

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Karly Cháberové a soudců JUDr. Dany Černé a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobkyně: **Ing. O. C.**, zastoupena JUDr. Milanem Wachtlem, advokátem, se sídlem Masarykovo náměstí 628/1A, 500 02 Hradec Králové, proti žalovanému: **Státní fond životního prostředí České republiky**, se sídlem Olbrachtova 2006/9, Praha 4, o žalobě proti žalovaného ze dne 17.1.2014, č.j. SFZP 00621/2014 a výzvě ze dne 27.2.2014 zn. SFZP 030349/2014 k vrácení poskytnuté podpory ve výši 133 900,- Kč a výzvě ze dne 27.2.2014 zn. SFZP 030359/2014 k vrácení poskytnuté podpory ve výši 20 000,- Kč, s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě,

t a k t o :

- I. **Žaloba se o d m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á p r á v o na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Žalobkyni se vrací zaplacený soudní poplatek ze žaloby a z návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě v celkové výši 4.000,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Městského soudu v Praze k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Milana Wachtla, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení „rozhodnutí“ žalovaného 17.1.2014, č.j. SFZP 00621/2014, jímž nebylo vyhověno jejím námitkám proti části 2, bodu č. 1, 3, 4 a 5 protokolu o veřejnosprávní kontrole ze dne 12.8.2013, č.j. SFZP 064376/2013. Předmětem veřejnosprávní kontroly bylo plnění podmínek poskytnutí prostředků z programu „Zelená úsporám“ na opatření spočívající v zateplení stropu nejvyššího podlaží a výměně oken rodinného domu na adrese K., H. K. Zároveň žalobkyně žalobou brojila proti dvěma výzvám žalovaného ze dne 27.2.2014, vydaným pod značkou SFZP 030349/2014 a SFZP 030359/2014, jimiž byla vyzvána k vrácení poskytnutých prostředků z programu „Zelená úsporám“, a to částky 20 000,- Kč a částky 133 900,- Kč.

Žalobkyně v žalobě co do otázky přípustnosti uvedla, že se domnívá, že již na základě rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu jí vznikla povinnost vrátit dotaci, což je jistě zásahem do jejích práv a povinností, navíc bez možnosti opravného prostředku pořadem správního práva. Pokud jde o samotné výzvy k vrácení poskytnutých prostředků, podle žalobkyně se jedná o výsledek rozhodování žalovaného v oblasti veřejného práva.

Městský soud v Praze se zabýval tím, zda jsou v případě návrhu žalobkyně splněny podmínky řízení, zejména, zda jde o návrh přípustný.

Základní podmínkou řízení je existence pravomoci a příslušnosti soudu k projednání věci, k níž se váže podaný návrh. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen správní orgán). Podle § 6 s. ř. s. jsou z rozhodování soudů ve správním soudnictví vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo jiný zákon. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen rozhodnutí), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. platí, že soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný.

Žaloba žalobkyně směřuje proti dvěma úkonům žalovaného, u nichž dovozuje vlastnost rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jednak jde o rozhodnutí o námitkách žalobkyně proti kontrolnímu protokolu, jednak jde o výzvy žalovaného, jimiž žalobkyni vyzval k vrácení poskytnutého plnění.

Pokud jde o rozhodnutí o námitkách žalobkyně proti kontrolnímu protokolu, soud uvažil následovně:

Z protokolu k veřejnosprávní kontrole ze dne 12.8.2013, který byl přílohou žaloby, vyplývá, že u žalobkyně byla dne 3.5.2013 vykonána žalovaným kontrola plnění realizačních podmínek podpory poskytnuté žalobkyni na základě žádosti č. 14101713. Z obsahu protokolu vyplývá, že kontrola byla prováděna výslovně podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“). Pokud jde o obsah kontrolních zjištění, kontrolní protokol vymezil pět okruhů nedostatků skutkové povahy, jež v realizaci projektu spatřoval (absence rozdělení nákladů realizace opatření spočívajícího ve výměně oken, absence žádosti o změnu dodavatele, nedostatečné zateplení stropu podkroví, odlišný stav budovy na rozdíl od projektové dokumentace předložené k žádosti a vady odborného posudku zjišťujícího skutečné dosažené úspory). V důsledku těchto zjištění kontrolní orgán konstatoval, že po zpracování kontrolního přepočtu na základě kontrolou zjištěných skutečností dospěl k závěru, že bylo dosaženo výsledné úspory měrné roční potřeby tepla na vytápění pod programem „Zelená úsporám“ požadovanými 20 %. Kontrolní závěr tak zněl, že realizace podporovaného opatření nesplnila podmínky programu „Zelená úsporám“. Žalobkyně proti těmto kontrolním zjištěním uplatnila námitky, jež rovněž směřovaly do skutkových okolností věci. Rozhodnutí žalovaného o námitkách pak jednotlivé námitky argumenty skutkové povahy vyvrací. V poučení napadeného rozhodnutí o námitkách pak žalovaný výslovně konstatoval, rozhodnutí o námitkách není rozhodnutím vydaným správním orgánem podle správního řádu, nicméně že může být podkladem pro další postup a rozhodování v případném správním či jiném řízení, v jehož rámci může být vydáno rozhodnutí, z něhož kontrolované osobě mohou povinnosti vyplynout.

Podstatnou otázkou pro posouzení, zda je úkon správního orgánu, proti němuž směřuje

žaloba – tedy rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu, rozhodnutím, jak je má na mysli ustanovení § 65 s. ř. s., je otázka, zda tento úkon v právní sféře žalobkyně vyvolává bezprostřední následky v podobě vzniku, změny, či zániku jeho práv či povinností. Ustanovení § 65 s. ř. s. totiž „rozhodnutí“ pro účely tohoto zákona definuje jako „úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti“.

Podle § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole se o kontrolním zjištění pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny.

Podle § 17 zákona o státní kontrole proti protokolu může kontrolovaná osoba podat písemné a zdůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem, nestanoví-li kontrolní pracovník lhůtu delší.

Podle § 18 odst. 1 zákona o státní kontrole o námitkách rozhoduje vedoucí kontrolního orgánu, nestanoví-li zákon jinak. Podle odstavce 2 téhož ustanovení kontrolní pracovník může o námitkách sám rozhodnout, jestliže jim v plném rozsahu vyhoví, jinak předloží námitky do sedmi dnů od jejich doručení vedoucímu kontrolního orgánu. Podle odstavce 3 ustanovení § 18 zákona o státní kontrole proti rozhodnutí o námitkách není opravný prostředek přípustný. A konečně podle § 18 odst. 4 zákona o státní kontrole platí, že jestliže je do tří měsíců od doručení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu namísto postupu podle odstavce 1 nebo 2 rozhodnout, že se námitky vyřídí v rámci tohoto správního řízení; je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu rozhodnout o tom, že se námitky předávají tomuto správnímu orgánu. Jestliže je však správní řízení zahájeno v přímé souvislosti s pouze některými skutečnostmi obsaženými v protokolu, které lze od ostatních skutečností obsažených v protokolu oddělit, postupuje se podle věty první pouze ohledně námitek, které se týkají skutečností, k nimž je správní řízení zahájeno. Proti těmto rozhodnutím není opravný prostředek přípustný.

Z výše uvedeného přehledu relevantní právní úpravy vyplývá, že předmětem státní kontroly jsou skutkové okolnosti (kontrolní zjištění mají skutkovou povahu), jež jsou kontrolním pracovníkem zachyceny v protokolu spolu se závěrem o porušení právních předpisů. Tak tomu bylo i v případě žalobkyně – kontrolní protokol obsahuje pouze popis skutkových zjištění kontrolního pracovníka a ve své podstatě skutkový závěr, že nebyla naplněna cílová úspora potřeby tepelné energie na vytápění. Ze samotného protokolu o kontrolních zjištěních tak žalobkyni neplynuly žádné povinnosti, nijak nebyla zasažena její právní sféra. Totéž platí pak i o rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu vydanému podle § 18 zákona o státní kontrole. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí o námitkách ve skutkové rovině odmítá rovněž skutkové námitky žalobkyně, jeho jediným důsledkem je fakt, že původní kontrolní protokol zůstal nezměněn. Ani napadené rozhodnutí tak nevyvolává v právní sféře žalobkyně žádné přímé účinky v tom smyslu, že by jím byla zakládána nějaká veřejná subjektivní práva či ukládány nějaké povinnosti.

Ke zcela obdobnému závěru ostatně došla judikatura správních soudů již dříve. V této souvislosti je na místě poukázat zejména na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12.2.2004, č.j. 5 A 55/2001-68 (publikováno pod č. 567/2005 Sb.NSS), v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo

povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud k tomuto závěru přitom dospěl při obdobných skutkových okolnostech, neboť se jednalo o kontrolu čerpání dotace z rozpočtových prostředků Ministerstva životního prostředí.

Vzhledem k výše uvedenému proto soud dospěl k závěru, že pokud se žalobkyně domáhala žalobou zrušení rozhodnutí žalovaného o námitkách proti kontrolnímu protokolu, šlo o návrh nepřipustný podle § 70 písm. a) s. ř. s., a je proto na místě jej postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Pokud pak jde o část návrhu žalobkyně, v němž se domáhala zrušení obou výzev žalovaného k vrácení poskytnutých prostředků, soud uvážil takto:

Obě výzvy přiložené žalobkyní k žalobě obsahují shodný text, který konstatuje, že na základě kontrolních zjištění žalovaný dospěl k závěru, že bude poskytnutá podpora odňata. Ze strany žalobkyně došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků. Proto je žalobkyně vyzývána k jejich vrácení v uvedené lhůtě. Text výzvy dále obsahuje výslovné upozornění, že pokud žalobkyně požadovanou částku ve vymezené lhůtě nevrátí, bude to považováno za zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního fondu a věc bude postoupena k dalšímu opatření finančnímu úřadu podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.

S ohledem na tento obsah výzev se soud rovněž zabýval otázkou, zda jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy o úkony, jimiž jsou žalobkyni ukládány nějaké povinnosti. Soud přitom dospěl k závěru, že tomu tak není.

Podle § 1 odst. 2 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SFŽP“), je fond jinou státní organizací. Podle § 1 odst. 3 zákona o SFŽP je správcem fondu ministerstvo životního prostředí. Podle § 1 odst. 4 zákona o SFŽP je v čele fondu ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr životního prostředí. Podle § 1 odst. 5 zákona o SFŽP o poskytování prostředků fondu rozhoduje ministr. Podle § 4 odst. 4 zákona o SFŽP poskytnuté prostředky z fondu musí být vráceny zpět do fondu, jestliže nebyly použity v souladu s podmínkami určenými podle odstavce 2 téhož ustanovení nebo jestliže účel pro poskytnutí prostředků odpadl.

Z těchto ustanovení vyplývá, že Státní fond životního prostředí České republiky není správním orgánem, ale slovy zákona „jinou státní organizací“, jejímž správcem je ministerstvo životního prostředí. Rozhodování o poskytování prostředků z tohoto fondu přitom není svěřeno přímo fondu samotnému, ale ministru životního prostředí, který tak činí rozhodnutím, o němž judikatura správních soudů konstatuje, že je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srovnej zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.1.2013, č.j. 7 As 173/2012-44). Pro vrácení neoprávněně použitých prostředků fondu však taková výslovná úprava v zákoně o SFŽP chybí – ustanovení § 4 odst. 4 zákona o SFŽP pouze konstatuje, že neoprávněně použité prostředky „musí být vráceny“.

Jakkoliv dotace poskytované fyzickým či právnickým osobám Státním fondem životního prostředí České republiky nejsou prostředky poskytovanými ze státního rozpočtu (k tomuto závěru srovnej rovněž již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 173/2012), pro případ jejich neoprávněného použití se podle názoru Městského soudu v Praze plně uplatní ustanovení Hlavy XII (§ 44 a násl.) zákona č. 218/2000 Sb., o

rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Z tohoto závěru ostatně, jak vyplývá z obou výzev k vrácení poskytnutých prostředků, vychází i žalovaný.

Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel je totiž porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem. Podle § 44a odst. 3 písm. b) rozpočtových pravidel fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního fondu, jestliže není státním fondem a porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z tohoto státního fondu. Podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.

Z těchto ustanovení vyplývá, že rozhodnutím, jímž je závazně určena povinnost příjemce peněžních prostředků státního fondu vrátit, je až rozhodnutí příslušného finančního úřadu vydávané v řízení podle daňového řádu. Toto rozhodnutí je samostatně přezkoumatelné a vzhledem k tomu, že má příjemce prostředků v tomto řízení postavení daňového subjektu, přísluší mu veškerá procesní práva přiznávaná daňovým řádem v nalézacím řízení. Vzhledem k tomu, že Státní fond životního prostředí České republiky nevykonává správu odvodů za porušení rozpočtové kázně, napadené výzvy nemohou, jak ostatně žalovaný v samotných výzvách předpokládá, konstituovat povinnost žalobkyně poskytnuté prostředky vrátit, tyto výzvy nemají ani povahu vykonatelného rozhodnutí, jež by mohlo být exekucním titulem, a nejsou tak rozhodnutími podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Proto i v případě žaloby proti těmto výzvám soud dospěl k závěru, že šlo o návrh nepřipustný podle § 70 písm. a) s. ř. s., a je proto na místě jej postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Vzhledem k tomu, že byl se žalobou spojen návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, výrok o odmítnutí žaloby konzumuje i rozhodnutí o tomto návrhu, neboť jde o návrh, který je pojmově možné spojit pouze s přípustným návrhem ve věci samé.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 věty první s.ř.s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Výrok o vrácení soudního poplatku se opírá o ustanovení § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož soud vrátí z účtu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut.

P o u č e n í : 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 11. dubna 2014

JUDr. Karla Cháberová, v.r.
předsedkyně senátu