



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **Město Skalná**
sídlem Sportovní 9, 351 34 Skalná
zastoupen JUDr. Hanou Vodolánovou Vopálenskou,
advokátkou
sídlem Obrněné brigády 20, 350 02 Cheb

proti
žalovanému: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Gorazdova 24, 120 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2022, č. j. SEI-23881/2022/90.221,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2022, č. j. SEI-23881/2022/90.221 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 29. 7. 2022, č. j. SEI-17031/2022/32.102 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 12a odst. 1 písm. l) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění ke dni 15. 2. 2022 (dále jen „*zákon o hospodaření energií*“), kterého se měl dopustit tím, že jako vlastník jednotky č. Xa v bytovém domě ve S. Z. Š. Xa, Xb (dále také jako „*předmětná jednotka*“), nezajistil dne 15. 2. 2022 uvedení klasifikační třídy ukazatele energetické náročnosti podle prováděcího právního předpisu při pronájmu uvedené jednotky v informačních a reklamních materiálech, čímž porušil § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií. Za toto jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 3 000 Kč a byla mu dále uložena povinnost nahradit náklady správního řízení v paušální částce 1 000 Kč.
2. Správní orgán prvního stupně zahájil dne 16. 2. 2022 u žalobce kontrolu dle § 13a zákona o hospodaření energií, jejímž předmětem bylo dodržování povinností vlastníka jednotky podle § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií. Kontrola byla zaměřena na prověření skutečnosti, zda žalobce jako vlastník předmětné jednotky zajistil dne 15. 2. 2022 uvedení klasifikační třídy ukazatele energetické náročnosti podle prováděcího právního předpisu – vyhlášky č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov (dále jen „*vyhláška*“), při pronájmu předmětné jednotky v informačních a reklamních materiálech (záměr na pronájem předmětné jednotky byl zveřejněn na elektronické úřední desce žalobce). Zveřejněný záměr na pronájem neobsahoval klasifikační třídu ukazatele energetické náročnosti podle vyhlášky. O provedené kontrole sepsal dne 22. 3. 2022 správní orgán prvního stupně protokol o kontrole č. j. SEI-6912/2022/32.102. Proti protokolu o kontrole podal žalobce námitky, které byly zamítnuty. Již v podaných námitkách žalobce vyjádřil s odkazem na § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění od 1. 2. 2022 (dále jen „*zákon o obcích*“), přesvědčení, že zveřejněný záměr dispozice s nemovitostí nelze považovat za informační a reklamní materiál ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií. Na základě výsledku kontrolního zjištění vydal správní orgán prvního stupně dne 15. 6. 2022 příkaz č. j. SEI-13561/2022/32.102, jímž uznal žalobce vinným ze spáchání předmětného přestupku. Odporem žalobce byl příkaz zrušen.
3. V pokračujícím řízení vydal správní orgán prvního stupně prvoinstanční rozhodnutí. V něm mj. uvedl, že záměr na pronájem předmětné jednotky je informativním úkonem informujícím širokou veřejnost o skutečnosti, že zájemci o pronájem budou moci podat nabídky a vyjádření k uveřejněnému záměru (viz str. 6). Klasifikační třída ukazatele energetické náročnosti slouží k ochraně spotřebitele (každý zájemce o nemovitost) a je

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

jedním z kritérií pro rozhodování, zda možný zájemce bude mít o nabízenou nemovitost zájem. Povinnost dle § 7a odst. 3 zákona o hospodaření energií byla uložena všem vlastníkům, tedy i obcím (viz str. 5). Smysl povinnosti dle § 7a odst. 3 zákona o hospodaření energií správní orgán prvního stupně spatřoval v zajištění rovnosti při porovnávání různých druhů pronájmů, ať již využitím sítí zprostředkovatelů (nejčastěji realitní kancelář) nebo uvedením vlastního inzerátu, jímž byl v posuzované věci záměr žalobce zveřejněný na úřední desce (viz str. 9).

4. Odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí bylo napadeným rozhodnutím zamítnuto. Žalovaný se ztotožnil s posouzením věci, jak bylo provedeno správním orgánem prvního stupně, a dodal následující. Jelikož zákon o hospodaření energií nespécifikuje pojem *informační a reklamní materiály*, žalovaný dovodil, že za ně lze považovat jakékoliv sdělení určené široké veřejnosti vizuální (papírovou, online) nebo zvukovou formou, které obsahuje nabídku pronájmu konkrétní jednotky, a následně vede k možnosti uzavření nájemní smlouvy. Zákonodárce v zákoně o hospodaření energií nerozlišuje soukromoprávní a veřejnoprávní charakter inzerce. Podle žalovaného byl zveřejněný záměr *informačním materiálem*, a nikoli *technickým úkonem*, jak tvrdil žalobce (viz str. 6). Mezi zákonem o hospodaření energií a zákonem o obcích není hierarchický poměr ani kolize, a proto se aplikují oba zákony, upravující různé povinnosti žalobce (viz str. 7).

II.

Žaloba

5. Žalobce v žalobě uplatnil dva okruhy žalobních bodů. V prvním namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a v druhém nesprávné právní posouzení zakládající nezákonnost napadeného rozhodnutí.
6. Nedostatky v odůvodnění napadeného rozhodnutí spatřoval žalobce v tom, že se žalovaný nevypořádal s argumentací žalobce a řádně neodůvodnil svůj závěr, že záměr žalobce pronajmout předmětnou jednotku byl informačním a reklamním materiálem ve smyslu § 7a odst. 3 zákona o hospodaření energií.
7. Žalobce v druhém okruhu žalobních námitek tvrdil, že zveřejněný záměr pronajmout předmětnou jednotku nebyl informačním či reklamním materiálem dle § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií. Žalobce nesouhlasil s tím, že účelem § 39 odst. 1 zákona o obcích je pouze zvýšení šance na udání pronájmu. Žalobce argumentoval tím, že § 38 zákona o obcích stanoví pravidla pro hospodaření obcí tak, aby byl obecní majetek využíván účelně a hospodárně. Majetkoprávní úkon obce má podle žalobce soukromoprávní i veřejnoprávní prvky, kdy žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008. Smyslem záměru je podle žalobce zajištění transparentnosti právních úkonů tak, aby občané mohli upozornit na případné nesprávné hospodaření obce. Přívlastky *informační a reklamní*, užití v § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií, jednoznačně odkazují na soukromoprávní povahu materiálů, na něž se povinnost vztahuje. Jedná se o takové materiály, jejichž účelem je informovat potenciální zájemce o bližších vlastnostech jednotky nebo přilákat nové zájemce o koupi či pronájem jednotky. Záměr zveřejněný na úřední desce podle § 26 správního řádu je vnějším projevem vůle obce disponovat se svým majetkem, která vzniká na základě rozhodnutí příslušného orgánu v samostatné působnosti – jde tedy o veřejnou listinu podle § 567 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „*občanský zákoník*“),

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nikoli reklamní a informační materiál. Povinnost zveřejnit záměr je podle komentáře k zákonu o obcích povinností veřejnoprávní. Podle Stanoviska Ministerstva vnitra ČR ke smyslu a účelu záměru obce č. 22/2005, ve znění je změny č. 42/2009, je třeba od samotného rozhodnutí o záměru odlišit faktické zveřejnění záměru vyvěšením na úřední desce, které má samo o sobě povahu *technického* úkonu. Zveřejnění záměru je podle komentáře zákona o obcích povinným úkonem, který musí být zveřejněn před konečným rozhodnutím o zamýšlené dispozici pod sankcí absolutní neplatnosti dispozice. V praxi ministerstva vnitra i Nejvyššího soudu se uplatňuje názor, že zveřejněný záměr zcizit obecní majetek musí obsahovat taxativní výčet podmínek, za nichž bude majetkoprávní úkon s uchazečem uzavřen. Povinný obsah záměru vyplývá z kogentního § 39 odst. 1 zákona o obcích, přičemž zde uvedené náležitosti nelze rozšiřovat na údaje zákonem nevyžadované a dovozovat z jejich absence absolutní neplatnost následně uzavřeného právního úkonu. Obecně formulované ustanovení zákona o hospodaření energií nemůže v souladu se zásadou *lex specialis derogat legi generali* stanovit další povinné náležitosti záměru nad rámec zvláštní úpravy v zákoně o obcích, který je komplexním právním základem činnosti obcí. Pokud by zákonodárce zamýšlel uložit obcím povinnost, aby záměry odpovídaly zákonu o hospodaření energií, formuloval by tak příslušné ustanovení, což však neučinil. Správní orgán tak porušil čl. 2 odst. 3 LZPS. S uvedením klasifikační třídy nepočítá ani Metodické doporučení odboru kontroly a dozoru veřejné správy Ministerstva vnitra ČR k povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích.

8. Závěrem žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené i prvoinstanční rozhodnutí a vrátil věc žalovanému a správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na obsah správního spisu a uvedl, že se vypořádal v napadeném rozhodnutí se všemi žalobními námitkami, které byly stejné jako námitky žalobce ve správním řízení.
10. Ustanovení § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií nijak nerozlišuje mezi povinnými osobami. Nespecifikuje ani pojem *informační a reklamní materiály*. Dle žalovaného lze za tyto materiály považovat jakékoliv sdělení určené široké veřejnosti vizuální (papírovou, online) nebo zvukovou formou, které obsahuje nabídku pronájmu konkrétní jednotky, a následně vede k možnosti uzavření nájemní smlouvy jednotky. Žalovaný označil stanovisko žalobce, že by se mělo jednat pouze o materiály soukromoprávní povahy, za pouhou domněnku. Pokud by to tak bylo, nedopadala by povinnost dle § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií na sektor veřejné správy. Zákonodárce však nijak nerozlišuje mezi soukromoprávním či veřejnoprávním charakterem inzerce. Žalobcem tvrzené rozlišování by vedlo k nerovnosti mezi povinnostmi obcí a jiných subjektů a potenciální zájemci by byli zkráceni na svém právu znát před uzavřením nájemní smlouvy klasifikační třídu ukazatele energetické náročnosti budovy, tedy porovnat energetickou náročnost v budoucnu potenciálně užívaných nemovitostí. Záměr pronajmout předmětnou jednotku nebyl pouze *technickým úkonem*, nýbrž *informačním materiálem* s informací veřejnosti, že žalobce zamýšlí předmětnou jednotku pronajmout. Žalobce byl povinen v záměru uvést klasifikační třídu energetické náročnosti budovy, aby případní zájemci měli dostatek informací o předmětné jednotce a

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

mohli se kvalifikovaně rozhodnout, zda projeví zájem o pronájem jednotky. Skutečnost, že povinnost žalobce dle zákona o hospodaření energií nebyla obsažena v zákoně o obcích, neznamená, že by žalobce netížila. Zákon o obcích nebyl v rozporu se zákonem o hospodaření energií a nebylo lze uplatnit kolizní ani hierarchická kritéria.

11. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

12. Soud o žalobě rozhodoval ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť s takovým postupem oba účastníci řízení souhlasili (žalobce v podání ze dne 14. 12. 2022, žalovaný v podání ze dne 2. 12. 2022 a ve vyjádření k žalobě).
13. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
14. Žaloba není důvodná.
15. Žalobce v prvním okruhu žalobních námitek tvrdil, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebylo dostatečně odůvodněno a že žalovaný rezignoval na vypořádání žalobcových námitek. Tato žalobní námitka nebyla důvodná, neboť napadené rozhodnutí shledal soud přezkoumatelným, řádně a dostatečně odůvodněným.
16. Nedostatky v odůvodnění napadeného rozhodnutí spatřoval žalobce v tom, že se žalovaný nevypořádal s argumentací žalobce a řádně neodůvodnil svůj závěr, že záměr žalobce pronajmout předmětnou jednotku byl informačním a reklamním materiálem ve smyslu § 7a odst. 3 zákona o hospodaření energií (viz bod 1 žaloby).
17. Nejprve je třeba zdůraznit, že žalobce nijak blíže nekonkretizoval, jaká jeho argumentace měla zůstat žalovaným pominuta. Soud nebyl oprávněn ani povinen zjišťovat, jaké případné žalobcovy námitky zůstaly žalovaným oslyšeny, a dotvářet tak takto obecně formulovaný žalobní bod. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by roli žalobcova advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2022, č. j. 4 Afs 185/2020-40, bod 28). Dále je třeba uvést, že ani nebylo povinností žalovaného vypořádat se s každou dílčí námitkou žalobce. Dostačujícím bylo, pokud žalovaný proti právnímu názoru žalobce postavil vlastní konkurující právní názor, který jako celek ob stojí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16 a tam citovaná judikatura). Soud zjistil, že nosné důvody uváděné správními orgány v odůvodnění jejich rozhodnutí v této věci, aniž soud hodnotí jejich správnost, jsou určité a srozumitelné. Kvalita odůvodnění správních rozhodnutí umožňuje soudu jejich věcný přezkum.
18. Z hlediska soudního přezkumu tvoří napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek a vzájemně se v obou směrech argumentačně doplňují (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

či dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019-60, bod 22). Žalobce namítal, že mimo závěru žalovaného, že za informační a reklamní materiály lze považovat jakékoliv sdělení určené široké veřejnosti vizuální (papírovou, online) nebo zvukovou formou, které obsahuje nabídku pronájmu konkrétní jednotky, a následně vede k možnosti uzavření nájemní smlouvy jednotky, neobsahovalo napadené rozhodnutí žádnou jinou relevantní argumentaci. Této námitce soud nepřisvědčil. Žalovaný se totiž zabýval v napadeném rozhodnutí i tím, zda a proč na žalobce dopadala povinnost dle § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií, dále tím, proč zveřejnění záměru pronajmout jednotku nemohlo být pouhým technickým úkonem, ale naopak bylo informačním materiálem (srov. str. 6 napadeného rozhodnutí), i smyslem a účelem povinnosti uvést klasifikační třídu ukazatele energetické náročnosti budovy (srov. str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí). V tomto směru žalovaný doplnil úvahy správního orgánu prvního stupně uvedené na str. 5 a 6 prvoinstančního rozhodnutí. Správní orgány tedy snesly na podporu závěru o tom, že v případě zveřejnění záměru se jedná o informační a reklamní materiál, dostatečné množství argumentů a nikoliv pouze žalobcem citovaný závěr. Aniž by soud v této fázi posouzení důvodnosti žaloby hodnotil správnost závěrů správních orgánů, z nichž vycházela jejich rozhodnutí, jsou tyto závěry správními orgány v jejich rozhodnutích odůvodněny srozumitelně a určitě. Ze správních rozhodnutí lze bez pochyb zjistit, proč správní orgány rozhodly tak, jak rozhodly, zejména proč dospěly k závěru, že na žalobce dopadala povinnost dle § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií. Důvody prvoinstančního a napadeného rozhodnutí žalobce v žalobě v dalším žalobním bodě ostatně vyvrací a soudu nic nebrání správnost nosných důvodů správních rozhodnutí v rámci dalšího žalobního bodu věcně přezkoumat. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím prvoinstančním není nepřezkoumatelné, protože lze z jeho odůvodnění seznat, jaký názor správní orgány zaujaly vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí věci. Nesouhlas žalobce s právním výkladem uplatněným správními orgány nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností správních rozhodnutí, která je objektivní překážkou znemožňující správnímu soudu jejich přezkum. Jinak řečeno, nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka o tom, jakým způsobem by mělo být správní rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která brání správnímu soudu ve věcném přezkumu napadeného rozhodnutí. První žalobní bod tedy nebyl důvodný.

19. Soud neshledal důvodným ani druhý okruh žalobních námitek.
20. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že žalobce jako vlastník předmětné jednotky zveřejnil na své elektronické úřední desce záměr pronajmout předmětnou jednotku. Samotný obsah zveřejněného záměru též nebyl sporný. Podstatou sporu účastníků řízení byla otázka, zda záměrem zveřejněným bez uvedení klasifikační třídy ukazatele energetické náročnosti žalobce porušil § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií. Podle žalobce zákon neporušil, protože při zveřejnění záměru plnil povinnost dle § 39 odst. 1 zákona o obcích.
21. Podle § 12a odst. 1 písm. l) zákona o hospodaření energií se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba přestupku tím, že jako vlastník jednotky nesplní některou z povinností podle § 7a odst. 3 nebo 7.
22. Podle § 2 odst. 1 písm. m), q) zákona o hospodaření energií se pro účely tohoto zákona rozumí průkazem energetické náročnosti dokument, který obsahuje stanovené informace

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

o energetické náročnosti budovy nebo ucelené části budovy, již je mj. byt.

23. V § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií je vlastníkově jednotky uložena (mj.) povinnost zajistit od 1. ledna 2016 uvedení klasifikační třídy ukazatele energetické náročnosti podle prováděcího právního předpisu v informačních a reklamních materiálech při pronájmu jednotky.
24. Pro posouzení důvodnosti žaloby byl vzhledem k žalobním námitkám klíčový výklad pojmu *informační a reklamní materiály*, užitého zákonodárcem v § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií.
25. Podle § 1 zákona o hospodaření energií zapracovává tento zákon příslušné předpisy Evropské unie, jímž je podle poznámky 1 mj. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/31/EU, o energetické náročnosti budov (dále jen „směrnice“).
26. Ustanovení § 7a zákona o hospodaření energií bylo do tohoto zákona vloženo s účinností od 1. 1. 2013 novelou č. 318/2012 Sb. (dále jen „novela“), konkrétně jejím článkem I bodem 18. Novela v článku I bodu 1 též explicitně do poznámky č. 1 k § 1 zákona o hospodaření energií zařadila odkaz na směrnici. Důvodová zpráva novely vysvětlila, že změna zákona o hospodaření energií vyplývá z implementace evropské legislativy, zejména směrnice [viz část 1.I.A.2) důvodové zprávy]. Důvodová zpráva též vysvětlila, že v české legislativě (konkrétně v zákoně o hospodaření energií a vyhlášce) je místo pojmu „certifikát“, který je uvedený ve směrnici, zaveden pojem „průkaz“ [viz část 1.I.A.2) důvodové zprávy]. K novému § 7a zákona o hospodaření energií důvodová zpráva [viz část 2 K bodu 17 důvodové zprávy] mj. uvedla, že „údaje uvedené v průkazu energetické náročnosti musejí být součástí jakýchkoli propagačních a informačních materiálů týkajících se prodeje nebo pronájmu dotčené budovy nebo její ucelené části“. Soud v této souvislosti poukazuje na odst. 2 písm. d) a e) a odst. 3 písm. c) a d) § 7a zákona o hospodaření energií, kde jsou užitá sousloví *informační a reklamní materiály*, přičemž ani důvodová zpráva ani zákon o hospodaření energií žádná výkladová východiska k *informačním a reklamním materiálům* ani k *propagačním a informačním materiálům* nepodávají.
27. Výkladové vodítko by mohla poskytovat směrnice, neboť § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií je její transpozicí. Podle čl. 12 odst. 4 směrnice členské státy vyžadují, aby v případě pronájmu ucelených částí budov v budově, jež má certifikát energetické náročnosti, a ucelených částí budov, jež mají certifikát energetické náročnosti, *byl na reklamách v komerčních médiích* uveden ukazatel energetické náročnosti obsažený v certifikátu energetické náročnosti dané budovy nebo ucelené části budovy. Český překlad sousloví *na reklamách v komerčních médiích* v tomto ustanovení směrnice odpovídá anglickému znění (*in the advertisements in commercial media*) i německému znění (*in den Verkaufs- oder Vermietungsanzeigen in den kommerziellen Medien*). Směrnice tedy vztahuje povinnost uvádět klasifikační třídu výlučně k *reklamám v komerčních médiích*.
28. Při výkladu vnitrostátního práva, přijatého za účelem provádění směrnice je soud povinen vykládat a uplatňovat vnitrostátní právo podle smyslu a účelu směrnice, aby bylo dosaženo výsledku uvedeného ve směrnici, za předpokladu, že takový výklad vnitrostátní předpis umožňuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 1 As 210/2014-39, publ. pod č. 3329/2016 Sb. NSS, bod 17, nebo ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 As 72/2020-46, publ. pod č. 4197/2021 Sb. NSS, bod 15). Pokud § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií umožňoval eurokonformní výklad, byl soud povinen vykládat jej eurokonformně.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

29. Soud dospěl k závěru, že v projednávané věci nebyl dán prostor pro eurokonformní výklad, tedy výklad sporného ustanovení zákona o hospodaření energií vzhledem ke směrnici. Ustanovení § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií bylo totiž podle čl. 1 odst. 3 věty první směrnice přípustnou rozšířenou transpozicí čl. 12 odst. 4 směrnice. Soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 5 Afs 48/2013-272, publ. pod č. 3142/2015 Sb. NSS: *„Směrnice, jako sekundární předpis práva EU, je podle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie definována jako předpis závazný pro každý stát, kterému je určen, „pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“.* Je tedy na jednotlivých členských státech, jakým způsobem obsah jednotlivých směrnic do svých právních řádů transponují, potažmo implementují; podstatné je, že dostojí výsledku, kterého je směrnicí zamýšleno. [...] Transpozice směrnic do vnitrostátního práva tedy nemá nutně za následek přijetí zcela identických vnitrostátních právních úprav v dané oblasti.“ V posuzované věci se vnitrostátním právem stanovená povinnost zajistit uvedení klasifikační třídy ukazatele energetické náročnosti podle prováděcího právního předpisu při pronájmu jednotky nevztahovala pouze na *reklamy v komerčních médiích*, nýbrž na *veškeré informační a reklamní materiály*. Uvedená zákonná povinnost dopadala na širší okruh skutkových stavů než povinnost předvídaná ve směrnici. V takovém případě nebyl dán prostor pro eurokonformní výklad. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze 29. 9. 2005, č. j. 2 Afs 92/2005-45, publ. pod č. 741/2006 Sb. NSS, *„[j]e proto nasnadě, že při výkladu § 2b odst. 3 ZDPH nutno zásadně postupovat tak, aby tento výklad byl konformní s příslušnými ustanoveními Šesté směrnice, zejména pak s jejím čl. 9; odchýlit se od takového výkladu je ovšem zpravidla nezbytné v případě, že pro to existují zřejmé racionální důvody kupříkladu dané českým zákonodárcem úmyslně zvolenou odlišnou textací příslušné pasáže ZDPH či jeho jinak v obsahu zákona nepochybně projevenou vůlí odlišnou od vůle projevené evropským normotvůrcem v odpovídající části Šesté směrnice“.* Vnitrostátní zákonodárce úmyslně zvolil odlišnou textaci prováděcího ustanovení § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií, jímž se odchýlil od směrnice. O úmyslu zákonodárce svědčí jak samotný text zákona, tak i důvodová zpráva k novele citovaná v bodě 26 tohoto rozsudku, dle níž *„údaje uvedené v průkazu energetické náročnosti musejí být součástí jakýchkoli propagačních a informačních materiálů týkajících se prodeje nebo pronájmu dotčené budovy nebo její ucelené části“* (zvýraznění přidáno zdejším soudem). Ač byl citovaný závěr Nejvyššího správního soudu vysloven k výkladu zákona o DPH vzhledem ke smyslu a účelu tzv. Šesté směrnice, jeho *ratio* lze vztáhnout i na projednávanou věc.
30. K možnosti eurokonformního výkladu v případě, že vnitrostátní právní předpis jde nad rámec unijní směrnice, se Nejvyšší správní soud vyjádřil rovněž v rozsudku ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 139/2020-125, publ. pod č. 4102/2021 Sb. NSS, bod 81 a násl.: *„Podstatou sporu mezi žalobcem, žalovaným a osobou zúčastněnou na řízení je otázka, zda český zákonodárce při přijetí § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek rozšířil definici veřejných zakázek na dodávky oproti úpravě čl. 2 odst. 1 pododst. 8 větě první zadávací směrnice (tj. zda se jednalo o plnou nebo rozšířenou transpozici směrnice). [...] Pokud by odpověď na spornou otázku byla záporná a § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek by představoval plnou transpozici směrnice, bylo by jej třeba vykládat eurokonformně a z možných výkladů zvolit ten, který nejlépe odpovídá směrnici, jejímu smyslu a cílům. [...] Kladná odpověď na vznesenou otázku by naopak znamenala, že český zákonodárce upravil zákonem o zadávání veřejných zakázek širší okruh právních vztahů než směrnice. Za této situace by povinnost eurokonformního výkladu logicky odpadala, jelikož by se jednalo o čistě*

vnitrostátní úpravu“. I z právě uvedeného vyplývá, že pokud vnitrostátní zákonodárce rozšířil působnost vnitrostátního právního předpisu, resp. normy (tedy zahrnul pod její skutkovou podstatu více právních vztahů či situací), oproti předpisu, resp. normě unijní, jedná se o ryze vnitrostátní úpravu, u níž není dán prostor pro eurokonformní výklad. Uvedená východiska jsou podporována i odbornou literaturou: „*Mimo aplikační rámec unijního práva, a tudíž i mimo dosah aplikovatelnosti Listiny EU naopak zůstávají případy, kdy vnitrostátní ustanovení ztrácí dostatečně úzkou vazbu na unijní předobraz hlavně kvůli tomu, že jde dál, než jak požaduje směrnice, anebo sleduje jiný cíl. Jde vlastně o formu tzv. gold-platingu, tedy situace, kdy transpoziční předpis z jakéhokoli důvodu obsahuje víc, než co po něm unijní předobraz chce. Může jít o stanovení nových podmínek, o rozšíření povinností či práv nebo o vztáhnutí unijních pravidel i na skutkové okolnosti, se kterými směrnice nepočítá. V rozsahu, v němž vnitrostátní předpis obsahuje víc, než co požaduje unijní předpis, jde vlastně o volné rozhodnutí vnitrostátního zákonodárce, pro které mohou být různé důvody*“ (zvýraznění přidáno zdejší soudem) [viz BOBEK, M., BŘÍZA, P., HUBKOVÁ, P. 2. 2 *Provádění unijního závazku*. In: BOBEK, M., BŘÍZA, P., HUBKOVÁ, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2022, s. 47].

31. Konečně lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 82/2012-90, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 As 72/2020-46, publ. pod č. 4197/2021 Sb. NSS, body 21 až 23, kde tento soud posuzoval obdobnou situaci, kdy při transpozici unijní směrnice do vnitrostátního právního řádu vnitrostátní zákonodárce vypustil určitou omezující klauzuli a rozšířil tak pravidla plynoucí ze směrnice i na okruh situací a právních vztahů, které do působnosti směrnice nespadaly. Nejvyšší správní soud takový postup neshledal problematickým.
32. Článek 12 odst. 4 směrnice tedy neposkytoval žádné výkladové vodítko pro pozitivní interpretaci pojmu *informační a reklamní materiály* ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií (tedy takovou interpretaci, z níž by bylo lze dovodit, co má být myšleno právě *informačním a reklamním materiálem*), neboť citovaným ustanovením zákona o hospodaření energií byl rozšířen okruh situací, na něž dopadala povinnost zajistit uvedení klasifikační třídy ukazatele energetické náročnosti, nad rámec směrnice. Tento postup vnitrostátního zákonodárce zjevně nebyl v rozporu s cílem směrnice (srov. čl. 1 odst. 1 směrnice), ani v rozporu se Smlouvou o fungování Evropské unie (srov. čl. 1 odst. 3 věta druhá směrnice).
33. Soud shrnuje, že z transpozice čl. 12 odst. 4 směrnice do vnitrostátního práva, konkrétně do § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií, bylo tedy lze dovodit zjevný úmysl vnitrostátního zákonodárce zpřísnit regulaci v čl. 12 odst. 4 směrnice tak, že povinnost vlastníka jednotky zajistit uvedení klasifikační třídy ukazatele energetické náročnosti podle prováděcího právního předpisu se měla vztahovat nejen na *reklamy v komerčních médiích*, ale k veškerým informačním a reklamním materiálům bez ohledu na to, kde byly uveřejněny.
34. Soud se tak zaměřil na interpretaci pojmu *informační a reklamní materiály* podle vnitrostátního práva.
35. Soud předesílá, že vidí smysl § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií v tom, aby na jedné straně spotřebitelům, kteří jsou poskytovány informace o pronájmu bytu, byla usnadněna volba mezi nabízenými pronájmy tím, že jsou jim sděleny údaje o energetické náročnosti pronajímané nemovitosti. Spotřebitel tak může činit svou volbu odpovědněji,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

protože bude moci jednotlivé nabídky srovnat, ať už bude jeho motivace ekologická nebo finanční. Na druhé straně všichni pronajímatelé, kteří chtějí informace o pronájmech zveřejňovat, se musí podrobit povinnosti uvést údaje o energetické náročnosti, přičemž profitovat z toho budou ti, jejichž nabídka bude energeticky méně náročná. Základním cílem zákona o hospodaření energií je totiž snížení energetické náročnosti všech budov a motivace zúčastněných k tomu, aby úspornější budovy vytvářeli či svým užíváním preferovali. Soud tedy aprobuje závěry žalovaného o smyslu a účelu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření, podané na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí.

36. Prováděcím právním předpisem ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií byla vyhláška. Ani vyhláška však neobsahovala bližší vymezení pojmu *informační a reklamní materiály*. V poznámce přílohy č. 2 vyhlášky je pouze uvedeno: *Pro účely uvedení ukazatelů energetické náročnosti budovy v informačních a reklamních materiálech při prodeji nebo pronájmu budovy nebo její ucelené části se použije zjednodušená forma znázornění obsahující pouze klasifikační třídu současného stavu primární energie z neobnovitelných zdrojů energie vztažené na energeticky vztažnou plochu. Velikost písma v tomto případě odpovídá velikosti písma, kterým je uvedena cena prodeje nebo pronájmu. V textových inzerátech se uvádí povinný údaj pouze textově.* Z toho však nelze dovodit, že by pojem *informační a reklamní materiály* bylo nutno vykládat pouze jako *inzeráty*, neboť z uvedené poznámky přílohy č. 2 vyhlášky vyplývá, že *textové inzeráty* jsou podmnožinou *informačních a reklamních materiálů* a pro tuto podmnožinu *informačních a reklamních materiálů* jsou stanovena zvláštní pravidla (*uvedení povinného údaje pouze textově*). Zároveň nebylo možné redukovat *informační a reklamní materiály* pouze na *inzeráty* i proto, že takovým výkladem by došlo k tomu, že by podzákonný právní předpis určoval obsah a rozsah pojmu obsaženého v právním předpisu zákonném, čili v právním předpisu vyšší právní síly. Obsahová a rozsahová determinace zákona podzákonným právním předpisem by byla v rozporu s interpretační zásadou *lex superior derogat legi inferiori*. K problematičnosti interpretace zákona optikou vyhlášky odkazuje soud i na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15, bod 87. Lze tedy shrnout, že *informační a reklamní materiály* ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií nelze redukovat na *inzeráty*.
37. Pro bližší vymezení interpretovaného pojmu soud přistoupil v zájmu bezrozpornosti právního řádu k systematickému výkladu s přihlédnutím k zákonu č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 1 odst. 2 tohoto zákona se reklamou rozumí *oznámení, předvedení či jiná prezentace šířená zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky, pokud není dále stanoveno jinak.* Ze zákonné definice reklamy soud dovodil povahu *reklamního materiálu* ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií v poměrech posuzované věci – jde o prezentaci předmětné jednotky s cílem podpořit její pronájem (vyhledat a zvolit nájemce nejvýhodnějšího pro pronajímatele).
38. Prostřednictvím vymezení pojmu *reklamní materiál* soud pak dospěl k závěru, že pojem *informační a reklamní materiály* ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií je třeba vykládat tak, že se jedná jednak o informační materiály a jednak o reklamní materiály (v tom se soud shoduje se žalobcem – viz první věta bodu 4 žaloby). Odkazované ustanovení zákona o hospodaření energií tedy mluví o dvou různých druzích materiálů – jednak informačních, jednak reklamních. K takovému interpretačnímu výsledku soud

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vedla následující úvaha. Z výše podaného vymezení reklamního materiálu je zřejmé, že tento v sobě vždy musí obsahovat určité informace o tom, co má podporovat (např. informace o předmětu pronájmu). Bez uvedení určitých informací by reklamní materiál nemohl plnit svůj cíl, jímž je podpora činností či uzavření právních vztahů. S reklamním materiálem je tedy pojmově spojeno uvedení informací o tom, co má být reklamou podporováno. Pokud by měl být pojem *informačních a reklamních materiálů* ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií vykládán v tom smyslu, že zahrnuje pouze jeden druh materiálu, a sice materiál, který je reklamní a informační zároveň, pozbylo by uvedení přívlastku *informační* smyslu a bylo by nadbytečné. Taková interpretace by však byla v rozporu s interpretačním předpokladem racionálního zákonodárce. Racionální zákonodárce totiž v zákonném textu nevymezuje znaky předmětu úpravy (zde určitého materiálu) nadbytečně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č. j. 2 As 123/2019-37, publ. pod č. 3954/2020 Sb. NSS, bod 21).

39. Soud tedy interpretuje § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií tak, že vlastník jednotky je povinen uvést klasifikační třídu ukazatele energetické náročnosti při pronájmu jednotky jak ve všech informačních materiálech, tak i ve všech reklamních materiálech. Na vznik této povinnosti nemá vliv, kde (jakou formou a v jakém komunikačním médiu) je takový informační nebo reklamní materiál uveřejněn.
40. Zbývalo zodpovědět otázku, zda konkrétní záměr žalobce pronajmout předmětnou jednotku, zveřejněný na žalobcově elektronické úřední desce, byl informačním materiálem a/nebo reklamním materiálem ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií.
41. V posuzované věci žalobce na své elektronické úřední desce zveřejnil *záměr pronájmu bytové jednotky formou veřejné licitace*. Z obsahu správního spisu vyplývá, že takto žalobce zveřejnil konkrétní údaje o velikosti, podlahové ploše a umístění pronajímané jednotky, době trvání nájemní smlouvy a minimálním nájemném. Současně žalobce zveřejnil, že o pronájem bytu se zájemci mohou ucházet formou veřejné licitace konané určitého dne na určitém místě. Žalobce výslovně zveřejnil, že *veřejně hledá zájemce o nájem bytu s nejvyšší nabídkou na cenu nájmu* (viz soubor Podmínky-byt-391, zveřejněný na elektronické úřední desce žalobce).
42. Podle soudu lze právě uvedený obsah zveřejněného záměru kvalifikovat jako *reklamní materiál* ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií. Zveřejněné informace samy o sobě, bez potřeby další interpretace, odůvodňují závěr, že žalobce záměr zveřejnil proto, aby měl možnost uzavřít nájemní smlouvu na předmětnou jednotku s nájemným v co nejvyšší výši. Žalobce zveřejněním usiloval jednak o to, aby jednotku pronajal, a dále o to, aby získal co největší příjem z pronájmu. Záměr má tedy zjevný inzertní charakter. Žalobce výslovně ve zveřejněném textu uvedl, že *veřejně hledá zájemce o nájem bytu s nejvyšší nabídkou* (důraz přidán soudem). V bodě 37 tohoto rozsudku soud vyložil, že reklamním materiálem může záměr být za podmínky, že by šlo o prezentaci předmětné jednotky s cílem podpořit její pronájem (vyhledat a zvolit nájemce nejvýhodnějšího pro pronajímatele). Žalobce sám důvod zveřejnění svého záměru popsal tak, že *veřejně hledá zájemce o nájem bytu s nejvyšší nabídkou* – že jde o prezentaci jednotky a že k této prezentaci žalobce přistoupil s cílem podpořit její pronájem, je tedy zcela jasné.
43. Soud pro vyloučení všech pochybností dodává, že zveřejněný záměr je nepochybně i *informačním materiálem při pronájmu jednotky* ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o

hospodaření energií, neboť obsahuje informace o kvalitách pronajímané jednotky (velikost, podlahová plocha, umístění) a podmínkách nájemní smlouvy (doba trvání nájemní smlouvy, výpovědní doba, minimální nájemné). V záměru tedy žalobce *informoval* o tom, jaká jednotka a za jakých podmínek je k mání, kdy a kde mají zájemci činit své nabídky, a informoval i tom, že vybere toho, kdo nabídne nejvíc. I komentářová literatura citovaná v bodě 55 tohoto rozsudku označuje záměr za *informativní* úkon. Závěru, že se jednalo o informační materiál, nasvědčovalo i žalobní tvrzení žalobce v bodě 3 žaloby, že účelem zveřejnění záměru bylo mj. to, aby se o příslušném právním jednání obce včas dozvěděli občané obce.

44. Soud uzavírá, že zveřejněný záměr byl jak *informačním materiálem při pronájmu jednotky*, tak i *reklamním materiálem při pronájmu jednotky* ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií.
45. Soud tedy aprobuje závěr správních orgánů, že předmětný záměr lze považovat za informační a reklamní materiál ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií. Soud se ztotožňuje se závěry správních orgánů na str. 6 prvoinstančního rozhodnutí, resp. na téže straně napadeného rozhodnutí: „Z povahy věci zveřejněný záměr pronájmu BJ Skalná obsahuje informace o stavu procesu pronájmu (odstraňuje neurčitost probíhajících procesů), kdy v uvedeném případě zveřejněný záměr pronájmu BJ Skalná obsahuje určitá data, ze kterých potenciální zájemce získává komplexní informace o procesu pronájmu. Ve zveřejněném záměru jsou z povahy věci informace, tedy relevantní údaje a data obsahující hodnoty, které adresátovi (v tomto případě zájemci) nějakým způsobem pomáhají, přičemž všechna uvedená sdělení (ve zveřejněném záměru) snižují míru neurčitosti na straně adresáta (zájemce). Z výše uvedeného zcela jasně vyplývá, že zveřejněný záměr pronájmu BJ Skalná má povahu informačního a reklamního materiálu a vztahuje se na něj ustanovení § 7a odst. 3 písm. c) zákona č. 406/2000 Sb., neboť informuje potenciální zájemce o záměru účastníka řízení realizovat pronájem jednotky.“ (str. 6 prvoinstančního rozhodnutí); [Z]áměr pronajmout svůj majetek se dá zahrnout pod pojem „informační“ materiál, jak stanovuje § 7a odst. 3 zákona č. 406/2000 Sb., jelikož tímto „záměrem“ obec „informuje“ veřejnost o svém záměru pronajmout jednotku. Není tedy pravdou, že „záměr“ je pouze „technický úkon“ a že je „smyslem záměru učinit majetková jednání obce transparentními a zároveň hospodárnými, nikoliv informovat potenciální zájemce o detailních vlastnostech jednotky“. Právě jeho prostřednictvím se veřejnost dozvídá o „záměru“ obce jakýmkoliv způsobem disponovat se svým majetkem a právě toto zveřejnění „záměru“ aktivuje povinnosti uvedené v § 7a odst. 3 zákona č. 406/2000 Sb., tedy již v tomto „záměru“ uvádět klasifikační třídy ukazatele energetické náročnosti budov, aby měli případní zájemci dostatek informací o této jednotce a tím pádem se mohli kvalifikovaně rozhodnout, zda si uvedenou jednotku pronajmou či nikoliv“ (str. 6 napadeného rozhodnutí). Soud se ztotožňuje, jak výše vyložil, i s posouzením žalovaného na str. 6 napadeného rozhodnutí, že za *informační a reklamní materiály* lze považovat jakékoliv sdělení určené široké veřejnosti vizuální (papírovou, online) nebo zvukovou formou, které obsahuje nabídku pronájmu konkrétní jednotky, a následně vede k možnosti uzavření nájemní smlouvy jednotky. Taková interpretace odpovídá dikci, smyslu i účelu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií.
46. Jádrem žalobní argumentace spočívalo v tom, že zveřejněním záměru žalobce plnil povinnost stanovenou v § 39 odst. 1 zákona o obcích, a proto podle žalobce zveřejněný záměr nemohl podléhat regulaci § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií. Této argumentaci nemohl soud přisvědčit.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

47. Soud výše vyložil, proč není pro aplikaci § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií právně relevantní, kde (jakou formou a v jakém komunikačním médiu) je informační nebo reklamní materiál uveřejněn. Jelikož se však žalobní argumentace upínala na charakter a účel zveřejnění na úřední desce podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, považuje soud za vhodné zaujmout k tomu stanovisko.
48. Podle § 26 odst. 1 správního řádu platí, že každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.
49. Úřední deska je komunikační platformou obce (viz MAREK, David. § 26 [Úřední deska]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 160, marg. č. 5.). *Na úřední desce se vyvěšují především písemnosti, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, doručuje-li se veřejnou vyhláškou podle § 25 SpŘ. Úřední deska ale slouží rovněž k vyvěšování celé řady dalších dokumentů podle zvláštních zákonů, přičemž tyto dokumenty se správním řízením nijak nesouvisejí. Tak například na úřední desce obecního úřadu se povinně publikují obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (§ 12 odst. 1 OZř), přičemž vyvěšení na úřední desce je podmínkou jejich platnosti. (...) S publikací dokumentů na úředních deskách obecních úřadů, krajských úřadů či Magistrátu hlavního města Prahy počítají i jiné zákony. Například zákon o odpadech ve svém § 37 odst. 3 stanoví, že obecní úřad na své úřední desce zveřejní informaci o umístění opuštěného vozidla na vybrané parkoviště, či zákon o rybářství, jehož § 21 odst. 3 stanoví, že krajský úřad vyvěšuje na úřední desce rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru, rozhodnutí o změně rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru nebo rozhodnutí o zrušení rybářského revíru, který se nachází v obvodu jeho působnosti. Dalším příkladem může být § 14 RefMíst, podle něhož se vyhlášením místního referenda v obci rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Vyhlášením místního referenda ve statutárním městě se rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva statutárního města na úřední desce magistrátu statutárního města a na úředních deskách úřadů všech městských částí nebo městských obvodů po dobu 15 dnů (viz JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 26 [Úřední deska]. In: JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 178). O tom, že prostřednictvím úřední desky se informace na ni umístěné zveřejňují, stejně jako prostřednictvím kteréhokoli jiného komunikačního média, nemůže být pochyb. Žalobce ostatně akt zveřejnění, tedy zpřístupnění informace neurčitěmu okruhu subjektů, nepopírá.*
50. Podle § 38 odst. 1 věty první zákona o obcích musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti.
51. Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích je obec povinna zveřejnit svůj záměr prodat, směniti, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčiti hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitá věc se v záměru označí údaji

podle zvláštního zákona platnými ke dni zveřejnění záměru.

52. Podle § 39 odst. 3 zákona o obcích se ustanovení odstavce 1 (mj.) nepoužije, jde-li o pronájem bytů.
53. Soud tedy konstatuje, že žalobci *nebyla* zákonem o obcích uložena povinnost záměr pronájmu předmětné jednotky zveřejnit, neboť odst. 3 § 39 tohoto zákona pronájem bytů z povinného zveřejňování podle odst. 1 explicitně vyloučil. Žalobce tedy při zveřejnění záměru nemohl plnit povinnost podle § 39 odst. 1 zákona o obcích. Žalobce tedy na své elektronické úřední desce záměr zveřejnil, aniž by mu to zákon o obcích ukládal. Soud zdůrazňuje, že žalobci žádný zákon nebránil v tom, aby záměr zveřejnil právě na úřední desce, neboť, jak bylo výše uvedeno, úřední deska je komunikační platformou obce. To ale neznamená, že by, pokud jde o obsah zveřejněných informací, nemusel dodržet všechny obecně závazné právní předpisy.
54. Ke konkrétní žalobní argumentaci uvádí soud následující.
55. *Smyslem záměru je učinit majetková jednání obce transparentními a zároveň hospodárnými (s ohledem na § 38), neboť obec jím vyzývá případné zájemce k podávání vlastních nabídek a každému dává možnost se k dispozici vyjádřit a namítat případnou nehospodárnost či neúčelnost (viz POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 223, marg. č. 2). I ustálená judikatura civilních soudů spatřuje účel právní úpravy publikace záměru obce především v informování občanů o dispozicích s obecním majetkem; jde o to, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost projevit sami zájem o nabytí věcí, resp. práv plynoucích z obecního majetku (viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, nebo ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 29 ICdo 32/2016). Smysl zveřejnění záměru obce k převodu nemovitého majetku spočívá v tom, aby všichni potencionální zájemci o koupi tohoto majetku měli rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit a aby před uplynutím stanovené lhůty orgány obce neučinily taková opatření, pro která by ke včasné nabídce zájemce jiného již nemohlo být přihlédnuto (viz rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010). Účel publikace záměru obce prodat nemovitost není naplněn pouze v případě, obsahuje-li listina obecné sdělení o záměru převést nemovitosti a výslovnou výzvu občanům k předložení jejich nabídek. Tento účel může být splněn i v případě, že je zveřejněn záměr obce prodat nemovitosti konkrétnímu zájemci, s jasnou a určitou identifikací nemovitostí a s výzvou občanům uplatnit v zákonné lhůtě připomínky k zamýšlenému převodu (viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, nebo ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 29 ICdo 32/2016). Povinnost zveřejnit záměr není povinností soukromoprávní povahy. Záměr proto není soukromoprávním jednáním (srov. například usnesení NS ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010, rozsudky téhož soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 28 Cdo 2623/2003, a ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003). Záměr není ani veřejným příslibem, ani vyhlášením veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku (rozhodnutí ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010). Jedná se o povinnost veřejnoprávní, byť s možnými konsekvencemi v rovině soukromoprávní, která sleduje veřejný zájem na transparentnosti a hospodárnosti nakládání s veřejným majetkem (například rozsudky NS ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010, a ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007). Svou povahou se jedná o informativní (správní) úkon, na jehož základě mohou případní zájemci iniciovat smluvní proces směřující k uzavření obcí zamýšlené smlouvy, tedy o jakousi veřejnoprávní obdobu*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku (viz POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 224, marg. č. 3).

56. Z výše uvedeného vyplývá, že smyslem a účelem povinnosti obce podle § 39 odst. 1 zákona o obcích zveřejnit záměr k majetkoprávní dispozici s obecním majetkem je naplnění veřejného zájmu jednak na veřejné kontrole hospodaření s obecním majetkem (aby byl využíván účelně a hospodárně), jednak na zpřístupnění informace o záměru obce potenciálním zájemcům o obecní majetek. Jde tedy o to, aby veřejnost mohla nakládání s obecním majetkem kontrolovat a ucházet se o něj.
57. Žalobce argumentoval v bodech 2 až 4 žaloby tím, že primárním účelem § 39 zákona obcích je zajištění transparentnosti hospodaření s obecním majetkem, a nikoli *pouze* předem informovat zájemce o zamýšleném pronájmu.
58. S výhradou, že nebylo relevantní, že byl záměr zveřejněn na úřední desce žalobce, a že záměr nebyl zveřejněn v režimu § 39 odst. 1 zákona o obcích (viz výše), uvádí soud, že zveřejněním záměru pronajmout předmětnou jednotku žalobce dával najevo vůli pronajmout předmětnou jednotku a oslovoval okruh potenciálních zájemců s nabídkou pronájmu s cílem dosáhnout co nejvyššího výtežku. Zveřejněním tak žalobce mohl plnit veřejný zájem (veřejná kontrola hospodaření s obecním majetkem a zpřístupnění informace o záměru obce potenciálním zájemcům o obecní majetek). V posuzované věci žalobce zveřejněním záměru však jistě plnil i svůj soukromý zájem na dosažení co nejvyššího výtežku z pronájmu.
59. Není pravdou, že by správní orgány ve svých rozhodnutích uvedly, že účelem zveřejnění záměru je *pouze* předem informovat zájemce o zamýšleném majetkoprávním úkonu. Správní orgány vycházely z toho, že zveřejnění záměru dle § 39 odst. 1 zákona o obcích je informativním úkonem informujícím širokou veřejnost o skutečnosti, že zájemci o pronájem budou moci podat nabídky a vyjádření k uveřejněnému pronájmu (srov. např. str. 6 a 11 prvoinstančního rozhodnutí), a že jeho účelem je předem informovat případné zájemce o pronájmu (srov. str. 4 prvoinstančního rozhodnutí). I žalobce v bodě 3 žaloby tvrdil, že účelem záměru je, aby se o případném majetkoprávním jednání včas dozvěděli občané obce. I když informování zájemců o zamýšleném majetkoprávním jednání obce nemusí být jediným účelem zveřejnění záměru, nic to nemění na skutečnosti, že jedním z účelů zveřejnění záměru to nepochybně je. Tyto závěry platí obecně. V posuzované věci žalobce *veřejně hledal zájemce o nájem bytu s nejvyšší nabídkou* - žalobce tedy zjevně hledal prostřednictvím zveřejněného záměru takového nájemce, který mu za pronájem zaplatí nejvíc. O tomto motivu zveřejněného záměru tedy nelze pochybovat, kdy jiné případně existující žalobcovy důvody zveřejnění na tom nic nemění. Soud znovu opakuje, že skutečnost, že žalobce svůj záměr, který byl svým obsahem inzerátem o nabídce pronájmu bytu, zveřejnil na úřední desce, nehraje z hlediska § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií žádnou roli.
60. Žalobci bylo lze přisvědčit, že § 39 odst. 1 zákona o obcích stanovuje obsahové náležitosti záměru zveřejněného podle tohoto zákonného ustanovení. V posuzované věci se však § 39 odst. 1 zákona o obcích na záměr zveřejněný žalobcem nevztahoval podle odstavce 3 tohoto zákonného ustanovení (viz výše). I kdyby však žalobce zveřejněním záměru plnil povinnost dle § 39 odst. 1 zákona o obcích, nedomnívá se soud, že by se z tohoto důvodu neměl na zveřejněný záměr vztahovat § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií.

Pokud totiž zveřejněný záměr naplňuje pojmové znaky jiného úkonu [zde informačního a reklamního materiálu ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií], musí splnit i požadavky kladené zákonem na tento jiný úkon. Pro uplatnění výkladového pravidla *lex specialis derogat legi generali* není místo, neboť toto pravidlo „lze použít pouze v případě kolize dvou právních norem se stejným předmětem úpravy, a to jen tehdy, jestliže se jejich souběžná aplikace vylučuje“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2017, č. j. 6 As 219/2017-245, publ. pod č. 3681/2018 Sb. NSS, bod 40). Soud tedy obecně uvádí, že § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií toliko stanovuje povinnou náležitost reklamních a informačních materiálů týkajících se pronájmu jednotky. Pokud je záměr majetkoprávní dispozice obce ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích zároveň informačním a reklamním materiálem ve smyslu citovaného ustanovení zákona o hospodaření energií, pak i tento záměr musí obsahovat uvedení klasifikační třídy energetické náročnosti budovy. Souběžná aplikace § 39 odst. 1 zákona o obcích a § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií není vyloučena, když takové aplikaci nic nebrání. Jak správně uvedl žalovaný na str. 7 napadeného rozhodnutí, „[o]dvolací správní orgán dále připomíná, že i když zákon č. 128/2000 Sb., podle nějž obviněný zveřejnil záměr pronájmu jako vlastník BJ Skalná, nestanoví povinnost uvést ve zveřejněném záměru klasifikační třídu ukazatele energetické náročnosti podle prováděcího právního předpisu, tak vlastník jednotky je povinen si z pozice vlastnictví zjistit, zda pro něj neplatí ještě další povinnosti podle jiných zákonů a těmito se potom řídit. V tomto případě nelze hovořit o kolizních neboli hierarchických kritériích, neboť nelze stanovit prioritu právních norem (zákon č. 128/2000 Sb. a zákon č. 406/2000 Sb.). Tyto dotčené zákony vedle sebe jsou bezrozporné a nelze proto uplatnit kolizní pravidla a právní norma se musí uplatnit jak podle zákona č. 128/2000 Sb., tak podle zákona č. 406/2000 Sb., a to ve vzájemné souvislosti“. Pokud civilní judikatura dovodila, že náležitosti záměru, vyplývající z § 39 odst. 1 zákona o obcích, jsou povinné a nelze je rozšiřovat na údaje zákonem nevyžadované a z jejich absence pak dovozovat absolutní neplatnost následně uzavřeného právního úkonu (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 29 ICdo 32/2016; nebo ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3890/2017), lze tyto závěry vztáhnout právě jen k důsledkům platnosti právního jednání a nelze je mechanicky aplikovat i na přestupkovou odpovědnost žalobce v případě, že jím zveřejněný záměr naplňuje znaky informačního a reklamního materiálu dle § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií a neobsahuje tímto zákonem vyžadované náležitosti. Žalobci nelze přisvědčit, že tím, že v § 39 odst. 1 zákona o obcích není uveden požadavek stanovený v § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií, zákonodárce vyloučil záměry § 39 odst. 1 zákona o obcích z aplikace § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií. Nic takového z § 39 odst. 1 zákona o obcích ani z § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií nevyplývá. Argumentace porušení čl. 2 odst. 3 LZPS byla tedy nepřipadná – žalobce byl totiž nucen plnit povinnost, která mu byla uložena v § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií. Subjektem této povinnosti je podle zákona o hospodaření energií vlastník jednotky, kdy mezi účastníky nebylo sporu o tom, že vlastníkem předmětné jednotky byl žalobce. Povinnost stanovená v § 7a odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o hospodaření energií tak zcela zřejmě tížila i žalobce jako obec. Žádným interpretačním postupem nebylo lze dospět k závěru, že by žalobce jako obec tato povinnost tížit neměla. Ze zákona o hospodaření energií nelze dovodit existenci různých skupin vlastníků jednotek, které by tato povinnost měla či neměla tížit (shodně žalovaný na str. 6 napadeného rozhodnutí a správní orgán prvního stupně na str. 7 prvoinstančního rozhodnutí). Předmětná povinnost tak tíží všechny vlastníky jednotek, tedy i žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Rovněž z dikce § 12a odst. 1 písm. l) zákona o hospodaření energií, normujícího skutkovou podstatu přestupku, že jehož spáchání byl žalobce potrestán, vyplývá, že subjektem přestupku dle § 12 odst. 1 písm. l) zákona o hospodaření energií je mj. právnická osoba. Obec je dle čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR ve spojení s jejím čl. 99 a § 2 odst. 1 zákona o obcích ve spojení s § 210 odst. 1 občanského zákoníku právnickou osobou, konkrétně veřejnoprávní korporací.

61. Dovolával-li se žalobce v bodech 6 a 9 žaloby stanovisek a metodických doporučení Ministerstva vnitra ČR, nemohl mít jejich obsah vliv na rozhodnutí soudu. Pro rozhodování správních soudů nejsou doporučení orgánů státní správy závazná. V posuzované věci žalobce jednal v rámci samostatné působnosti, tudíž vztah podřízenosti a nadřízenosti mezi žalobcem a ministerstvem vůbec nepřicházel do úvahy. V posuzované věci nešlo ani o to, že by se žalobce domáhal své dobré víry a legitimního očekávání, že správní úřad bude jednat v souladu se správní praxí ustálenou podle metodických doporučení. Stanoviska a metodická doporučení Ministerstva vnitra ČR, odkazovaná žalobcem, se totiž týkala jednání žalobce a nikoli postupů při interpretaci práva ze strany žalovaného i jemu podřízených správních úřadů. Lze ještě dodat, že metodická doporučení se vůbec netýkala zákona o hospodaření energií, nýbrž jen zákona o obcích. Soud shrnuje, že nebylo právně významné, zda s uvedením klasifikační třídy energetické náročnosti počítala či nepočítala metodická doporučení a stanoviska Ministerstva vnitra ČR, neboť tato povinnost žalobci vyplývala ze zákona o hospodaření energií, kterým byl žalobce povinen se řídit.
62. Konečně pokud žalobce poukazoval na to, že pojmy „informační“ a „reklamní“ odkazují na soukromoprávní povahu materiálů, na něž se tato povinnost vztahuje, uvádí k tomu soud, že ani tuto námitku neshledal důvodnou. Ze zákona o hospodaření energií totiž nijak nevyplývá, proč by informační a reklamní materiály měly být pouze soukromoprávní povahy. Jak je uvedeno výše, i záměr pronajmout předmětnou jednotku byl informačním a reklamním materiálem ve smyslu § 7a odst. 3 písm. c) zákona o hospodaření energií.
63. Záměr dle § 39 odst. 1 zákona o obcích, zveřejněný na úřední desce podle § 26 správního řádu, nelze považovat za veřejnou listinu ve smyslu § 567 občanského zákoníku, jak tvrdil žalobce. Podle § 567 občanského zákoníku je veřejnou listinou *listina vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci nebo listina, kterou za veřejnou listinu prohlásí zákon*. Zákon o obcích záměr o majetkoprávní dispozici ve smyslu jeho § 39 odst. 1 za veřejnou listinu neprohláší. Stejně tak není záměr vydán orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci. Pravomocí se rozumí oprávnění státního orgánu řešit otázky, které jsou mu zákonem svěřeny, jinými slovy, je jeho způsobilostí vykonávat v rámci dělby moci určitý okruh veřejné moci jako moc vrchnostenskou (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 942/11, bod 13). Pravomoc je tedy spojena s výkonem vrchnostenské veřejné moci, tedy moci autoritativně rozhodující o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně, přičemž subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu (takto již usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93; či nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 229/98). Z uvedeného je zřejmé, že pokud obec zveřejňuje záměr o majetkoprávní dispozici, nevykonává svou pravomoc, neboť při tomto postupu nerealizuje veřejnou moc (nerozhoduje o ničích právech a povinnostech). To, že listina je veřejnou listinou pouze tehdy, bude-li výsledkem uplatnění veřejné moci, potvrzuje i komentářová literatura

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k občanskému zákoníku [srov. LAVICKÝ, P. § 567 In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1–654). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1821].

64. Soud tedy žalobu neshledal důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V.

Náklady řízení

65. Výrokem II tohoto rozsudku rozhodl soud tak, že žádnému z účastníků řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť žalobce neměl ve věci úspěch (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*) a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 7. února 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.

předseda senátu