



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **REALMA s.r.o.**, se sídlem Věžeňská 116/5, Praha, zast. Mgr. Markem Hejdukem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha, proti žalované: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2022, č. j. 17 A 15/2020-54,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2019, č. j. SEI-5088/2019/90.221-4; tímto rozhodnutím žalovaná změnila rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro hlavní město Prahu a Středočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 8. 2019, č. j. SEI-3004/2019/10.102-8, kterým byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání 6 přestupků podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění účinném od 1. 7. 2015 (dále jen „zákon o hospodaření energií“).

[2] Správní orgán I. stupně provedl dne 15. 4. 2019 u stěžovatelky kontrolu dodržování zákona o hospodaření energií. Výsledky kontroly zaznamenal do protokolu o kontrole ze dne 30. 4. 2019, č. j. SEI-1855/2019/10.101-6; tyto výsledky kontroly byly následně stěžejním podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Na základě provedené kontroly správní orgán I. stupně zjistil, že stěžovatelka jako stavebník při výstavbě nových budov (6 rodinných domů v obci Bašť) nedoložila v době ohlášení staveb příslušnému stavebnímu úřadu v období od 10. 4. 2017 do 3. 7. 2017 průkazy energetické náročnosti budovy (dále také jen „PENB“) prokazující splnění požadavků na energetickou náročnost budov na nákladově optimální úrovni od 1. 1. 2013 podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o hospodaření energií a nezajistila těmito PENB podle § 7 odst. 1 písm. d) téhož zákona posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti alternativního systému dodávek energie. Správní orgán I. stupně uložil stěžovatelce za spáchané přestupky pokutu v celkové výši 200 000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala stěžovatelka odvolání, na základě kterého žalovaný prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že upřesnil znění výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně a snížil uloženou pokutu na 160 000 Kč.

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou městský soud podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[5] Městský soud především zdůraznil, že stěžovatelka byla jako stavebník povinna splnit podle § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií požadavky na energetickou náročnost budov podle předpisů účinných ke dni ohlášení staveb. Za rozhodný je nutné považovat právě den ohlášení stavby, nikoli den vyhotovení PENB, což znamená, že požadavky kladené na PENB je nutno hodnotit podle předpisů účinných ke dni ohlášení stavby. Jelikož stěžovatelka ohlásila stavbu 4 rodinných domů dne 10. 4. 2017 a 2 rodinných domů dne 3. 7. 2017, byla povinna k ohlášení staveb doložit takové PENB, které budou odpovídat požadavkům účinné právní úpravy právě k těmto datům. Tomu dle městského soudu odpovídá také požadavek směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU o energetické náročnosti budov.

[6] Městský soud dále odmítl názor stěžovatelky, že v dané věci bylo namíste aplikovat přechodné ustanovení vyhlášky č. 230/2015 Sb., která novelizovala vyhlášku č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov. Podle přechodného ustanovení vyhlášky č. 230/2015 Sb. (čl. II této vyhlášky) *se průkaz zpracovaný přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky považuje za průkaz energetické náročnosti budovy vydaný podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti této vyhlášky*. Z tohoto přechodného ustanovení podle městského soudu nelze dovozovat, že všechny dříve zpracované PENB je nutno považovat za průkazy souladné s novými požadavky na tyto průkazy. Toto přechodné ustanovení se zjevně týká pouze takových průkazů, které byly zpracovány již za účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb., avšak ještě nesplňovaly požadavky stanovené novelou provedenou vyhláškou č. 230/2015 Sb. Za nesmyslné označil městský soud tvrzení, aby průkazy vyhotovené s odstupem více než 2,5 roku byly touto novelizací retroaktivně prohlášeny za souladné s požadavky kladenými novou vyhláškou. *Ad absurdum* by výklad stěžovatelky

pokračování

znamenal, že veškeré dříve vypracované průkazy (např. průkazy vypracované dle vyhlášky č. 291/2001 Sb.) by bylo možné dokládat k nově ohlašovaným stavbám.

[7] Není podstatné, že Ministerstvo průmyslu a obchodu vydalo vyhlášku č. 78/2013 Sb. Až dne 22. 3. 2013, tj. téměř tři měsíce poté, co byl zákonem č. 318/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 novelizován § 7 zákona o hospodaření energií. Žalobkyně totiž stavby ohlásila až dne 10. 4. 2017 a dne 3. 7. 2017, tedy po více než čtyřech letech od nabytí účinnosti novely zákona o hospodaření energií provedené zákonem č. 318/2012 Sb. a od nabytí účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb., kdy si již měla být vědoma nesouladu obsahu předloženého PENB s tehdy účinnou právní úpravou.

[8] Městský soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že se nejednalo o nové stavby, neboť byly zpracovány podle projektů přede dnem 6. 1. 2013. Novou stavbou ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií je nutno rozumět takovou stavbu, jejíž realizace dosud nebyla ohlášena (nikoli stavbu, na kterou dosud nebyl vypracován projekt). Stejně tak městský soud uvedl, že i když byly stavby povoleny stavebním úřadem (resp. stavební úřad vydal souhlas s jejich výstavbou), při vydávání souhlasu stavební úřad nehodnotil, zda splňují stavby požadavky z hlediska zákona o hospodaření energií – to stavební úřad nemůže posuzovat. Stavební úřad při vydání souhlasu toliko ověřil, že stěžovatelka doložila veškeré potřebné doklady. Kontrolou zákona o hospodaření energií je pověřena právě žalovaná – pouze ta mohla hodnotit, zda stěžovatelkou předložené PENB splňují požadavky vyplývající ze zákona o hospodaření energií a z na něj navazujících prováděcích předpisů. Stejně tak městský soud nepovažoval za relevantní analogii s občanskými a dalšími průkazy.

[9] Ve vztahu k uložené pokutě městský soud zdůraznil, že stěžovatelka se dopustila celkem 6 přestupků, přičemž za každý z nich jí mohla být uložena pokuta ve výši až 200 000 Kč. Městský soud odkázal na svůj rozsudek ze dne 29. 10. 2020, č. j. 15 A 11/2020-56, kterým zamítl žalobu týkající se téhož přestupku, přičemž v této věci soud neshledal nepřiměřenou pokutu za celkem 13 přestupků v obdobné věci (žalovaná uložila tamější žalobkyni pokutu za 13 stejných přestupků v celkové výši 200 000 Kč); ani pokutu uloženou stěžovateli tak soud neshledal nepřiměřenou. K tomu městský soud zdůraznil, že uložené pokuty nelze srovnávat pouze aritmeticky s podobnými případy. Snížení pokuty žalovanou z 200 000 Kč na 160 000 Kč shledal soud řádně odůvodněné, přičemž neshledal důvody pro moderaci uložené pokuty.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, ve které rozporovala závěry o spáchání přestupku podle § 12a zákona o hospodaření energií s odkazy na § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka především namítala, že v rámci tehdy účinného legislativního rámce zpracovala jeden typový projekt (pro jeden typ řadového domu), který byl následně opakovaně užíván pro výstavbu dalších takových typových domů a k němuž byl vyhotoven jeden typový PENB. Projektování proběhlo v roce 2012, PENB byl vyhotoven v roce 2013 a následně až do ohlášení staveb probíhala jednání i za účasti stavebního úřadu o parametrech výstavby v širším celku celé lokality. Všechny 6 ohlášených staveb bylo na

základě PENB ze dne 6. 1. 2013 postaveno, všechny tyto stavby byly zkolaudovány a stěžovatelce nelze vyčítat, že PENB nechala zpracovat v době, kdy již byl účinný novelizovaný zákon o hospodaření energií a ještě neexistovala vyhláška č. 78/2013 Sb. Jestliže § 7a odst. 4 zákona o hospodaření energií v souladu s čl. 11 odst. 8 směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov stanoví dobu platnosti PENB na 10 let, adresáti právních norem se na tuto dobu platnosti oprávněně spoléhají. Tato doba platnosti je stanovena i z důvodu, aby bylo možné PENB po určitou dobu využívat pro účely, pro něž byl vyhotoven. Městský soud se nezabýval důvody obecné desetileté platnosti PENB a nevypořádal se tak se zásadní námitkou stěžovatelky spočívající v otázce, k čemu měl platný PENB z 6. 1. 2013 stěžovatelce vůbec sloužit.

[12] Městský soud i žalovaná svými názory nereflektují podmínky investiční obytné výstavby v České republice. Není nestandardní, že od prvotního záměru výstavby do jeho kolaudace uplyne i deset let. Stěžovatelka proto pochopitelně nejprve zpracovala PENB (dne 6. 1. 2013), teprve následně ohlásila realizované stavby (dne 10. 4. 2017 a 3. 7. 2017), přičemž k uplynutí 4 let mezi těmito okamžiky nedošlo proto, že by zpracované PENB ležely „v šuplíku“, nýbrž proto, že dojednat všechny parametry výstavby se stavebním úřadem trvá dlouhou dobu.

[13] Na PENB z 6. 1. 2013 je třeba pohlížet jako na řádně uplatnitelný i s ohledem na znění čl. II odst. 4 zákona č. 318/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, podle něhož jsou průkazy energetické náročnosti budov zpracované přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona platné 10 let od doby svého vypracování a považují se za průkazy podle tohoto zákona s výjimkou průkazu podle § 7a odst. 1 písm. a), tj. s výjimkou průkazů vyhotovených pro účely stavebního řízení při výstavbě nových budov, tedy i průkazu, jaký si nechala vyhotovit stěžovatelka. PENB stěžovatelky byl nicméně vyhotoven až 6. 1. 2013, tj. 6 dní po nabytí účinnosti zákona č. 318/2012 Sb., takže se na ni daná výjimka v přechodném ustanovení *a contrario* neuplatní. Z toho stěžovatelka dovozuje, že jí vypracované PENB je nutno považovat za průkazy stále platné.

[14] Stěžovatelka opakovaně poukazovala na to, že legislativa týkající se PENB byla tvořena chaoticky a nepromyšleně. Městský soud měl vzít v potaz i čl. 12 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2010/31/EU, podle něhož *se požadavek na vydání certifikátu energetické náročnosti v případě dotčené budovy nebo ucelené části budovy neuplatní, je-li k dispozici certifikát vydaný podle směrnice 2002/91/ES nebo podle této směrnice a je-li tento certifikát platný*. Stěžovatelka tedy disponovala PENB, který bylo ve smyslu tohoto ustanovení třeba považovat za PENB podle směrnice 2010/31/EU. Jestliže městský soud s odkazem na cíl směrnice spočívající v zajištění výstavby s co nejnížší energetickou náročností a dopadem na životní prostředí dovodil, že stěžovatelka na základě PENB z 6. 1. 2013 vystavěla domy s energetickou náročností v rozporu s účinnou právní úpravou, učinil závěr bez opory ve skutkových zjištěních. V dodatečně zpracovaném PENB z 13. 11. 2018 podle metodiky vyhlášky č. 78/2013 Sb. je energetická náročnost budov prakticky totožná jako v PENB z 6. 1. 2013, takže vystavěné budovy požadavky na energetickou náročnost splňovaly.

[15] Podle názoru stěžovatelky neobstojí argument městského soudu, podle něhož by výklad přechodného ustanovení v čl. II vyhlášky č. 230/2015 Sb. zastávaný stěžovatelkou

pokračování

vedl k absurdnímu důsledku spočívajícímu v tom, že by bylo třeba považovat za PENB vydané podle vyhlášky č. 78/2013 Sb. i všechny PENB vydané podle předchozích obdobných vyhlášek, jako byla např. vyhláška č. 291/2001 Sb. Průkazy vydané podle vyhlášky č. 291/2001 Sb. totiž nebyly vydány jako průkazy podle § 7a zákona o hospodaření s energií.

[16] Formalistický je i výklad pojmu *nová stavba* zastávaný městským soudem, neboť tento pojem je třeba posuzovat v kontextu zákona o hospodaření energií a ve vztahu k PENB, jejichž platnost je stanovena na 10 let. U všech 6 ohlášených staveb se jednalo o totožnou budovu, k níž vznikl projekt v roce 2012. Jestliže od zpracování projektu v podobě výkresů a technické dokumentace, k nimž stěžovatelka nechala vypracovat daný PENB, uplynulo do ohlášení staveb několik let, bylo to proto, že tak dlouho trvá se stavebním úřadem dojednat všechny parametry výstavby. Platnost PENB je na 10 let stanovena proto, aby bylo PENB možné po určité stabilní dobu používat pro účely, pro které byl vyhotoven. K tomu stěžovatelka poukázala na analogii s občanskými průkazy, rodnými listy a technickými průkazy vozidel, které rovněž obsahují pouze ty údaje, jaké jsou vyžadovány v době jejich vydání. Jako klíčovou považuje právě stanovenou dobu platnosti PENB na 10 let.

[17] Dále stěžovatelka uvedla, že rozsudek městského soudu je vnitřně rozporný – tuto vadu spatřovala v tom, že městský soud sice uvedl, že žalovaná nezasahuje do pravomoci stavebního úřadu (stavební úřad není oprávněn hodnotit splnění požadavků podle zákona o hospodaření energií), na druhou stranu však soud uvedl, že stavební úřad bez doložení PENB nemohl stavbu vůbec povolit. Podle stěžovatelky nelze současně tvrdit, že domy nemohly být postaveny, jestliže byly při ohlašování staveb doložené nesprávné PENB, za situace, kdy domy reálně postaveny byly. Vydáním souhlasu stavební úřad naopak potvrdil, že stavby splňují požadavky energetické náročnosti budov.

[18] Městským soudem i žalovanou zdůrazňovaná společenská škodlivost jednání stěžovatelky není dána, jelikož dané stavby stojí, byly zkolaudovány a jejich energetická náročnost je prakticky totožná jak z pohledu metodiky vyhlášky č. 148/2007 Sb., tak z pohledu metodiky vyhlášky č. 78/2013 Sb. Uložená pokuta je proto nepřiměřená. Městský soud měl vzít v potaz pravidlo *in dubio mitius*, tj. při vzniku pochybnosti o samotné podstatě skutku měl vyhodnotit uloženou sankci jako zcela zjevně nepřiměřenou. Odůvodnění výše sankce v závěrečných pasážích rozsudku „*je jen variací na odůvodnění v rozhodnutí žalované*“, které nijak nebere v úvahu žalobní námitky k výši sankce.

[19] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na svém předchozím závěru o naplnění skutkové podstaty přestupku. Zopakovala, že z hlediska požadavků na PENB je rozhodující den, kdy stěžovatelka stavby ohlásila, nikoli den zpracování PENB. Proto PENB z 6. 1. 2013 předložený stěžovatelkou splnění daných povinností nedokládá, stěžovatelka byla naopak povinna předložit takové PENB, které budou v souladu s předpisy účinnými ke dni ohlášení staveb. K výši uložené pokuty žalovaná uvedla, že stěžovatelka se dopustila celkem 6 přestupků, přičemž každý z nich byl společensky závažný – stěžovatelka fakticky znemožnila stavebnímu úřadu posoudit, zda stavby splňují požadavky na energetickou náročnost budov, přičemž tato skutečnost je zásadní pro

každou stavbu. Žalovaná proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

[20] Na vyjádření žalované reagovala stěžovatelka replikou, ve které zopakovala své dřívější argumenty a trvala na zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Před věcným posouzením námitek uvedených v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud v návaznosti na odkaz stěžovatelky na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. uvádí, že rozsudek městského soudu netrpí nepřezkoumatelností. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, jak městský soud rozhodl, co jej k výroku o zamítnutí podané žaloby vedlo, přičemž jeho výrok zcela odpovídá odůvodnění napadeného rozsudku, které je srozumitelné a jasné (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS; ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[24] Rozsudek městského soudu rovněž není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS; ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS; či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). Městský soud v napadeném rozsudku vyjádřil zcela zřejmý názor, že z hlediska spáchání přestupku je rozhodný den, kdy stěžovatelka stavby ohlásila – teprve jejich ohlášením se dopustila přestupku podle zákona o hospodaření energií, neboť stavebnímu úřadu doložené průkazy energetické náročnosti budov neodpovídaly požadavkům podle tehdy účinné právní úpravy. Skutečnost, že stěžovatelka s tímto názorem nesouhlasí, nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu nezpůsobuje.

[25] Pokud jde o tvrzenou vnitřní rozpornost, ani tu Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal. Městský soud v bodě 44 jasně vysvětlil, že žalovaná ve svém rozhodnutí pouze zdůraznila, že z hlediska posuzování energetické náročnosti budov stavby nesplňovaly požadavky vyplývající ze zákona, proto neměly být postaveny – tímto tvrzením však podle městského soudu žalovaná pouze akcentovala závažnost spáchaného přestupku při odůvodnění výše sankce. Nijak tím nezasahovala do pravomoci stavebního úřadu. Městský soud i žalovaná zcela správně konstatovaly, že stavební úřad vydává souhlas s výstavbou na základě předložení všech předepsaných dokladů, přičemž za jejich správnost a relevantnost ke vztaženým a v rozhodném období platným a účinným právním předpisům odpovídá stavebník. Posuzování požadavků z hlediska zákona o hospodaření energií spadá do pravomoci žalované (k tomu viz § 12b odst. 4 zákona o hospodaření energií). Z hlediska nyní projednávané věci (posouzení odpovědnosti

pokračování

stěžovatelky za spáchané přestupky) je tak nerozhodné, že stavební úřad u 6 dotčených staveb vydal souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru.

[26] Z hlediska věcného posouzení námitek obsažených v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že zcela totožnou argumentací, jakou uplatnila stěžovatelka, se zabýval osmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 8 As 269/2020-61; tímto rozsudkem NSS zamítl kasační stížnost tamější žalobkyně proti rozsudku městského soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 15 A 11/2020-56 (tj. rozsudku, na který odkazoval městský soud v odůvodnění nyní přezkoumávaného rozsudku). Citovaná věc se přitom týkala skutkově totožné situace, kdy žalobkyně (Michlovský spol. s r. o.) doložila při ohlašování celkem 13 staveb (rodinných domů) stavebnímu úřadu PENB zpracované tentýž den (tj. šlo o PENB ze dne 6. 1. 2013), přičemž se jednalo o PENB ke stavbám nacházejícím se v téže lokalitě (obec Bašť).

[27] V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud posoudil všechny námitky obsažené i v nynější kasační stížnosti (kasační stížnost stěžovatelky je v zásadě totožná s kasační stížností ve věci č. j. 8 As 269/2020-61), přičemž soud nemá důvodu se od názoru vysloveného v tomto rozsudku jakkoli odchýlovat. Pro lepší přehlednost pouze stručně opakuje legislativní vývoj rozhodných ustanovení.

[28] Z hlediska věcného posouzení je stejně jako ve věci č. j. 8 As 269/2020-61 rozhodný § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií, podle něhož *je v případě výstavby nové budovy stavebník povinen plnit požadavky na energetickou náročnost budovy podle prováděcího právního předpisu a při podání žádosti o stavební povolení, žádosti o změnu stavby před jejím dokončením s dopadem na její energetickou náročnost nebo ohlášení stavby to doložit průkazem energetické náročnosti budovy, který obsahuje hodnocení splnění požadavků na energetickou náročnost budovy na nákladově optimální úrovni od 1. ledna 2013 [písm. a)] a posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti místního systému dodávky energie využívajícího energii z obnovitelných zdrojů, kombinované výroby elektřiny a tepla, soustavy zásobování tepelnou energií a tepelného čerpadla (dále jen „alternativní systém dodávek energie“)* [písm. d)].

[29] Podle § 7a odst. 1 písm. a) zákona o hospodaření energií je pak *stavebník, vlastník budovy nebo společenství vlastníků jednotek povinen opatřit si průkaz energetické náročnosti při výstavbě nových budov nebo při větších změnách dokončených budov.*

[30] Nesplnění některé z povinností podle § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií je sankcionováno jako správní delikt (dnes přestupek), viz § 12a odst. 1 písm. h) zákona o hospodaření energií.

[31] Ustavení § 7 zákona o hospodaření energií bylo až do 31. 3. 2013 prováděno vyhláškou č. 148/2007 Sb., o energetické náročnosti budov. S účinností od 1. 4. 2013 byla tato vyhláška nahrazena vyhláškou č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov. Zákon o hospodaření energií byl však ještě před účinností vyhlášky č. 78/2013 Sb. novelizován zákonem č. 318/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novelizační zákon“). Tento novelizační zákon změnil s účinností od 1. 1. 2013 mj. i § 7 zákona o hospodaření energií a nově upravitel předpoklady pro snižování energetické náročnosti budov, k čemuž předpokládal také vydání nové

prováděcí vyhlášky – k tomu však došlo až s účinností od 1. 4. 2013 shora citovanou vyhláškou č. 78/2013 Sb. Zákon o hospodaření energií tak v tomto „mezidobí“ (tj. v době od 1. 1. 2013 do 31. 3. 2013) obsahoval určitý deficit, který spočíval v tom, že pro účely nově stanovených předpokladů pro snižování energetické náročnosti budov absentoval prováděcí předpis.

[32] Čl. II bodu 4. novelizačního zákona také stanovil, že *průkazy energetické náročnosti budov zpracované přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona jsou platné 10 let od doby svého vypracování a považují se za průkazy podle tohoto zákona s výjimkou průkazu podle § 7a odst. 1 písm. a);* (tj. s výjimkou průkazu při výstavbě nových budov – viz výše).

[33] Rovněž prováděcí vyhláška č. 78/2013 Sb. byla následně novelizována, a to vyhláškou č. 230/2015 Sb. Čl. II posledně citované vyhlášky č. 230/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov, stanovil, že *se průkaz zpracovaný přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky* [tj. přede dnem nabytí účinnosti vyhlášky č. 230/2015 Sb.] *považuje za průkaz energetické náročnosti budovy vydaný podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti této vyhlášky.*

[34] V rozsudku č. j. 8 As 269/2020-61 Nejvyšší správní soud zcela jasně uvedl, že průkaz energetické náročnosti budovy, který musí být podle § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií předložen při ohlášení stavby, musí obsahovat náležitosti, jaké toto ustanovení vyžaduje k okamžiku ohlášení stavby. Tuto povinnost nelze po 1. 1. 2013 (tj. po novele provedené zákonem č. 318/2012 Sb.) splnit předložením průkazu energetické náročnosti budovy, který byl v rámci zpracování projektové dokumentace vyhotoven v souladu s dřívější právní úpravou, a tedy neobsahuje posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti alternativního systému dodávek energie ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d) zákona o hospodaření energií, což dřívější právní úprava nevyžadovala. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zcela jasně uvedl, že zmiňovaný deficit právní úpravy (absentující prováděcí předpis) nemá na posouzení věci vliv, neboť v daném případě žalobkyně stavby neohlašovala v tomto „mezidobí“, ale až v letech 2016 a 2017, tj. byla povinna respektovat ty požadavky, která právní předpisy kladly na PENB k okamžiku ohlašování staveb.

[35] Rovněž průkazy předložené stěžovatelkou a vypracované dne 6. 1. 2013 neobsahovaly posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti alternativního systému dodávek energie ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d) zákona o hospodaření energií a § 7 vyhlášky č. 78/2013 Sb., neboť tehdejší právní úprava toto posouzení nepožadovala. Předložené PENB tak sice vyhovovaly vyhlášce č. 230/2007 Sb., tj. právnímu předpisu, který prováděl zákon o hospodaření energií před novelou provedenou zákonem č. 318/2012 Sb., avšak neodpovídaly vyhlášce č. 78/2013 Sb., tj. vyhlášce, která nově (od 1. 4. 2013) upravovala konkrétní podobu PENB.

[36] Splnění povinností uvedených v § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií je nutno posuzovat ke dni, kdy stěžovatelka stavby ohlásila (tj. ke dni 10. 4. 2017 a 3. 7. 2017). Teprve tímto dnem se totiž dopustila přestupků podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona o hospodaření energií. Na tomto nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatelky o tom, že v období od 1. 1. 2013 do 31. 3. 2013 nebyl vydán prováděcí právní předpis ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií, neboť stěžovatelka v tomto „mezidobí“

pokračování

žádné stavby neohlašovala; to učinila až dne 10. 4. 2017 a dne 3. 7. 2017. Jak uvedl NSS v rozsudku č. j. 8 As 269/2020-61, v roce 2017 již žádný deficit v právní úpravě neexistoval, ke dni ohlášení staveb tak stěžovatelka byla povinna doložit takové PENB, které budou v souladu s předpisy účinnými k tomuto datu (tj. ke dni 10. 4. 2017 a 3. 7. 2017). K těmto dnům příslušné povinnosti jednoznačně vyplývaly ze zákona o hospodaření energií ve spojení s vyhláškou č. 78/2013 Sb., přičemž stěžovatelkou předložené PENB těmto povinnostem nedostály.

[37] Jde-li o namítané přechodné ustanovení obsažené v čl. II odst. 4 zákona č. 318/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, podle něhož *jsou průkazy energetické náročnosti budov zpracované přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona platné 10 let od doby svého vypracování a považují se za průkazy podle tohoto zákona s výjimkou průkazu podle § 7a odst. 1 písm. a) zákona o hospodaření s energií*, tedy s výjimkou průkazu, který je třeba opatřit při výstavbě nových budov nebo při větších změnách dokončených budov, ani odkaz na toto přechodné ustanovení neodůvodňuje změnu náhledu na věc. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 As 269/2020-61, výslovně uvedl, že *„toto přechodné ustanovení potvrzuje výše uvedené závěry v tom směru, že povinnosti stanovené zákonem o hospodaření energií ve spojitosti s výstavbou nových budov nelze splnit předložením PENB, jehož obsah odpovídá právní úpravě před novelizací zákona o hospodaření energií provedenou k 1. 1. 2013 zákonem č. 318/2012 Sb.“*; ani tato námitka tak nemůže být důvodná.

[38] Stejně tak neobstojí námitka týkající se výkladu pojmu „nová stavba“ ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií. Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění rozsudku č. j. 8 As 269/2020-61, v němž uvedl, že zákon o hospodaření energií, ani zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nevylučuje, aby stěžovatelka zpracovala jednu projektovou dokumentaci či jeden PENB pro určitou typovou stavbu a následně takovou projektovou dokumentaci či PENB opakovaně využívala při podání žádosti o stavení povolení u jednotlivých konkrétních staveb nebo při ohlášení takových staveb. Taková praxe je však v souladu se zákonem o hospodaření energií pouze v rozsahu, v němž jsou při každém jednotlivém podání žádosti o stavební povolení či ohlášení stavby splněny povinnosti, které tento zákon spojuje s výstavbou nové budovy. Jinak řečeno, stěžovatelka odpovídala za to, aby byl při každém z 6 ohlášení stavby doložen PENB obsahující všechny náležitosti stanovené v § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií, ve znění účinném v okamžiku ohlášení. Okamžik zpracování PENB ani doba jeho platnosti není z hlediska splnění dané povinnosti relevantní. Ze znění § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií jednoznačně vyplývá, že účelem tohoto ustanovení je primárně zajistit, aby byly nově stavěny budovy splňující zákonem dané požadavky na energetickou náročnost. Z žádného ustanovení zákona o hospodaření energií (jak v jeho původním znění, tak ve znění novely provedené zákonem č. 318/2012 Sb.) nelze dovodit, že by stěžovatelce zpracováním projektové dokumentace či PENB vzniklo legitimní očekávání, že bude moci danou dokumentaci či PENB používat ke všem účelům a bez jakýchkoli úprav i několik let po jejich vypracování.

[39] Důvodná nemůže být ani námitka týkající se přechodného ustanovení v čl. II vyhlášky č. 230/2015 Sb.; dané přechodné ustanovení změnové vyhlášky č. 230/2015 Sb. mohlo z povahy věci dopadat pouze na PENB vydané sice před nabytím účinnosti

změnové vyhlášky, ale již na základě a za účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb., jak ostatně uvedl ve svém odůvodnění již městský soud.

[40] Pokud jde o namítanou analogii s občanskými a dalšími průkazy, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že toto přirovnání není přiléhavé. Zákon o hospodaření energií jasně stanoví, že PENB je třeba předložit při ohlášení stavby, doložený PENB tak musí splňovat právě ty náležitosti, jaké právní úprava vyžaduje ke dni ohlášení stavby.

[41] Ani námitky týkající se absence společenské škodlivosti, a v jejím důsledku rovněž nepřiměřenosti uložené pokuty neobstojí, neboť škodlivost jednání, které má znaky přestupku podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona o hospodaření energií, spočívá v samotném nepředložení PENB splňujícího zákonem dané požadavky na energetickou náročnost budovy, což vede k tomu, že není možné spolehlivě posoudit splnění daných požadavků na energetickou náročnost včetně proveditelnosti alternativního systému dodávek energie. Na takto pojaté škodlivosti jednání vytýkaného stěžovatele založila své úvahy i žalovaná na str. 14-16 napadeného rozhodnutí. Výše pokuty pak byla primárně odůvodněna počtem spáchaných přestupků. V této souvislosti tedy nelze přisvědčit názoru stěžovatelky, že škodlivost jednání není dána jen proto, že stavební úřad vydal k dotčeným stavbám souhlas a že stavby byly zkolaudovány. Městský soud v napadeném rozsudku v dostatečném rozsahu, přehledně, logicky a srozumitelně zdůvodnil svůj závěr, podle něhož nebyla pokuta udělená stěžovateli zcela zjevně nepřiměřená, a proto nebyly dány důvody pro navrhovanou moderaci sankce. Námitka obsažená v kasační stížnosti pak nijak blíže nerozvádí, v čem konkrétně měl městský soud pochybit a jaké další okolnosti měl při posuzování výše sankce zohlednit.

[42] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že námitku vycházející z čl. 12 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2010/31/EU posoudil jako nepřipustnou, neboť stěžovatelka ji poprvé uplatnila až v podané kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

V. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí náhradu nákladů řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. dubna 2023

pokračování

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu