



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyní Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

žalobkyně: **Michlovský spol. s r.o.**, IČ: 60713089
sídlem Věžeňská 116/5, Praha 1

zastoupená advokátem Mgr. Markem Hejdkem
sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2

proti

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

**o žalobě proti rozhodnutí ústředního inspektorátu Státní energetické inspekce
č. 902020519 ze dne 5. 12. 2019, č. j. SEI-5089/2019/90.221-7**

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro hlavní město Prahu a Středočeský kraj č. 102017119 ze dne 22. 8. 2019, č.j. SEI-2993/2019-10.102-8 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).
2. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ve znění napadeného rozhodnutí byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 200 000 Kč za spáchání celkem 13 přestupků podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií (dále jen „zákon o hospodaření energií“), kterého se dopustila tím, že jako stavebník při výstavbě 13 nových budov - rodinných domů v obci Bášť -

nedoložila ke dni podání žádostí o „Ohlášení stavby“ na příslušném stavebním úřadu v období od 17. 10. 2016 do 11. 10. 2017 průkazy energetické náročnosti budovy (dále též 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) zákona o hospodaření energií posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti místního systému dodávky energie využívajícího energií z obnovitelných zdrojů, kombinované výroby elektřiny a soustavy zásobování tepelnou energií a tepelného čerpadla, a to u následujících nových budov:

- č. p. 348 – parc. č. st. 1077 - parc. č. podle PENB 344/144, dnem podání 17. 10. 2016,
- č. p. 381 - parc. č. st. 1076 - parc. č. podle PENB 344/55, dnem podání 17. 10. 2016,
- č. p. 382 - parc. č. st. 1075 - parc. č. podle PENB 344/54, dnem podání 17. 10. 2016,
- č. p. 383 - parc. č. st. 1074 - parc. č. podle PENB 344/53, dnem podání 17. 10. 2016,
- č. p. 353 – parc. č. st. 1103 – parc. č. podle PENB 551/23, dnem podání 11. 9. 2017,
- č. p. 388 - parc. č. st. 1102 - parc. č. podle PENB 551/8, dnem podání 11. 9. 2017,
- č. p. 389 - parc. č. st. 1101 - parc. č. podle PENB 551/7, dnem podání 11. 9. 2017,
- č. p. 390 - parc. č. st. 1100 - parc. č. dle PENB 551/6, dnem podání 11. 9. 2017,
- č. p. 391 - parc. č. st. 1116 - parc. č. dle PENB 551/3, dnem podání 11. 10. 2017,
- č. p. 392 - parc. č. st. 1114 - parc. č. dle PENB 383/8, dnem podání 11. 10. 2017,
- č. p. 393 - parc. č. st. 1112 - parc. č. dle PENB 383/4, dnem podání 11. 10. 2017,
- č. p. 394 - parc. č. st. 1115 - parc. č. dle PENB 383/18, dnem podání 11. 10. 2017,
- č. p. 395 - parc. č. st. 1113 - parc. č. dle PENB 383/7, dnem podání 11. 10. 2017.

3. V **prvním žalobním bodě** žalobkyně namítla, že se výše uvedeného přestupku nemohla dopustit, jelikož ke dni podání každého ohlášení stavby týkajícího se každého jednotlivého domu disponovala platným PENB vyhotoveným (pro všechny typově stejné domy) dne 6. 1. 2013 podle v té době platného podzákonného předpisu, tj. vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu č. 148/2007 Sb., o energetické náročnosti budov účinné do 31. 3. 2013 (dále jen „vyhláška č. 148/2007 Sb.“).
4. Žalobkyně uvedla, že ke dni 6. 1. 2013, kdy byl typový PENB ke všem stavebně-technicky identickým domům vyhotoven, neexistovala vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov (dále jen „vyhláška č. 78/2013 Sb.“), podle které tudíž předmětný PENB vyhotoven být nemohl. Vzhledem k tomu, že žalobkyně již disponovala PENB ze dne 6. 1. 2013 a tento PENB v souladu s § 7a odst. 4 zákona o hospodaření energií platí 10 let ode dne data jeho vyhotovení (tj. do dne 6. 1. 2023), byla ke všem uvedeným domům podána ohlášení stavby (v době od 17. 10. 2016 do 11. 10. 2017) s PENB, který v době svého vyhotovení (6. 1. 2013) vyhovoval požadavkům stanoveným vyhláškou č. 148/2007 Sb. Pokud zároveň PENB nevyhovoval požadavkům vyhlášky č. 78/2013 Sb., byl to logický důsledek toho, že v době vyhotovení PENB (tj. dne 6. 1. 2013) vyhláška č. 78/2013 Sb., neexistovala a ani nebyla účinná (účinnosti nabyla až 1. 4. 2013). Zákonné náležitosti PENB podle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií ve znění účinném od 1. 1. 2013 tak nebylo bez viny žalobkyně možné v období od 1. 1. 2013 do 1. 4. 2013 splnit pro neexistenci prováděcího předpisu obsahujícího příslušnou metodiku zpracování PENB.
5. Žalobkyně odkázala na ustanovení § 7a odst. 4 zákona o hospodaření energií ve znění účinném od 1. 1. 2013, podle kterého PENB platí 10 let ode dne data jeho vyhotovení, s tím, že zákon ani vyhláška č. 78/2013 Sb., jí neukládaly vyhotovené PENB aktualizovat nebo vyhotovovat pro stávající projekt stavby PENB nové. Jestliže k předmětným stavbám byl PENB zpracován (vyhotoven) již 6. 1. 2013 a k tomuto datu sice již bylo účinné znění novelizovaného zákona o hospodaření energií [konkrétně ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) a d) ve znění účinném od

1. 1. 2013], avšak neexistoval praktický způsob, jak náležitosti § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií do PENB vyhotovovaných v období od 1. 1. 2013 do 31. 3. 2013 (tj. po účinnosti novelizovaného zákona o hospodaření energií a před účinností vyhlášky č. 78/2013 Sb.) promítnout, jelikož neexistoval prováděcí předpis, který existovat měl, považuje žalobkyně praxi správního orgánu, který ji potrestal za to, že v dobré víře spoléhala na desetiletou platnost PENB, za neodpovídající principu právní jistoty. Žalobkyně příkladmo uvedla, že stejně jako jakýkoliv jiný průkaz (občanský, řidičský, rodný list), byl i PENB odrazem legislativy v době, kdy byl vydán a nekompatibilitu dříve vydaných průkazů v obecném smyslu nelze klást za vinu tomu, kdo si takový průkaz opatřil předtím, než nové náležitosti průkazu stanovily pozdější právní předpisy.
6. Žalobkyně dále uvedla, že potřebovala vyhotovit předmětný PENB právě v období po účinnosti novelizovaného zákona o hospodaření energií, aby měla splněnou zákonnou povinnost disponovat PENB k unifikovanému projektu budoucích domů. Tuto povinnost splnila v rámci možností daných jí legislativou ke dni 6. 1. 2013. Nadto poté, co byla vyhláška č. 78/2013 Sb., novelizována vyhláškou č. 230/2015 Sb., účinnou ode dne 1. 12. 2015, bylo v této novele v čl. II. uvedeno přechodné ustanovení, kterým bylo stanoveno, že *průkaz zpracovaný přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky se považuje za průkaz energetické náročnosti budovy vydaný podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti této vyhlášky*. Podle žalobkyně toto přechodné ustanovení nijak nekonstatuje, že by se mělo vztahovat jen na průkazy vydané podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí.
7. Žalobkyně namítala, že investice do průkazů vyhotovených v období od 1. 1. 2013 do 31. 3. 2013 byla zcela zbytečná, a že je tak žalovaným sankciována za to, že se s vyhotovením PENB „trefila do hluchého období“, kdy žádný PENB vyhotovený v té době neměl být pro účely, pro které byl vyhotoven (pro budoucí výstavbu), použitelný. Zopakovala, že projekt ke všem domům vznik dávno předtím a společně s projektem byl zpracován předmětný PENB ze dne 6. 1. 2013, který měl být opakovaně užíván po dobu 10 let, po kterou byl v souladu s § 7a odst. 4 zákona o hospodaření energií platný. Správní orgány nezohlednily skutečnost, že by někdo mohl pojmout výstavbu domů „sériovým způsobem“, tj. že by existoval jeden projekt a jeden PENB určený k cyklickému opakovanému užití.
8. Podle žalobkyně žalovaný uvedl, že domy neměly být vůbec legálně postaveny, což považuje za nepřijatelné, protože stavební úřad dospěl k závěru, že výstavba možná je, a žalovaný si tím přisvojil pravomoc, kterou vůbec neměl a která je mimo jeho kompetenci.
9. Ohlášení stavby sice byla podána po 1. 1. 2015, avšak všechny domy nebyly nové, nýbrž vycházely z projektu zpracovaného před 6. 1. 2013, ke kterému byl zpracován dne 6. 1. 2013 PENB. Tento PENB neobsahoval údaje prokazující splnění požadavků na energetickou náročnost budovy na nákladově optimální úrovni, jelikož prováděcí předpis (vyhláška č. 148/2007 Sb.) v době jeho vyhotovení nepodával příslušnou metodiku, jak do PENB tento údaj promítnout. PENB neobsahoval ani posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti místního systému dodávky energie využívajícího energii z obnovitelných zdrojů z téhož důvodu, nadto místní systém dodávky energie z obnovitelných zdrojů proveditelný nebyl, jelikož by výstavbu zbytečně prodražil a žalobkyně jako stavebník s výhledem na komerční prodej domů neměla na využívání obnovitelných zdrojů zájem. Skutečnost, že předmětný PENB neobsahoval to, co je nyní základem konstrukce dovozované správním orgánem při konstatování o spáchání přestupku žalobkyní, bylo logickým důsledkem toho, že použitý PENB nemohl být zpracován podle nové metodiky podle vyhlášky č. 78/2013 Sb.
10. Žalovaný na jednu stranu tvrdil, že stavební úřad není pověřen kontrolou dodržování zákona o hospodaření energií, avšak na druhé straně uvedl, že stavební úřad povolí výstavbu pouze na

základě doložení předepsaných dokladů. Žalobkyně následně položila řečnickou otázku, co posuzuje stavební úřad a proč bez výhrad povolil stavbu i s PENB ze dne 6. 1. 2013, na kterou sama odpověděla, a to tak, že PENB dodané žalobkyní odpovídaly legislativním možnostem daným ke dni 6. 1. 2013, a proto stavební úřad výstavbu povolil.

11. Žalobkyně dále uvedla, že energetická náročnost budov je především věcí stavebníka, který určité budovy staví s určitým ekonomickým cílem. V případě žalobkyně se jednalo o výstavbu budov, které budou pro její zákazníky cenově dostupné a nebudou zbytečně opatřovány nežádoucími prvky, které stavby prodraží, mimo jiné právě variantními řešeními způsobu dodávky energie z obnovitelných zdrojů. Nebylo v zájmu žalobkyně ani jejích zákazníků, aby jim předem bylo variantní zásobování energiemi vnucováno (a stavba každého jednotlivého domu tak prodražována). Podle žalobkyně nebyla v jejím jednání dána společenská škodlivost, jelikož se žádného škodlivého jednání nedopustila.
12. Žalobkyně shrnula, že požadavek žalovaného, aby PENB vyhotovený dne 6. 1. 2013 byl v souladu s vyhláškou č. 78/2013 Sb., vydanou až dne 22. 3. 2013 a účinnou ode dne 1. 4. 2013, by vedl k zakázané retroaktivitě a je tak nepřipustný. Žalobkyně považuje za absurdní požadavek žalovaného, aby PENB vyhotovené dne 6. 1. 2013 obsahovaly náležitosti specifikované v podzákonném předpisu, který v době jejich vyhotovení ještě neexistoval. Neexistovala zároveň povinnost ve smyslu § 7a zákona o hospodaření energií, aby žalobkyně nechala po vyhotovení původního PENB ze dne 6. 1. 2013 vyhotovit PENB další, který by následnou změnu legislativy reflektoval. Původní PENB měl a má platnost 10 let od 6. 1. 2013 a novelizace předpisů po době jeho vyhotovení na tom nic nezměnila.
13. Ve **druhém žalobním bodě** žalobkyně namítla pro případ, že by soud neshledal napadené rozhodnutí nezákonným, nepřiměřenost výše sankce, která jí byla napadeným rozhodnutím uložena a navrhl, aby výše uložené pokuty byla ze strany soudu moderována. Žalobkyně má za to, že pokuta, která jí byla uložena v maximální výši, je v kontextu teoretického připsání její viny naprosto excesivní.
14. Uložená pokuta nereflexuje skutečnost, že žalobkyně disponovala platným PENB, byť tento neobsahoval údaje, o nichž byly správní orgány přesvědčeny, že je obsahovat měl. Žalobkyně se nedopustila údajného přestupku opakovaně, až do té doby, než správní orgán I. stupně provedl na stavebním úřadě kontrolu a předložil jí protokol o kontrole k podání námitek, neměla žádnou indicii, že by porušila jakýkoliv právní předpis. Žalobkyně PENB měla, tento bez problémů prošel stavebním řízením a domy vystavěla a zkolaudovala, a neměla tak důvod se domnívat, že její postup byl nesprávný.
15. Žalobkyně zároveň poukázala na údajnou bagatelnost jejího případného provinění a uvedla, že pokud správní orgán I. stupně uvažoval o správním potrestání, měl jí uložit napomenutí, případně od potrestání upustit, a nikoliv jí hned udělit pokutu v maximální možné výši. Takovou pokutu považuje za zjevně nepřiměřenou, a proto navrhl, aby soud trest udělený žalobkyni snížil, případně od něj zcela upustil.

II. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

16. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. K **prvnímu žalobnímu bodu** uvedl, že při posuzování odpovědnosti za přestupek a uznání i vyslovení viny za jeho spáchání je rozhodující časový údaj, který v daném případě vymezuje jednání žalobkyně v rozporu s právním předpisem. Výstavba budov se řídí platnou legislativou ke dni podání žádosti o stavební povolení, resp. ohlášení stavby na všechny ve správním spise uvedené rodinné domy. Žalobkyní doložené PENB ke stavebním ohlášením, zpracované způsobem podle vyhlášky č. 148/2007 Sb., neprokazovaly plnění požadavků na energetickou náročnost podle platného prováděcího

předpisu, tj. vyhlášky č. 78/2013 Sb. Ze strany žalobkyně tak došlo k porušení ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií. Za toto jednání žalobkyně nesla objektivní odpovědnost. Při uznání viny se u právnické osoby neposuzuje zavinění, ale výsledek jejího jednání. Správní spis neobsahuje žádné skutečnosti, jimiž by žalobkyně prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

17. Za neadekvátní a jsoucí zcela mimo problematiku PENB označil žalovaný průměr týkající se užívání občanských průkazů, rodných listů, dokladů o rodných číslech, případně technických průkazů k motorovým vozidlům. Užitá analogie podle názoru žalovaného neměla vliv na posuzování odpovědnosti za žalobkyni vytýkané přestupky.
18. S tezemi žalobkyně, jež mají přímý vztah k problematice jejích domněnek o správnosti přiložených PENB (zpracovaných dne 6. 1. 2013) k podání ohlášení staveb v roce 2016 a 2017 žalovaný nesouhlasí, protože žalobkyně v době podání ohlášení stavby nejednala v souladu se zákonem. Žalovaný v této souvislosti poukázal na § 31 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“). V daném případě se jedná o dny podání jednotlivých ohlášení stavby stavebnímu úřadu v roce 2016 a 2017. Povinnost žalobkyně v roli stavebníka podle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií je dle názoru žalovaného jednoznačně vázána na tyto dny, nikoli na den zpracování PENB. Žalobkyně měla v době podání ohlášení v roce 2016 a 2017 povinnost plnit požadavky na energetickou náročnost budovy podle platného prováděcího právního předpisu, kterým byla vyhláška č. 78/2013 Sb. Tyto požadavky pro výstavbu nových budov nebyly předloženými PENB doloženy. V otázce vyslovení viny žalovaný vycházel ze skutkového stavu, opíral se o objektivní odpovědnost žalobkyně a o skutečnost, že neprokázala, že by vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.
19. Ke **druhému žalobnímu bodu** žalovaný uvedl, že zatímco v jedné části žaloby žalobkyně uložení trestu pouze připouští, v další části ji už nerozporuje, uznává dostatečné zjištění skutkového stavu a požaduje moderaci uložené pokuty. Žalovaný uvedl, že vina žalobkyně byla jednoznačně prokázána a žalovaný respektoval i uplatnění zásad správního trestání v řízení o přestupcích. Není na žalobkyni, aby navrhovala, který z trestů by jí měl být uložen. Správní tresty se ukládají podle okolností každého jednotlivého případu a nikoliv paušálně. Závažnost každého jednotlivého přestupku v daném případě byla vysoká, což bylo považováno žalovaným za důvod k tomu, aby přistoupil k uložení maximální pokuty. Při stanovení výše pokuty bylo přihlédnuto ke všem skutečnostem zjištěným při kontrole a v řízení o přestupcích v předmětné věci, a to zejména k obsahu spisu, k závažnosti přestupků, ke způsobu jejich spáchání a jejich následkům, k okolnostem, za nichž byly spáchány spolu se zohledněním společenské škodlivosti. Žalovaný má za to, že z pohledu uložení pokuty jako druhu trestu i co do její výše napadené rozhodnutí nezákonnosti netrpí a ani z rozsahu daného horní hranicí sankce výše udělené pokuty nikterak nevybočuje. Za excesivní by žalovaný naopak považoval vyhovění požadavku žalobkyně na upuštění od potrestání.
20. Žalobkyně na vyjádření žalovaného reagovala replikou, v níž setrvala na důvodech, pro které v dané věci podala žalobu. Ve vztahu k případné moderaci se podle žalobkyně dopustil žalovaný překroucení její argumentace, aby podpořil své nesprávné právní hodnocení uvedené v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně jen pro případ, že by soud nevyhodnotil její primární argumentaci jako přiléhavou, nabídla soudu eventuální argumentaci, která však není uznáním správnosti chybného právního posouzení žalovaného. Žalobkyně primárně usiluje o úplné zrušení napadeného rozhodnutí; její argumentace ve vztahu k moderaci je dána i tím, že tuto dle soudního řádu správního musí žalobce v žalobě sám aktivně navrhnout. Kdyby tak žalobkyně neučinila, soud by o upuštění či moderaci trestu rozhodovat nemohl.

21. Žalobkyně zopakovala, že od počátku brojí proti právnímu posouzení věci žalovaným, které považuje za nesprávné, a nikoliv proti skutkovým zjištěním obsaženým v napadeném rozhodnutí. K tvrzení žalovaného o tom, že údajná odpovědnost žalobkyně za výše uvedený přestupek je odpovědností objektivní a že správní spis neobsahuje žádné skutečnosti prokazující vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení právní povinnosti, žalobkyně uvedla, že takovou skutečnost ve spisu nalézt lze. Touto skutečností (liberačním důvodem) je podle ní právě PENB vyhotovený dne 6. 1. 2013, který má náležitosti, které ke dni svého vyhotovení mít mohl a měl. V podrobnostech pak žalobkyně odkázala na žalobu a v ní uplatněné námitky.

III. Posouzení věci soudem

22. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“].
23. Při rozhodování soud vycházel zejména z následujících skutečností vyplývajících z obsahu spisového materiálu a z odůvodnění správních rozhodnutí:
24. Dne 15. 4. 2019 zahájila Státní energetická inspekce u žalobkyně kontrolu, jejímž předmětem bylo dodržování § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií. Na základě vyžádaných dokladů byla kontrole podrobena dokumentace pro výstavbu rodinných domů, jejichž stavebníkem byla žalobkyně, a to zejména kontrola průkazů energetické náročnosti k novým budovám uvedeným shora. Při kontrole bylo zjištěno, že žalobkyně jako stavebník při výstavbě 13 nových rodinných domů nedoložila při podání ohlášení stavby příslušnému stavebnímu úřadu v termínech od 17. 10. 2016 do 11. 10. 2017 PENB k jednotlivým domům prokazující splnění požadavků na energetickou náročnost budovy na nákladově optimální úrovni od 1. 1. 2013 podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o hospodaření energií, a dále že těmito průkazy nezajistila podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o hospodaření energií posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti místního systému dodávky energie využívajícího energii z obnovitelných zdrojů, kombinované výroby elektřiny a soustavy zásobování tepelnou energií a tepelného čerpadla. Žalobkyně měla podle správních orgánů obou stupňů v době podání oznámení o ohlášení stavby dokladovat výše uvedená povinná splnění a posouzení PENB zpracovanými podle platného prováděcího právního předpisu, tj. vyhlášky č. 78/2013 Sb. Žalobkyně tak ale neučinila, načež argumentovala tím, že tyto skutečnosti doložila PENB vyhotovenými dne 6. 1. 2013 podle vyhlášky č. 148/2007 Sb., účinné do 31. 3. 2013. Správní orgán I. stupně žalobkyni za výše uvedený přestupek uložil pokutu ve výši 200 000 Kč, kterou následně aproboval žalovaný, který se k argumentaci žalobkyně vyjádřil tak, že jí doložené PENB k ohlášení stavby neprokazovaly splnění požadavků na energetickou náročnost podle platného prováděcího předpisu. PENB vyhotovené dne 6. 1. 2013 neobsahovaly požadované posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti místního systému dodávky energie využívajícího energii z obnovitelných zdrojů v souladu s platným prováděcím předpisem, tj. vyhláškou č. 78/2013 Sb. PENB vyhotovené dne 6. 1. 2013 tak nemohly prokázat splnění zákonných povinností pro výstavbu nové budovy podle § 7 odst. 1 písm. a), d) zákona o hospodaření energií v době podávání žádostí o ohlášení stavby. Z tohoto důvodu žalovaný napadnutým rozhodnutím potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolání žalobkyně zamítl.
25. Pro projednávanou věc je stěžejní posouzení otázky, zda žalobkyně měla ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií při ohlášení staveb na stavebním úřadu, které podala v období od 17. 10. 2016, předložit PENB vypracované v souladu s tehdy účinnou vyhláškou č. 78/2013 Sb. (jak tvrdí žalovaný), nebo zda postačovalo předložit podle § 7a odst. 4 zákona

o hospodaření energií platné PENB, které však byly vyhotoveny dne 6. 1. 2013 podle v té době platné vyhlášky č. 148/2007 Sb., která byla účinná až do 31. 3. 2013 (jak tvrdí žalobkyně).

26. Při rozhodování o žalobě soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
27. Podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o hospodaření energií ve znění účinném od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2017 *v případě výstavby nové budovy je 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,*
28. Podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o hospodaření energií ve znění účinném od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2017 *v případě výstavby nové budovy je 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 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“).*
29. Podle § 7a odst. 1 zákona o hospodaření energií ve znění účinném od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2017 *průkaz platí 10 let ode dne jeho vyhotovení nebo do provedení větší změny dokončené budovy, pro kterou byl zpracován, anebo do provedení změny způsobu vytápění, chlazení nebo přípravy teplé vody v této budově.*
30. Podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona o hospodaření energií ve znění účinném do 24. 1. 2020 *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako stavebník při výstavbě nové budovy nesplní některou z povinností podle § 7 odst. 1.*
31. Podle § 12a odst. 3 písm. b) zákona o hospodaření energií ve znění účinném do 24. 1. 2020 *za přešupek lze uložit pokutu do 200 000 Kč, jde-li o přešupek podle odstavce 1 písm. b), i) nebo j) nebo podle odstavce 1 písm. k) bodu 2 nebo 4.*
32. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
33. V **prvním žalobním bodě** žalobkyně zejména namítala, že povinnost podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií splnila tím, že stavebnímu úřadu při ohlášení stavby doložila PENB vyhotovený dne 6. 1. 2013, který splňoval náležitosti podle vyhlášky č. 148/2007 Sb., účinné v době jeho vyhotovení a jehož platnost byla dle zákona deset let (tj. do 6. 1. 2023).
34. Úvodem soud považuje nutné uvést, že ustanovení § 7 a § 7a zákona o hospodaření energií jsou těžištěm nově zaváděných povinností z důvodu transpozice směrnice o energetické náročnosti budov. Tato ustanovení společně s vyhláškou č. 78/2013 Sb., vydanou Ministerstvem průmyslu a obchodu na základě ustanovení § 14 odst. 4 zákona o hospodaření energií, účinnou k 1. 4. 2013, transponují požadavky článků 3 až 9 a 11 až 13 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. 5. 2010 o energetické náročnosti budov (dále jen „Směrnice o energetické náročnosti budov“). Vyhláška č. 78/2013 Sb., pak nahradila a zrušila původní vyhlášku č. 148/2007 Sb.
35. Účelem této novely bylo snížení spotřeby energie a využívání energie z obnovitelných zdrojů v sektoru budov a snižování energetické závislosti České republiky a emisí skleníkových plynů.

Jak se totiž uvádí v preambuli Směrnice o energetické náročnosti budov, „[b]udovy mají vliv na dlouhodobou spotřebu energie. Vzhledem k dlouhému cyklu renovace stávajících budov by proto nové a stávající budovy, které jsou předmětem větší renovace, měly splňovat minimální požadavky na energetickou náročnost přizpůsobené místnímu klimatu. Potenciál využití alternativních systémů dodávky energie obecně není v plné míře prozkoumán, a proto by se mělo uvážit použití alternativních systémů dodávky energie v případě nových budov bez ohledu na jejich velikost, a to v souladu se zásadou, že nejprve je třeba zajistit, aby energetické potřeby v případě vytápění a chlazení byly sníženy na nákladově optimální úroveň.“ (odst. 15 Preambule Směrnice o energetické náročnosti budov). Dále se v odst. 22 Preambule Směrnice o energetické náročnosti budov uvádí, že „[p]otenciálnímu kupujícímu nebo nájemci budovy nebo ucelené části budovy by prostřednictvím certifikátu energetické náročnosti měly být poskytnuty správné informace o energetické náročnosti budovy a praktické rady ohledně zlepšení této náročnosti. Informační kampaně mohou sloužit k tomu, aby byli vlastníci nebo nájemci dále pobízeni k dalšímu zlepšování energetické náročnosti svých budov nebo ucelených částí budov. Majitelé a nájemci komerčních budov by měli být pobízeni k výměně informací týkajících se skutečné spotřeby energie, aby bylo zajištěno, že jsou k dispozici všechny údaje pro přijetí informovaných rozhodnutí ohledně nezbytných zlepšení. Certifikát energetické náročnosti by také měl poskytnout informace o skutečném dopadu vytápění a chlazení na energetické potřeby budovy, na její spotřebu primární energie a na emise oxidu uhličitého.“

36. Na základě shora uvedeného je zřejmé, že ustanovení § 7 zákona o hospodaření energií bylo ve světle Směrnice o energetické náročnosti budov novelizováno za tím účelem, aby byly do budoucna stavěny budovy s co nejmenší energetickou náročností a s co nejmenším dlouhodobým dopadem na životní prostředí. Nebylo úmyslem zákonodárce, aby bylo možné budovat nové stavby, jejichž energetická náročnost by byla v době jejich ohlášení ve zcela zřejmém rozporu s účinnou právní úpravou.
37. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií ve znění účinném od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2017 v této souvislosti jednoznačně uvádí, že *v případě výstavby nové budovy je stavebník povinen plnit požadavky na energetickou náročnost budovy podle prováděcího právního předpisu a při podání 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 (§ 7 odst. 1 písm. a) zákona o hospodaření energií), a který obsahuje hodnocení 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“)* (§ 7 odst. 1 písm. d) zákona o hospodaření energií).
38. Soud na tomto místě poukazuje na konstantní judikaturu Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97), podle které „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevědomosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ Systematickým a teleologickým výkladem lze dle názoru soudu dojít k jedinému závěru, a sice že požadavky na energetickou náročnost budovy vycházející z prováděcího právního předpisu je nutné posuzovat podle právní úpravy platné a účinné ke dni podání ohlášení stavby na stavebním úřadu a nikoliv ke dni, kdy byly vyhotoveny PENB. Nadto i samotným jazykovým výkladem ustanovení § 7 odst. 1 zákona o hospodaření s energií lze dojít k jedinému akceptovatelnému závěru, a sice že povinnost stavebníka *plnit požadavky na energetickou náročnost budovy podle prováděcího právního předpisu* není možné vztahovat k plnění požadavků již neúčinného prováděcího právního předpisu. Opačným výkladem by toto ustanovení ztratilo jakýkoliv smysl.
39. Mezi účastníky není sporu o tom, že PENB vyhotovené dne 6. 1. 2013 neobsahovaly posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti místního systému dodávky energie využívajícího energii z obnovitelných zdrojů ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií

a § 6, resp. § 7 vyhlášky č. 78/2013 Sb. Žalobkyně si při ohlašování staveb u stavebního úřadu ve dnech 17. 10. 2016 až 11. 10. 2017, tedy v období, kdy již byla účinná vyhláška č. 78/2013 Sb., a současně bylo účinné ustanovení § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií ve znění účinném od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2017, musela být vědoma toho, že jí předkládané PENB, byť ve smyslu § 7a odst. 4 zákona o hospodaření energií platné, neodpovídají požadavkům, které předpokládal tento zákon a vyhláška ve znění účinném v době podání ohlášení staveb.

40. Jinými slovy řečeno, pokud žalobkyně podávala na stavební úřad ohlášení o výstavbě nové budovy, byla ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií povinna ke dni ohlášení doložit takový PENB, který by obsahoval všechny náležitosti, jež předpokládaly právní předpisy účinné ke dni podání ohlášení, tj. zákon o hospodaření energií ve znění účinném do 31. 12. 2017 a vyhláška č. 78/2013 Sb. Protože tak neučinila, dopustila se přestupku podle § 12a odst. 1 písm. g) zákona o hospodaření energií ve znění účinném do 24. 1. 2020, za což jí byla právem uložena pokuta v intencích ustanovení § 12a odst. 3 písm. b) zákona o hospodaření energií ve znění účinném do 24. 1. 2020.
41. Pokud žalobkyně s odkazem na přechodné ustanovení vyhlášky č. 230/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov (dále jen „vyhláška č. 230/2015 Sb.“) uváděla, že PENB zpracovaný přede dnem nabytí účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb., by se měl považovat za PENB vydaný podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., nelze s tímto názorem souhlasit. Žalobkyně v žalobě uvádí, že toto přechodné ustanovení nestanoví, že by se mělo týkat pouze PENB vydaných již za účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb., avšak tato její interpretace je mylná. Vzhledem k tomu, že vyhláška č. 78/2013 Sb., žádná přechodná ustanovení ve vztahu k dříve vydaným PENB neupravuje, je zřejmé, že ministerstvo nezamýšlelo, i vzhledem k rozsáhlosti změn vycházejících z povinné transpozice Směrnice o energetické náročnosti budov upravit status PENB vydaných před dnem nabytí účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb. Vyhláškou č. 230/2015 Sb., byly dotčeny jen právní vztahy týkající se PENB, které vznikly podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., a proto i přechodná ustanovení vyhlášky č. 230/2015 Sb., mohou být vztahena jen a pouze na PENB vzniklé podle vyhlášky č. 78/2013 Sb. Ústavní soud v nález ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 287/04 uvedl, že „*přechodná ustanovení stanoví režim (novelou dotčených) právních vztahů, vzniklých před jejím vstupem v účinnost. Existující nároky se řídí právními normami účinnými v době jejich vzniku. Později vydané právní normy mohou právní režim vzniklých nároků změnit, avšak musí se tak mj. stát nepochybným projevem vůle zákonodárce*“ (totožně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47). Z výše popsanych důvodů má soud za to, že přechodné ustanovení novelizující vyhlášky č. 230/2015 Sb., jehož se žalobkyně dovolává, je možné interpretovat jedine tak, že v něm zakotvená výjimka dopadá pouze na PENB vydané podle vyhlášky č. 78/2013 Sb. Ze zmíněného ustanovení nelze dovodit, že by se tato výjimka měla týkat i PENB vydaných podle vyhlášky č. 148/2007 Sb. Vyhláška č. 230/2015 Sb., v čl. III zcela jednoznačně stanoví, že *průkaz zpracovaný přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky* (tj. vyhlášky č. 230/2015 Sb., pozn. soudu) *se považuje za průkaz energetické náročnosti budovy vydaný podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti této vyhlášky*. Pokud by soud akceptoval výklad zastávaný žalobkyní, bylo by na základě citovaného přechodného ustanovení nutné všechny PENB (tedy i ty vydané hluboko v minulosti přede dnem nabytí účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb., i předchozích obdobných vyhlášek, jako je např. vyhláška č. 291/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti účinnosti užití energie při spotřebě tepla v budovách) považovat za PENB vydané podle vyhlášky č. 78/2013 Sb. Takovýto výklad, i vzhledem k absurdnosti jeho důsledků, nelze přijmout.
42. Soud nepovažuje za relevantní analogii, v níž žalobkyně poukazuje na platnost občanských průkazů, rodných listů či technických průkazů k motorovým vozidlům. V nyní projednávané věci je projednávána odpovědnost žalobkyně za přestupek, přičemž soud ani žalovaný nezpochybnili, že by PENB vyhotovené dne 6. 1. 2013 pozbyly platnosti, avšak zcela nepochybně se změnily

zákonné předpoklady pro jejich obsah v souvislosti s podáním ohlášení stavby ke dni, kdy žalobkyně toto ohlášení učinila. Soud tak žádnou analogii žalobkyní zmíněných průkazů ve vztahu k přestupkovému řízení, které vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, neshledal.

43. Lze připustit, že nebylo zcela šťastným řešením, jestliže Ministerstvo průmyslu a obchodu vydalo vyhlášku č. 78/2013 Sb., až téměř tři měsíce poté, co nabyl účinnosti novelizovaný zákon o hospodaření energií, resp. co nabylo účinnosti pro nyní projednávanou věc relevantní ustanovení § 7 tohoto zákona. Žalobkyně podnikající v oblasti stavebnictví si však musela být vědoma připravované změny v legislativě, a tedy i změny vyhlášky v souvislosti s transponováním Směrnice o energetické náročnosti budov a taky v souvislosti s novelizovaným ustanovením § 7 zákona o hospodaření energií, a zcela důvodně mohla předpokládat, že PENB vyhotovený podle vyhlášky č. 148/2007 Sb., nemusí dostát náležitostem vyžadovaným novou právní úpravou. Podstatné je především to, že ohlášení nové stavby na stavebním úřadu žalobkyně podala až v období mezi 17. 10. 2016 a 11. 10. 2017, tedy po více než čtyřech letech od nabytí účinnosti novely zákona o hospodaření energií provedené zákonem č. 318/2012 Sb., a nabytí účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb., kdy si již musela (resp. měla) být vědoma nesouladu obsahu jí předkládaných PENB s tehdy platnou a účinnou právní úpravou. Tento nedostatek přitom žalobkyně mohla napravit vyhotovením nového PENB.
44. Vzhledem k tomu, že na právní poměry žalobkyně při ohlášení staveb dopadala ustanovení právních předpisů účinných k tomuto okamžiku, se v projednávané věci nejednalo o retroaktivní působení zákona, jak žalobkyně namítla v žalobě. K tomu lze doplnit, že podle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích se dnem spáchání přestupku *rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán*. Žalobkyně se opakovaně přestupku dopustila ve dnech, kdy ke stavebnímu úřadu podala ohlášení stavby, na které je vázána povinnost podle § 7 odst. 1 písm. a), d) zákona o hospodaření energií. Jak soud již uvedl shora, z dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že v něm upravená povinnost se vztahuje právě ke dni podání ohlášení stavby, nikoliv ke dni vyhotovení PENB. Soud ve shodě se závěrem žalovaného považuje za nepochybné, že v den podání ohlášení stavby žalobkyní jí předložené PENB nesplňovaly požadavky předpokládané uvedeným ustanovením, neboť v nich nebylo zahrnuto posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti místního systému dodávky energie využívajícího energii z alternativních systémů dodávek energie.
45. Soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že se ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií nejednalo o *novou stavbu*, ale stavbu vycházející z projektu zpracovaného před 6. 1. 2013. Přestože pojem *nová stavba* není zákonem definován, nelze pod něj zařadit pouze stavby, na které doposud nebyly vypracovány projekty, jak se snaží tvrdit žalobkyně. Z logiky věci je třeba za *novou stavbu* ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií považovat takovou stavbu, jejíž realizace doposud nebyla ohlášena, popř. stavbu, ohledně které stavebník dosud nepodal žádost o stavební povolení či žádost o změnu stavby před jejím dokončením s dopadem na její energetickou náročnost. V projednávané věci je zřejmé, že se jednalo o stavby nové, o kterých stavební úřad doposud nebyl informován, jelikož jejich ohlášení bylo podáno až v období od 17. 10. 2013 až 11. 10. 2017. Nic na tom nemohlo změnit ani tvrzení žalobkyně, že stavební projekt byl zpracován již více než čtyři roky před podáním ohlášení staveb. Bylo by absurdní považovat stavbu za nikoliv novou z toho důvodu, že její projektová dokumentace byla již řadu let vypracována a tzv. „ležela v šuplíku“, pokud o ní stavební úřad nemohl být informován. Takový závěr by byl ve zřejmém rozporu s výše zmíněným účelem § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií.
46. Žalobkyně dále namítla, že si žalovaný přisvojil cizí pravomoc, když tvrdil, že stavba neměla být vůbec postavena. Ani této námitce soud nepřisvědčil. Žalovaný tímto konstatováním pouze zdůrazňoval závažnost spáchaného přestupku při odůvodnění výše sankce. Nikterak tím

nezasahoval do pravomocí stavebního úřadu a ani nerozhodl o tom, že by předmětná stavba byla nelegální. Žalovaný pouze správně uvedl, že stavební úřad vydává souhlas s výstavbou na základě předložení všech předepsaných dokladů, přičemž za jejich správnost a relevantnost ke vztažným a v rozhodném období platným právním předpisům odpovídá stavebník. Nutno zdůraznit, že stavební úřad nemá oprávnění kontrolovat dodržování zákona o hospodaření s energií - toto oprávnění má právě Státní energetická inspekce. Žalovaný k uvedené námitce konstatoval, že v návaznosti na PENB vyhotovené dne 13. 11. 2018, které byly vypracovány na stejný typ nemovitostí, jako byly nemovitosti v předmětném řízení, bylo prokázáno, že „*v případě, kdyby se PENB vypracovaný podle právní úpravy účinné v době spáchání přestupků použil v rámci stavebního řízení, tak by vůbec nemohlo dojít k výstavbě výše zmíněných rodinných domů, jelikož by nebyl splněn požadavek na primární neobnovitelnou energii.*“ Pokud se pak žalobkyně v žalobě tázala, jaké jsou pravomoci stavebního úřadu a proč tento bez výhrad povolil stavbu i s PENB vyhotovenými dne 6. 1. 2013, soud zdůrazňuje, že žaloba v nyní projednávané věci směřovala proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu Státní energetické inspekce ze dne 5. 12. 2019, č. 902020519, č. j. SEI-5089/2019/90.221-7 a nikoliv proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby. Soud tak mohl napadené rozhodnutí přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s. pouze v mezích žalobních bodů, které se vztahují právě (a pouze) k napadenému rozhodnutí. Soud tedy nebyl oprávněn přezkoumávat postup a oprávnění stavebního úřadu v jiné projednávané věci, a proto se námitkou směřující do oblasti pravomoci stavebního úřadu, která nadto nebyla žalovaným v napadeném rozhodnutí popřena, vůbec nezabýval.

47. Žalobkyně dále argumentovala tím, že nebylo v jejím zájmu a ani v zájmu jejích zákazníků, aby jim předem bylo variantní zásobování energiemi vnucováno, a stavba každého jednotlivého domu tak byla prodražována. Soud souhlasí se žalobkyní potud, že je skutečně věcí stavebníka, jaké parametry pro navrhovanou stavbu zvolí. Stavebník je však ve své volbě limitován zákonnými předpisy, přičemž ustanovení § 7 zákona o hospodaření energií jednoznačně stanoví povinnost stavebníka v případě výstavby nové budovy *plnit požadavky na energetickou náročnost budovy podle prováděcího právního předpisu a při podání 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* [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona o hospodaření energií] a *který obsahuje hodnocení 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“).* [§ 7 odst. 1 písm. d) zákona o hospodaření energií]. Jak již soud uvedl výše, účelem tohoto ustanovení bylo do budoucna zajistit výstavbu nových staveb s co nejmenší energetickou náročností a s co nejmenším dlouhodobým dopadem na životní prostředí. Žalobkyně, ač s tímto účelem zákona nemusela souhlasit, byla povinna tyto požadavky splnit a zákonem předpokládané dokumenty měla předložit.
48. Ve **druhém žalobním bodě** žalobkyně namítla nepřiměřenost výše sankce a navrhla soudu moderaci výše uložené pokuty.
49. Podle § 12a odst. 3 písm. b) zákona o hospodaření energií ve znění účinném do 24. 1. 2020 za přestupek lze uložit pokutu do 200 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. h), i) nebo j) nebo podle odstavce 1 písm. k) bodu 2 nebo 4.
50. Podle § 37 zákona o přestupcích *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přibližně zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo, e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než*

v řízení o přestupku, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti, h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užítky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán, i) u pokračujícího, trvajících a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.

51. Správní orgán I. stupně k pokutě uložené žalobkyni uvedl, že byly splněny formální i materiální znaky pro existenci předmětných spáchaných přestupků, a existoval tak důvod tyto přestupky v řízení před správním orgánem projednat, načež následně rozhodl o uložení pokuty ve výši 200 000 Kč, tedy v maximální možné výši podle § 12a odst. 3 písm. b) zákona o hospodaření energií ve znění účinném do 24. 1. 2020. Výši pokuty odůvodnil počtem jednotlivých (celkem 13) přestupků spáchaných podáním ohlášení v různých datech roku 2016 a 2017, který označil za vysoký. Dále uvedl, že nedoložení splnění energetické náročnosti a posouzení alternativních zdrojů u nových staveb nezakládá možnost rozhodnout, zda tyto stavby splňují požadavky na energetickou náročnost a zda tyto stavby je možno legálně postavit, nehledě na konání stavebního úřadu. Rovněž posouzení alternativních zdrojů zajišťuje podle správního orgánu I. stupně státní správě i vlastníkovu objektu porovnání dalších variant ekologického zásobování stavby energií s cílem zajištění úspor energie. Tento argument správní orgán I. stupně považoval za vysoce závažný i pro jediný objekt. Žalobkyně tím, že nedokladovala při podání ohlášení zásadní splnění energetické náročnosti pro novou stavbu, postupovala v rozporu s vysokým společenským zájmem na snižování energetické náročnosti nových budov. Neuvedla, jakými způsoby a instrumenty objektivně informovala převážnou většinu kupujících od samého začátku jednání o všech vlastnostech objektu, včetně energetické náročnosti domů a možných alternativních zdrojích energie. Tyto objektivní informace lze podat jedině při splnění povinností podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona o hospodaření energií a jejich prokázání je vázáno na PENB zpracovaný podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., (kde jsou tyto pasáže zakotveny jako neopomenutelné), což žalobkyně při podání ohlášení neprovedla, a tím neposkytla orgánu státní správy zákonné informace pro rozhodnutí o nové stavbě. Prokázání předmětných zákonných povinností je zákonem požadováno pouze po stavebníkovi. Pokud by žalobkyně konala s nejvyšší možnou mírou profesionality a nezlehčovala otázku PENB, měla se před podáváním ohlášení staveb seznámit s platnou právní úpravou, která požadovala na adresátu zákonných povinností splnění ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona o hospodaření energií, a to pomocí PENB zpracovaného podle vyhlášky č. 78/2013 Sb.
52. Závažnost každého jediného přestupku považoval správní orgán I. stupně za dostatečně vysokou pro udělení maximální pokuty. Výslednou výši pokuty pak odůvodnil vysokým počtem spáchaných přestupků spojených s výstavbou nových budov a vysokou společenskou škodlivostí každého jednotlivého spáchaného přestupku, neboť v PENB chybějící náležitosti neumožňovaly u nových budov spolehlivé posouzení splnění požadavků na energetickou náročnost a možností alternativních řešení v zásobování objektu energiemi, čímž nepodávaly budoucímu kupujícímu objektivní obraz v této oblasti o kvalitě řešení stavby a variantních možnostech jejího zásobování energiemi. Žalobkyně rovněž neobjektivně a nesprávně informovala stavební úřad v řízeních o ohlášení stavby tím, že dokumentace dle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb pro stavební povolení neobsahovala PENB plnící požadavky § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií v době podání ohlášení. Stavební úřad se proto nemohl řádně rozhodnout ohledně stavebního povolení.
53. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že výše pokuty je v konzistenci s obdobnými zjištěnými přestupky a jejich rozsahem u jiných účastníků řízení. Uloženou pokutu označil za přiměřenou míře a významu chráněného společenského zájmu spočívajícího ve snižování energetických spotřeb nově stavěných budov a orientaci uživatelů ve výši spotřeby energie pro vytápění

a možnostech variantního zásobování energiemi, s následným dopadem na životní prostředí, což je v souladu se zájmem chráněným zákonem o hospodaření energií a zajištěním pořádku při dodržování zákonem stanovených povinností. V uvedeném správní orgán I. stupně spatřoval společenskou škodlivost těchto přestupků. Jako přitěžující okolnost správní orgán I. stupně vyhodnotil vysoký počet projednávaných přestupků (PENB neobsahující předmětné povinné zákonné požadavky), jejich postupné opakování v roce 2016 a 2017, vysokou společenskou závažnost neprokázání podmínek pro ohlášení stavby, neobjektivní podání informace stavebnímu úřadu a budoucímu kupujícímu. Jako polehčující okolnost zvážil skutečnost, že se ze strany žalobkyně jednalo o první zjištěná porušení zákonné povinnosti.

54. Žalovaný v napadeném rozhodnutí částečně nesouhlasil s odůvodněním správního orgánu I. stupně. Uvedl, že za každý jednotlivý společně projednávaný přestupek žalobkyně by neukládal hned maximální výši pokuty s ohledem na to, že maximální výše pokuty je zákonodárcem postavena všeobecně i pro výstavbu jiných typů budov. Nicméně vzhledem k tomu, že žalobkyně spáchala 13 přestupků, byl žalovaný přesvědčen, že úhrnná pokuta v maximální možné výši je naprosto legitimní a důvodná. Nesplnění povinností stavebníka uvedených v § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb., při podání žádosti na novou stavbu neumožňuje stavebnímu úřadu posoudit, zda nové budovy budou splňovat požadavky na energetickou náročnost a posouzení alternativních zdrojů, tedy zda stavby splňují podmínky pro povolení jejich výstavby či nikoli. Tuto skutečnost bylo podle žalovaného nutno posuzovat jako zcela zásadní pro každou jednotlivou stavbu i z pohledu závažnosti neplnění zákonných požadavků na nové stavby a dopadu na státem chráněný zájem, kterým je výstavba staveb, které splňují požadavky na energetickou náročnost budovy na nákladově optimální úrovni. Žalovaný zopakoval, že nesplnění povinností stavebníka uvedených v § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií při podání oznámení o ohlášení stavby na nové budovy neumožňuje stavebnímu úřadu posoudit, zda stavby splňují požadavky na energetickou náročnost a posouzení alternativních zdrojů, tedy, zda je stavba vhodná k povolení či nikoli. Žalobkyně tedy neobjektivně informovala stavební úřad v předmětných řízeních. Tuto skutečnost považoval i žalovaný za zcela zásadní pro každou jednotlivou stavbu, a v tomto ohledu shledal společenskou závažnost v nesplnění zákonných požadavků v případech výstavby nových budov.
55. Soud v rámci posouzení důvodnosti žalobní námitky, kterou žalobkyně brojí proti nepřiměřené výši pokuty, předeseílá, že je primárně v působnosti správního orgánu, aby sankci s ohledem na veškeré rozhodující okolnosti uložil v rámci zákonných mantinelů. Soud může zasahovat do výše uložené sankce pouze v souladu s ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. I s ohledem na skutečnost, že žalobkyně se dopustila protiprávního jednání v celkem 13 případech, nelze považovat za pochybení správního orgánu, jestliže žalobkyni uložil úhrnný trest podle § 41 odst. 1 zákona o přestupcích v podobě peněžitě sankce v maximální možné výši podle § 12a odst. 3 písm. b) zákona o hospodaření energií ve znění účinném do 24. 1. 2020. Z důvodu vysokého počtu spáchaných přestupků se nejedná o sankci nepřiměřenou, tím méně o sankci *zjevně nepřiměřenou*, kterou jediné je soud oprávněn podle § 78 odst. 2 s. ř. s. moderovat.
56. Správní orgány obou stupňů se v nyní projednávané věci správně řídily zásadou, že výše sankce musí být adekvátní vzhledem ke zjištěným skutkovým okolnostem případu a rovněž musí být dostatečně individualizována vzhledem k osobě delikventa, způsobu spáchání přestupku a jeho následku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil a řádně odůvodnil všechny podstatné aspekty, na jejichž základě byla žalobkyni uložena pokuta v maximální možné výši 200 000 Kč, přičemž náležitě posoudil všechny relevantní okolnosti. Pachatelem uvedených správních deliktů může být pouze právnická osoba nebo podnikající fyzická, přičemž odpovědnost právnické osoby (kterou je žalobkyně) je objektivní (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006-65 a ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 2/2013-38). Soud neshledal, že by byl ze strany žalobkyně naplněn jakýkoliv liberační důvod, který by jí zprostil této

objektivní právní odpovědnosti – za tento důvod rozhodně nelze považovat předložení PENB vyhotovených dne 6. 1. 2013 podle vyhlášky neúčinné a právně nerelevantní v době podání ohlášení stavby na stavebním úřadě, tj. v době rozhodné podle § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií. Právě předložení těchto nevyhovujících PENB založilo přestupkovou odpovědnost žalobkyně, a již proto nelze v jejich předložení zároveň spatřovat důvod, který žalobkyni této odpovědnosti zprostil. K navrhované moderaci sankce soud dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, uvádí, že „[s]myslem a účelem moderace totiž není hledání ‘ideální’ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“ Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce by byl dán pouze tehdy, pokud by vytykána nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložena pokuta by byla likvidační apod. (viz např. rozsudek Nejvyšší správní soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Žádné takové pochybení správního orgánu však soud v nyní projednávané věci neshledal a s ohledem na výše popsané okolnosti daného případu nedospěl k závěru, že by uložena pokuta zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce, tedy že by její výše byla zjevně nepřiměřená. Žalovaný dle náhledu soudu náležitě zdůvodnil, proč inspekce uložila žalobkyni pokutu ve výši 200 000 Kč, přičemž zejména akcentoval skutečnost, že pokuta byla uložena za velký počet přestupků, jichž se žalobkyně prokazatelně dopustila. V rámci úvah o výměře sankce přihlédl ke zjištěným přitěžujícím i polehčujícím okolnostem a taktéž správně dovodil, že se jednalo o vysoce společensky škodlivé jednání, neboť chybějící náležitosti v PENB neumožňovaly u nových budov spolehlivě určit splnění požadavků na energetickou náročnost a možnosti alternativních řešení v zásobování objektu energiemi, čímž mohli být znevýhodněni budoucí kupující, kterým nebyl podáván objektivní obraz o kvalitě řešení stavby a variantních možnostech jejího zásobování energiemi.

IV. Závěr a náklady řízení

57. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonné podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Akcesorický výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť ve věci měl úspěch žalovaný, jemuž však v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 29. října 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu