy jednotlivých správních řízení ve zvláštních zákonech, z nichž je potřeba při řešení této otázky vyjít. To odpovídá obecně platným principům v oblasti veřejné správy, kdy jedním ze základních principů je princip oficiality (správní orgány rozhodují z úřední povinnosti bez návrhu) a princip dispozitivnosti (správní orgán rozhoduje na návrh), který se uplatní pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59).

42. Zákon o státní službě poté ve vztahu k řízení o odchodném (kromě již výše zmíněného ustanovení § 159 odst. 1 písm. i) zákona, jež toto řízení podřizuje režimu obecných ustanovení řízení ve věcech služebního poměru) obsahuje následující ustanovení.

Podle ustanovení § 115 odst. 1 zákona o státní službě platí, že „*státnímu zaměstnanci přísluší od služebního úřadu při skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, odchodné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu.*“ s tím, že podle § 115 odst. 2 zákona o státní službě o odchodném rozhodne služební orgán, a že podle ustanovení § 115 odst. 3 „*není-li odchodné vyplaceno státnímu zaměstnanci v den skončení služebního poměru, vyplatí se v nejbližším výplatním termínu určeném ve služebním úřadu pro výplatu platu.*“ Při gramatickém výkladu těchto ustanovení tak nelze dovodit, zda řízení o přiznání odchodného lze zahájit na základě i žádosti nebo výlučně *ex officio*. Městský soud poté celkově shledal, že až na ojedinělé výjimky (srov. ustanovení podle § 94 odst. 1 zákona o státní službě, v němž je uvedeno, že kárné řízení se zahajuje *ex officio*) ze zákona o státní službě vůbec nelze dovodit, zda a která řízení ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců lze zahájit jen na základě žádosti nebo naopak *ex officio*.

43. Nejvyšší správní soud se přitom v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011 – 62, ztotožnil s doktrínou správního práva, že: „*obecně platí, že oba způsoby, tzn. zahájení řízení na základě žádosti a zahájení řízení z moci úřední, nelze kombinovat, tzn. pokud je možné správní řízení zahájit jen na základě návrhu (žádosti), nelze je současně zahájit z moci úřední a naopak.*“ (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 318). Nejvyšší správní soud poté v jím projednávané věci uzavřel, že řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky je možno zahájit jak z úřední povinnosti, tak na žádost právě proto, že s tím zákon takto výslovně počítá jako s jistou výjimkou z uvedeného obecného pravidla, že řízení je zahajováno buď na návrh, nebo z moci úřední. To však není případ projednávané věci – řízení o odchodném, kde, jak bylo výše uvedeno, výslovná úprava možné iniciace tohoto správního řízení zcela chybí.

44. Východiska pro rozlišení toho, ve kterých případech při absenci výslovné úpravy lze řízení zahájit pouze na žádost či *ex officio*, přiblížil ve své judikatuře Nejvyšší správní soud. Ten v rozsudku ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008-170, č. 1849/2009 Sb. NSS vyložil, že správní řízení je možno zahájit buď na základě návrhu fyzické či právnické osoby (žádosti), nebo z úřední povinnosti, v některých případech pak obojím způsobem. Zahájení tohoto řízení na základě žádosti přichází v úvahu tam, kde se jedná především o vlastní zájem tohoto subjektu. Naproti tomu zahájení řízení z úřední povinnosti nastupuje v případě převážně veřejného zájmu.

45. Odchodné je v české právní úpravě tradičně pojato jako výsluhová dávka náležející osobám odcházejícím ze služebních poměrů (srov. § 140 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání nebo § 155 zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních poměrů). V řízení o přiznání této dávky jde tedy o řízení a rozhodování o osobním nároku fyzické osoby zohledňující specifika její služby. Konkrétně v případě odchodného podle zákona o státní službě bude služební orgán posuzovat otázku existence nároku žalobce na tuto dávku - tj. zejména, zda podle ustanovení § 115 odst. 1 cit. zákona ke skončení služebního poměru došlo z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby. Vzhledem k tomu, že žalovaný (jak ze správního spisu taktéž vyplývá) je setrvalé toho názoru, že žalobci nárok na odchodné v plné výši vedle vyplaceného odbytného ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu (tj. dávky vyplácené v souvislosti se

skončením služebního poměru podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě) nevznikl, přičemž žalobce je dle žádosti z 9. 2. 2017 toho názoru, že nárok na obě dávky vzniká nezávisle na sobě, bude žalovaný muset posoudit i otázku souběhu těchto nároků.

46. Je tedy zřejmé, že žalovaný v řízení o odchodném nepochybně rozhoduje o právech a povinnostech týkajících se vlastního zájmu státního zaměstnance; městský soud přitom neshledal, zda a jaký veřejný zájem by měl v tomto řízení být šetřen z úřední povinnosti (na rozdíl např. od řízení o odstranění nepovolené stavby podle ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012), jež bylo ve správním soudnictví typicky chápáno jako řízení zahajované *ex officio* i bez výslovné zákonné úpravy zahájení řízení – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011 – 62). Městský soud proto neshledal příležitou argumentaci žalovaného, že řízení o odchodném lze zahájit pouze *ex officio*. Městský soud je na základě výše uvedeného naopak toho názoru, že řízení o odchodném podle ustanovení § 115 odst. 1 zákona o státní službě lze zahájit pouze žádostí státního zaměstnance, a že služební orgány jsou v návaznosti na to ve věci povinny vydat rozhodnutí ve lhůtách podle správního řádu.

47. V projednávané věci je zcela zřejmé, jak státní tajemník o žádosti o odchodné celkově uvážil – žádost neshledal důvodnou a na tomto postoji doposud setrval. To, že žádosti nevyhoví pro její nedůvodnost, sice státní tajemník oznámil žalobci poprvé vyrozuměním ze dne 8. 3. 2017 pod č. j. 11489/ENV/17 – v tomto dopise však pouze stručně uvedl, že na věc se podle jeho názoru ustanovení zákona o státní službě nevztahují a otázkou nároku žalobce na odchodné se vůbec nezabýval. Věcně se stěžejní otázkou v projednávané věci – tj. nárokem na odchodné – státní tajemník zabýval až v dopise ze dne 5. 10. 2017, v němž dospěl k závěru, že souběh odchodného a odbytného v plné výši není možný (maximálně ve výši rozdílu mezi oběma dávkami). Teprve tímto vyrozuměním bylo podle názoru městského soudu žalobci jednoznačně a definitivně oznámeno a autoritativně stanoveno, jak státní tajemník v meritu o nároku žalobce na odchodné uvážil a jak posoudil jeho žádost ze dne 9. 2. 2017 (doručenou 14. 7. 2017).

48. V projednávané věci je proto městský soud toho názoru, že vyrozumění státního tajemníka ze dne 5. 10. 2017 je právě rozhodnutím v materiálním smyslu. Z rozhodnutí je totiž patrný výrok (státní tajemník zde výslovně uvedl: „*na základě výše uvedeného Ministerstvo životního prostředí trvá na původním zamítnutí žádosti*“) i jeho odůvodnění (státní tajemník byl toho názoru, že souběh odchodného a odbytného v plné výši není možný (maximálně ve výši rozdílu) s tím, že pokud bylo vyplaceno odbytné a vzhledem k tomu, že bylo vyplaceno ve stejné výši jako odchodné, žádný rozdíl mezi těmito dávkami nevznikl. Toto rozhodnutí navíc vyvolalo vůči žalobci i věcné účinky ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť státní tajemník žalobci odchodné nepřiznal a tím zasáhl do žalobcovy právní sféry.

49. Podle názoru městského soudu tedy státní tajemník o žádosti žalobce ze dne 9. 2. 2017 (podané dne 14. 2. 2017) rozhodl dopisem (tj. rozhodnutím v materiálním smyslu) ze dne 5. 10. 2017. Městský soud se proto neztotožnil s názorem žalobce, že státní tajemník ve věci žádosti žalobce podané dne 14. 2. 2017 doposud nerozhodl.

50. Účinnou procesní obranou žalobce proti rozhodnutí státního tajemníka ze dne 5. 10. 2017 bylo tedy odvolání jako řádný opravný prostředek ve správním řízení (§ 81 a násl. správního řádu). Městský soud sice v rozhodnutí státního tajemníka postrádá poučení o odvolání; podle ustanovení § 83 odst. 3 správního řádu však v takovém případě platí, že odvolací lhůta proti takovému rozhodnutí skončí nejpozději do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Tohoto ustanovení si ostatně byl žalobce vědom, když v obraně proti dopisu žalovaného ze dne 5. 10. 2017 z procesní opatrnosti a právě s odkazem na toto ustanovení uplatnil dne 13. 11. 2017 odvolání ve lhůtě 90 dní od doručení sdělení ze dne 5. 10. 2017.

51. Blanketním odvoláním žalobce ze dne 13. 11. 2017 (podaném společně s opatřením proti nečinnosti žalovaného) bylo nepochybně zahájeno řízení o odvolání proti rozhodnutí státního tajemníka ze dne 5. 10. 2017. Náместek ministra vnitra (tj. žalovaný) jako nadřízený služební orgán při společném posuzování návrhu na opatření proti nečinnosti a odvolání žalobce ze dne 13. 11. 2017 v přípisu ze dne 15. 1. 2018, č. j. MV-134277-5/OSK-2017, uvedl jen tolik, že státní tajemník nemohl být nečinný, neboť řízení o odchodném je možno provést pouze *ex officio* a státní tajemník proto nebyl podle jeho názoru povinen řízení na základě žádosti zahájit a o této žádosti rozhodnout. Samotné podání žalobce ze dne 13. 11. 2017 poté náměstek považoval pouze za podnět k přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2017, č. j. 2021/ENV/17 o skončení služebního poměru žalobce, nepovažoval jej však vůbec za odvolání ve věci žádosti o odchodné, nevedl o něm řízení a o odvolání takto nerozhodl. Jakkoliv tedy náměstek ministra vnitra v dopise ze dne 15. 1. 2018 sice ve vztahu k meritu věci vyslovil, že souběh odchodného a odbytného možný podle jeho názoru není, učinil tak pouze k odůvodnění toho, že ve věci neshledal důvody k přezkoumání rozhodnutí o skončení služebního poměru žalobce – náměstek v závěru dopisu z 15. 1. 2018 uvedl, že „z výše uvedených důvodů tedy nebude přezkumné řízení zahájeno.“ Takové vyrozumění žalobce však nelze podle názoru městského soudu ani materiálně považovat za rozhodnutí o odvolání ze dne 13. 11. 2017 podaném proti rozhodnutí státního tajemníka ze dne 5. 10. 2017 o žádosti žalobce o odchodné.

52. Uvedené pro větší přehlednost shrnuje městský soud následovně. Státní tajemník o žádosti žalobce o odchodné ze dne 9. 2. 2017 (podané dne 14. 2. 2017) rozhodl rozhodnutím v materiálním smyslu ze dne 5. 10. 2017 pod č. j. ENV/2017/27493. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal dne 13. 11. 2017 odvolání, o kterém však nadřízený služební orgán žalovaného doposud nerozhodl.

V. Závěr a náklady řízení

53. Vzhledem k tomu, že lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání podle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu žalovanému uplynula 30. dnem po doručení odvolání tj. dnem 13. 12. 2017, je žalovaný při rozhodování o odvolání nečinný. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze proto žalobu po její opravě shledal důvodnou a tímto rozsudkem žalovanému služebnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (srov. § 81 odst. 2 s. ř. s.).

54. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci procesně úspěšný, náleží mu tedy náhrada nákladů řízení. Ty spočívají

v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši **2.000 Kč** a dále v odměně advokátky žalobce za poskytnuté služby (2 úkony právní služby). Vycházejí z obsahu soudního spisu, městský soud přiznal žalobci podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb. advokátního tarifu náhradu za úkon sepsání žaloby ve výši **3.100 Kč** (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu) a paušální náhradu nákladů advokáta za tento úkon ve výši **300 Kč** podle ustanovení § 13 advokátního tarifu. Dále přiznal městský soud žalobci náhradu odměny za další úkon právní služby advokáta podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu – úpravu žaloby dne 10. 7. 2019 ve výši **3.100 Kč** a paušální náhradu nákladů advokáta za tento úkon ve výši **300 Kč** podle ustanovení § 13 advokátního tarifu. Advokátka nedoložila, zda je plátcyní daně z přidané hodnoty. Celkově tedy městský soud žalobkyni přiznal výrokem III. náhradu nákladů ve výši **8.800 Kč** (2.000 + 2 x 3.400 Kč) a k její výplatě stanovil žalovanému přiměřenou lhůtu.

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 nejblíže 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 14. října 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu