



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **REALMA s.r.o.**, IČO 26255855
se sídlem Věžeňská 116/5, Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Markem Hejdukem
se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2

proti

žalovanému: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**
se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2019, č. j. SEI-5088/2019/90.221-4,

takto:

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

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k odvolání žalobce částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro Prahu a Středočeský kraj, ze dne 22. 8. 2019, č. j. SEI-3004/2019/10.102-8 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Výrokem I. prvostupňového rozhodnutí byl žalobce uznán vinným ze spáchání

přestupků podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií (dále jen „zákon č. 406/2000 Sb.“), kterých se dopustil tím, že jako stavebník při výstavbě 6 nových budov – rodinných domů v obci Bášt' nedoložil při podání ohlášení stavby na stavebním úřadu Líbeznice dne 10. 4. 2017 a 3. 7. 2017 průkazy energetické náročnosti budovy (dále jen „PENB“) prokazující splnění požadavků na energetickou náročnost budovy na nákladově optimální úrovni od 1. 1. 2013 podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 406/2000 Sb. a nezajistil těmito PENB posouzení alternativních systémů dodávek energie podle § 7 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla žalobci uložena pokuta ve výši 200 000 Kč dle § 12a odst. 3 písm. b) zákona č. 406/2000 Sb., výrokem III. pak náhrada nákladů správního řízení. Napadené rozhodnutí nahradilo výroky I. a II. prvostupňového rozhodnutí, přičemž došlo v zásadě jen k nepodstatným formulačním změnám a upřesněním (např. že žalobce byl uznán vinným ze spáchání „šesti“ přestupků), v případě výroku II. došlo také ke snížení pokuty na 160 000 Kč.

2. V žalobě žalobce uvedl, že se vytýkaných přestupků nedopustil, neboť neporušil § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 1. 2013. Ke dni podání každého jednotlivého ohlášení stavby totiž disponoval platným PENB vyhotoveným (pro všechny typově stejné domy) dne 6. 1. 2013 podle v té době platné vyhlášky č. 148/2007 Sb., o energetické náročnosti budov (dále jen „vyhláška č. 148/2007 Sb.“).
3. Žalobce připustil, že ke dni 6. 1. 2013 již bylo účinné novelizované znění § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 1. 2013, avšak neexistoval reálný způsob, jak náležitosti citovaných ustanovení do PENB vyhotovovaných v období od 1. 1. 2013 do 31. 3. 2013 promítnout, jelikož v této době neexistoval prováděcí předpis obsahující příslušnou metodiku zpracování PENB. Tímto předpisem je vyhláška č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov (dále jen „vyhláška č. 78/2013 Sb.“), vydaná dne 22. 3. 2013, platná od 29. 3. 2013 a účinná od 1. 4. 2013. Žalovaný tedy žalobce sankcionuje za to, že se s vyhotovením PENB „trefil do hluchého období“. Požadavek žalovaného, aby byly předmětné PENB v souladu s vyhláškou č. 78/2013 Sb., tak vede k zakázané retroaktivitě.
4. Žalobce byl přesvědčen, že by neměl nést negativní následky výpadku legislativní činnosti státu, který nebyl schopen před účinností novelizace zákona č. 406/2000 Sb. a ještě po dobu tří měsíců po její účinnosti vydat prováděcí předpis tak, aby bylo v objektivních možnostech žalobce (resp. jakéhokoli energetického specialisty) náležitosti § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 1. 2013, do předmětných PENB promítnout. Žalobce potřeboval vyhotovit předmětné PENB právě v inkriminovaném období, aby měl splněnou svou zákonnou povinnost disponovat PENB k unifikovanému projektu budoucích domů.
5. Pokud žalobce již disponoval PENB ze dne 6. 1. 2013 a tyto PENB v souladu s § 7a odst. 4 zákona č. 406/2000 platí 10 let ode dne data svého vyhotovení (tj. do dne 6. 1. 2023), byla ke všem předmětným domům podána ohlášení stavby (v době od 10. 4. 2017 do 3. 7. 2017) s PENB, které v době vyhotovení vyhovovaly požadavkům vyhlášky č. 148/2007 Sb. Žalobce proto byl v dobré víře, že má platné PENB, a žalovaný nepřipustně zasahuje do žalobcova legitimního očekávání.
6. Žalovaný ignoroval, že žalobcem byl zpracován jeden typový projekt pro jeden typ řadového domu, který byl následně opakovaně užíván ve všech případech výstavby těchto typových domů a byl k němu také řádně vyhotoven jeden typový PENB. Žalobce proto nepotřeboval vytvářet více variant PENB ke každé jednotlivé, typově shodné budově vždy, když se ji rozhodl vystavět. Opačná praxe by byla naprosto nehospodárná.
7. Ani zákon č. 406/2000 Sb., ani vyhláška č. 78/2013 Sb. neukládaly již vyhotovené PENB aktualizovat nebo vyhotovovat pro existující projekt nové PENB. PENB stejně jako jakýkoliv jiný průkaz (občanský průkaz, technický průkaz vozidla atd.) obsahuje to, co v době jeho vydání právní předpisy pro takový průkaz stanovily, a to po dobu své platnosti, bez ohledu na pozdější

Shodu s prvopisem potvrzuje:

legislativní změny. Výjimkou by byla situace, kdy právní předpis výslovně ukládá vydání nového průkazu, ač stávajícímu ještě platnost nevypřela.

8. Žalobce upozornil na pozdější novelu vyhlášky č. 78/2013 Sb. (vyhláška č. 230/2015 Sb. s účinností od 1.12.2015), které obsahovala přechodné ustanovení, dle něhož „[p]růkaz 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“. Neztotožnil se s názorem žalovaného, že toto přechodné ustanovení se na předmětné PENB nevztahuje, jelikož byly vydány dle vyhlášky č. 148/2007 Sb., neboť toto z dílce dotčeného ustanovení neplyne.
9. Ohlášení stavby sice byla podána po 1. 1. 2015, ale předmětné domy nebyly nové, nýbrž vycházely z projektu zpracovaného před 6. 1. 2013, ke kterému byly zpracovány předmětné PENB. Nadto místní systém dodávky energie z obnovitelných zdrojů proveditelný nebyl, jelikož by výstavbu zbytečně prodražil a žalobce jako stavebník s výhledem na komerční prodej domů neměl na využívání obnovitelných zdrojů zájem. Dle žalobce je cokoli, co se stalo po 6. 1. 2013, kdy byly předmětné PENB vyhotoveny, zcela irrelevantní.
10. Žalobce upozornil, že žalovaný v napadeném rozhodnutí na jedné straně uvádí, že stavební úřad není pověřen kontrolou dodržování zákona č. 406/2000 Sb., a na druhé straně tvrdí, že stavební úřad povolí výstavbu pouze na základě doložení předepsaných dokladů. Tento protikladný závěr neměl žalovaný odbýt konstatací, že za správnost PENB odpovídá žalobce jako stavebník. Navíc napadené rozhodnutí uvádí, že absence údajů podle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 1. 2013, „*neumožňuje stavebnímu úřadu posoudit, zda tyto budovy budou splňovat požadavky na energetickou náročnost a posouzení alternativních zdrojů, tedy, zda splňují podmínky k povolení výstavby či nikoli*“. Žalobce to označil za nepřijatelné, žalovaný nemůže relativizovat či komentovat závěry stavebního úřadu, neb se ocitá zcela mimo svou kompetenci.
11. Podle žalovaného mělo mít jednání žalobce dopad na státem chráněný zájem spočívající ve výstavbě staveb, které splňují požadavky na energetickou náročnost budov na nákladově optimální úrovni. Energetická náročnost budov je ale především věcí stavebníka, jenž hodlal svým zákazníkům nabídnout cenově dostupné bydlení, které nebude zbytečně opatřováno nežádoucími, drahými prvky, mimo jiné právě variantním řešením způsobu dodávky energie z obnovitelných zdrojů. Pokud si kdokoliv ze stávajících vlastníků předmětných domů bude chtít např. na střechu instalovat solární panely, nic mu v tom nebude bránit. Žalovaným zdůrazňovaná údajná společenská škodlivost jednání žalobce tak není dána.
12. Aniž by žalobce připouštěl jakékoli své pochybení, označil dále vyšší pokuty, a to i po jejím snížení v napadeném rozhodnutí, za zjevně nepřiměřenou. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta v maximální možné zákonné výši, a i po snížení se horní sazba blíží (činí 80 % horní sazby). Trest vůbec nereflektuje fakt, že žalobce disponoval platnými PENB, třebaže neobsahovaly určité údaje. Žalobce se nedopustil vytýkaného přestupku opakovaně – až do té doby, než žalovaný provedl na stavebním úřadu kontrolu a předložil žalobci protokol o kontrole, neměl žalobce žádnou indicii, že by porušil jakýkoli právní předpis, bez problémů prošel stavebním řízením, domy vystavěl a zkolaudoval. Bagatelnost případného provinění žalobce je z právě uvedeného zřejmé, na místě bylo nejvýše napomenutí.
13. Závěrem žalobce navrhl eventuální moderaci trestu.

Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, přičemž poukázal na to, že námitky jsou shodné, či podobné námitkám uplatněným v odvolání, pročez odkázal na jejich vypořádání v napadeném rozhodnutí a na obsah správního spisu.
15. Žalovaný zdůraznil, že výstavba budov se vždy řídí platnou legislativou ke dni podání žádosti o stavební povolení, resp. ohlášení stavby. Ohlášení stavby byla žalobcem ve všech 6 případech

Shodu s prvopisem potvrzuje:

podána po 1. 1. 2015, konkrétně v termínech od 10. 4. 2017 do 3. 7. 2017. Součástí dokumentace byly předmětné PENB (s výjimkou PENB k č. p. 346, který na stavebním úřadu nebyl ve spisu dohledán a žalobcem byl dodán až po jeho vyžádání dne 25. 4. 2019).

16. Dle § 7 odst. 1 zákona č. 406/2006 Sb. je v případě výstavby nové budovy stavebník povinen plnit požadavky na energetickou náročnost budovy podle prováděcího právního předpisu a při ohlášení stavby to doložit PENB. Předmětné PENB zpracované způsobem podle vyhlášky č. 148/2007 Sb. neprokazovaly plnění požadavků na energetickou náročnost podle tehdy platného prováděcího předpisu, poněvadž tato vyhláška nebyla v roce 2017 platná, když byla s účinností od 1. 4. 2013 nahrazena vyhláškou č. 78/2013 Sb.
17. Dle § 31 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), se dnem spáchání přestupku rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán, přestupky tedy byly spáchány dnem podání jednotlivých ohlášení stavby. Povinnost žalobce v roli stavebníka podle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb. je jednoznačně vázána na tyto dny, nikoli na den zpracování PENB.
18. Žalobce tedy porušil § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 1. 2013. Při posuzování žalobcovy odpovědnosti za přestupek podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona č. 406/2000 Sb. byla hodnocena odpovědnost objektivní, tj. neposuzovalo se zavinění právnické osoby, ale výsledek jejího jednání. Správní spis neobsahuje žádné skutečnosti, jimiž by žalobce prokázal, že by vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupkům zabránil.
19. Žalovaný akcentoval, že byla prokázána vysoká společenská škodlivost jednání žalobce (materiální stránka) v návaznosti na vyhodnocení ohrožení celospolečenského zájmu na úspoře energií, konkrétně na 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, tj. zájmu chráněného zákonem č. 406/2000 Sb.
20. Žalobcem užitá analogie PENB s jinými průkazy a doklady není dle žalovaného přiléhavá.
21. Výše uvedená argumentace dle žalovaného vypořádává i námitky žalobce stran dobré víry žalobce ohledně 10 leté platnosti PENB zpracovaných ke dni 6. 1. 2013, dále toho, že právní předpisy neukládají PENB aktualizovat, toho, že v rozhodné době neexistoval příslušný prováděcí předpis, toho, že novelizace vyhlášky č. 78/2013 Sb. obsahuje přechodné ustanovení, a toho, že se jednalo o typově stejné domy. Žalovaný připomněl, že dle ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54) není povinen reagovat na každý dílčí argument či tvrzení.
22. Co se týče povahy a výše sankce, žalovaný poukázal na vysoký počet spáchaných přestupků a na jejich společenskou nebezpečnost, kdy v důsledku jednání žalobce nelze zjistit, zda předmětné stavby splňují požadavky na energetickou náročnost a zda je možno je legálně postavit. Není na žalobci, aby navrhoval, jaký trest mu bude uložen (napomenutí), to je pouze na uvážení správního orgánu.
23. Žalovaný v odvolacím řízení dospěl k závěru, že za každý jednotlivý, byť ve společném řízení projednávaný, přestupek žalobce by neměla být ukládána maximální výše pokuty, jak to učinil prvostupňový orgán. Bylo přihlédnuto k tomu, že maximální výše pokuty je zákonodárcem postavena všeobecně i pro výstavbu jiných typů nových budov, přičemž např. bytový dům nebo administrativní budova má daleko větší spotřebu primární energie než rodinný dům. Ač žalobce spáchal celkem 6 přestupků, při nesplnění identických povinností bylo jako nejzávažnější vyhodnoceno první porušení zákonné povinnosti, na které byla navázána další identická porušení při podání zbývajících 5 ohlášení stavby. Kritériem výše pokuty byla i rozhodovací praxe žalovaného. Žalovaný též zmínil, že zákon č. 406/2000 Sb., ve znění od 25. 1. 2020, umožňuje za vytýkaný přestupek uložit pokutu ve výši až 5 000 000 Kč, což dokládá závažnost společenské škodlivosti. Závěrem žalobce zaujal negativní stanovisko k případné moderaci trestu soudem.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

Replika žalobce

24. V replice se žalobce ohradil proti tezi žalovaného, že usilováním o moderaci trestu neguje svou argumentaci popírající, že vůbec nějaký přestupek spáchal. Ohledně objektivní odpovědnosti a liberačního důvodu poukázal na to, že jsou jím právě předmětné PENB.

Posouzení žaloby soudem

25. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
26. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb., ve znění 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*
- a) *splnění požadavků na energetickou náročnost budovy na nákladově optimální úrovni od 1. ledna 2013, [...]*
- d) *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“).*
27. Podle § 7a odst. 4 zákona č. 406/2000 Sb., ve znění 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* (pozn. soudu, 10 letá platnost průkazu byla zakotvena již ve znění od 1. 1. 2013 do 30. 6. 2015, novelizací byla pouze doplněna část začínající slovem „anebo“).
28. Podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona č. 406/2000 Sb. *právníká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako stavebník při výstavbě nové budovy nesplní některou z povinností podle § 7 odst. 1.*
29. Podle § 12a odst. 3 písm. b) zákona č. 406/2000 Sb., ve znění 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.*
30. Soud úvodem konstatuje, že zdejší soud rozsudkem ze dne 29. 10. 2020, č. j. 15 A 11/2020-56, zamítl obsahově a argumentačně obdobnou žalobu odlišného žalobce. Soud se s odůvodněním označeného rozsudku plně ztotožňuje a vychází z něj.
31. Soud nemá za to, že žalobce splnil povinnost podle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb. tím, že stavebnímu úřadu při ohlášení stavby ve dnech 10. 4. 2017 a 3. 7. 2017 doložil předmětné PENB.
32. Dikce § 7 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2017, tedy v období, kdy žalobce podal všech 6 předmětných ohlášení stavby, jednoznačně ukládá povinnost splnit požadavky na energetickou náročnost budovy podle platného prováděcího předpisu, což se dokládá PENB, které musí obsahovat náležitosti dle písm. a) a d) daného odstavce, a to při podání ohlášení stavby. Rozhodným okamžikem je tedy den podání ohlášení stavby, nikoli den vyhotovení PENB, a k tomuto dni se váží jak požadavky na obsah PENB, tak na prováděcí předpis.
33. Kromě jednoznačné textace zákona a jazykového výkladu lze poukázat i na výklad systematický a teleologický. Dotčená česká právní úprava je výsledkem transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU, o energetické náročnosti budov. Obecným cílem úpravy je snížení spotřeby energie a využívání energie z obnovitelných zdrojů v sektoru budov a snižování energetické závislosti České republiky a emisí skleníkových plynů. Jak se uvádí v preambuli

Shodu s prvopisem potvrzuje:

označené směrnice, „[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.“ a dále „[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.“. Je tak evidentní, že 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.

34. Žalobce přitom nerozporoval skutkové závěry žalovaného, že předmětné PENB neobsahovaly náležitosti dle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb. a dle vyhlášky č. 78/2013 Sb.
35. Soud též odmítá aplikovatelnost přechodného ustanovení vyhlášky č. 230/2015 Sb., která novelizovala vyhlášku č. 78/2013 Sb., na projednávanou věc. Díky tomuto přechodnému ustanovení by se dle žalobce PENB zpracované přede dnem nabytí účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb. měly považovat za PENB vydané podle vyhlášky č. 78/2013 Sb., neboť přechodné ustanovení nestanoví, že by se mělo týkat pouze PENB vydaných již za účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb. Soud se naopak domnívá, že vzhledem k tomu, že vyhláška č. 78/2013 Sb. (tj. původní znění před novelizací) žádná přechodná ustanovení ve vztahu k dříve vydaným PENB neupravuje, je zřejmé, že autor vyhlášky nezamýšlel, a to i vzhledem k rozsáhlosti změn vycházejících z povinné transpozice příslušné směrnice, upravit status PENB vydaných před dnem nabytí účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb.
36. Soudu se přitom jeví nesmyslným, aby byly PENB vyhotovené před účinností vyhlášky č. 78/2013 Sb. s odstupem více než 2,5 let od účinnosti této vyhlášky novelizací této vyhlášky retroaktivně prohlášeny za souladné s touto vyhláškou (a předtím by po tuto dobu souladné nebyly). *Ad absurdum* by výklad zastávaný žalobcem znamenal „obživnutí“ i jiných obdobných, leč dávno irelevantních průkazů vydaných v minulosti, např. energetických průkazů budov dle vyhlášky č. 291/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti účinnosti užití energie při spotřebě tepla v budovách. Soud je naopak přesvědčen, že neexistence přechodných ustanovení v původním znění vyhlášky č. 78/2013 Sb. jasně indikuje přetržení kontinuity s předchozí právní úpravou.
37. Totéž přerušení návaznosti na předchozí úpravu lze dovodit i z přechodného ustanovení čl. II odst. 4 zákona č. 318/2012 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2013 novelizován zákon č. 406/2000 Sb. Dle tohoto ustanovení *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)*. Předmětné PENB jsou průkazy dle § 7a odst. 1 písm. a) zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 1. 2013, a byly vyhotoveny dne 6. 1. 2013, plně se na ně tedy vztahuje zákon č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 1. 2013, bez ohledu na tehdy neexistující prováděcí předpis.
38. Nutno dodat, že transponovaná směrnice v čl. 12 odst. 1 písm. a) uvádí, že certifikát energetické náročnosti má být vydán *pro budovy nebo ucelené části budov při výstavbě, prodeji nebo pronájmu novému nájemci*, a dále v odst. 1 in fine uvádí, že *požadavek na vydání certifikátu energetické náročnosti v případě dotčené budovy nebo ucelené části budovy se neuplatní, je-li k dispozici certifikát vydaný podle směrnice*

Shodu s prvopisem potvrzuje:

2002/91/ES nebo podle této směrnice a je-li tento certifikát platný. Ani to však nesvědčí argumentaci žalobce, neboť toto ustanovení směrnice zákon transponoval do výše zmíněného přechodného ustanovení, které je zcela jednoznačné a vytváří dělicí linii mezi PENB zpracovanými před účinností novelizačního zákona č. 318/2012 Sb. a po jeho účinnosti, se specifikem PENB dle § 7a odst. 1 písm. a) novelizovaného zákona č. 406/2000 Sb., tj. nových budov. Určitý PENB vydaný v souladu s požadavky předchozí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/91/ES by byl platným (od svého vyhotovení do dne stanoveného zákonem) výhradně tehdy, pokud by byl vyhotoven před účinností zákona č. 318/2012 Sb., což ovšem není případ předmětných PENB, které tak byly neplatné již od okamžiku vyhotovení.

39. Soud má tudíž za to, že novelizující vyhláškou č. 230/2015 Sb. byly dotčeny jen právní vztahy týkající se PENB, které vznikly podle vyhlášky č. 78/2013 Sb. (a zákona č. 406/2000 Sb. ve znění od 1. 1. 2013), a proto i přechodná ustanovení vyhlášky č. 230/2015 Sb. mohou být vztažena výlučně na PENB vzniklé podle vyhlášky č. 78/2013 Sb. Rovněž z žádného jiného přechodného ustanovení dalších právních předpisů neplyne, že by předmětné PENB ke dnům podání předmětných ohlášení stavby nemusely splňovat náležitosti dle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb. a dle vyhlášky č. 78/2013 Sb. K tomu lze odkázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 287/04, dle něhož „*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*“ (totéž usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47).
40. Soud nepovažuje za relevantní analogii, kdy žalobce poukazuje na platnost občanských průkazů, rodných listů či technických průkazů k motorovým vozidlům. Ač nedošlo k výslovnému zneplatnění předmětných PENB, resp. všech PENB předcházejících zavedení požadavků dle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 1. 1. 2013, soud je přesvědčen, že byl-li obsah PENB vázán na den podání ohlášení stavby a nesplňoval-li určitý PENB požadavky zákona a vyhlášky k tomuto dni, stal se tento PENB *de facto* neplatným, resp. nepoužitelným pro účely § 7 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb.
41. Soud připouští, že prodlení exekutivy s vydáním prováděcího předpisu je obecně vzato nežádoucí. Na druhou stranu žalobce jakožto podnikatel v oblasti stavebnictví si musel být vědom připravované změny v legislativě, a tedy i změny vyhlášky v souvislosti s transponováním příslušné směrnice. V souvislosti s novelizovaným a již účinným § 7 zákona č. 406/2000 Sb. mohl důvodně předpokládat, že PENB vyhotovené podle vyhlášky č. 148/2007 Sb. nemusí dostát náležitostem vyžadovaným novou právní úpravou. Podstatné je především to, že ohlášení nové stavby na stavebním úřadu žalobce podal až dne 10. 4. 2017 a 3. 7. 2017, tedy po více než čtyřech letech od nabytí účinnosti novely zákona č. 406/2000 Sb. provedené zákonem č. 318/2012 Sb. a nabytí účinnosti vyhlášky č. 78/2013 Sb., kdy si již žalobce mohl a měl být vědom nesouladu obsahu předmětných PENB s tehdy platnou a účinnou právní úpravou. Tento nedostatek žalobce mohl a měl napravit vyhotovením nových PENB.
42. Vzhledem k tomu, že na právní poměry žalobce při ohlášení staveb dopadala ustanovení právních předpisů účinných k tomuto okamžiku (viz výše), se v projednávané věci nejednalo o retroaktivní působení zákona, jak namítl žalobce. K tomu lze doplnit, že podle § 31 odst. 1 přestupkového zákona se dnem spáchání přestupku rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Žalobce se přestupků dopustil ve dnech, kdy ke stavebnímu úřadu podal ohlášení stavby, na která je vázána povinnost podle § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona o hospodaření energií.
43. Soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že se ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb. nejednalo o novou stavbu, ale stavbu vycházející z projektu zpracovaného před 6. 1. 2013. Přestože pojem „nová stavba“ není zákonem definován, na základě jazykového a teleologického

Shodu s prvopisem potvrzuje:

výkladu je třeba za novou stavbu ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb. 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 tak je zřejmé, že se jednalo o stavby nové, jelikož jejich ohlášení bylo podáno až dne 10. 4. 2017 a 3. 7. 2017. Bylo by rozporné se smyslem zákona považovat stavbu za nikoliv novou z toho důvodu, že její projektová dokumentace byla zpracována již řadu let před tím, než stavebník provedl rozhodný úkon vůči stavebnímu úřadu, a to bez ohledu na to, co k takové prodlevě vedlo.

44. Ohledně tvrzeného přisvojení si pravomoci stavebního úřadu ze strany žalovaného soud uvádí, že žalovaný konstatováním, že stavba neměla být vůbec postavena, pouze akcentoval 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 vztaženým a v rozhodném období platným a účinným právním předpisům odpovídá stavebník. Je nutno uvést, že stavební úřad nemá oprávnění kontrolovat dodržování zákona o hospodaření s energií – toto oprávnění má právě žalovaný. Soud zdůrazňuje, že příslušná rozhodnutí stavebního úřadu týkající se předmětných staveb nejsou předmětem tohoto soudního řízení, soud je tedy nemůže přezkoumávat.
45. Co se týče toho, že nebylo v zájmu žalobce a ani jeho zákazníků, aby jim předem bylo variantní zásobování energiemi vnucováno, a stavba každého jednotlivého domu tak byla prodražována, soud podotýká, že stavebník je povinen dodržovat platné a účinné právní předpisy, přičemž § 7 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 406/2000 Sb. jednoznačně stanoví určité povinnosti stavebníka, které musí splnit, a to bez ohledu na to, zda s nimi souhlasí, či nikoli.
46. Soud podotýká, že žalobci nic nebránilo, aby k všem typově stejným domům nechal zpracovat jediný totožný PENB, který však musel splňovat požadavky relevantních právních předpisů, což se nestalo.
47. Vadný PENB pak rozhodně nemůže být liberačním důvodem, který by žalobce zprošťoval objektivní odpovědnosti za spáchané přestupky, jelikož neznalost zákona neomlouvá. Mimoto by se liberační důvod překrýval s jednáním zakládajícím spáchání přestupku.
48. Soud proto ve shodě se správními orgány uzavírá, že se žalobce dopustil přestupků podle § 12a odst. 1 písm. h) zákona č. 406/2000 Sb.
49. Pokud jde o výši uložené pokuty, soud nemůže vejít na žalobcovu relativizaci společenského zájmu na snižování energetické náročnosti. Žalobce zde toliko polemizuje s jasně vyjádřenou vůlí zákonodárce a snaží se vzbudit dojem, že jeho postup je vstřícnější k zákazníkům. Vůlí zákonodárce však nepochybně bylo přijmout opatření vedoucí ke snížení spotřeby energie s cílem snížit dopady na životní prostředí a žalobce je povinen dodržovat právní předpisy. Mimoto, ačkoli tato opatření mohou zvýšit cenu stavby, snížením spotřeby energie (potažmo snížením nákladů za energii) při užívání stavby se tento efekt v delším horizontu může vyvážit. Společenská škodlivost jednání žalobce je tedy dle soudu dána.
50. Žalobce zdůraznil, že mu byla uložena téměř maximální výše pokuty, soud však poznamenává, že uložení pokuty třebas i v horní sazbě samo o sobě neznamená, že jde o trest nepřiměřený. V případě jediného rodinného domu by byla uložená sankce patrně nepřiměřená, ovšem za dané situace se stav věci blíží totožnému přestupku v rozsahu bytovému domu. Správní orgány přitom konstatovaly, že horní hranice (za jediný přestupek) míří právě na bytové domy, či kancelářské objekty.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

51. Trest pak nemohl reflektovat, že žalobce disponoval platnými PENB, poněvadž jak soud vyložil výše, předmětné PENB nesplňovaly požadavky právních předpisů. V konečném důsledku je tak v zásadě lhostejné, zda žalobce předložil vadné PENB, či zda nepředložil PENB vůbec.
52. Co se týče přitěžující okolnosti, že se žalobce přestupků dopustil opakovaně, soud konstatuje, že pachatel nemusí být nejprve ujištěn ze strany správních orgánů, že se dopustil přestupku, aby mu posléze tato okolnost mohla být legitimně kladena k tíži. Soud znovu připomíná, že neznalost zákona neomlouvá. Soud také již výše vypořádal žalobcovy námitky opírající se o fakt, že bez problémů prošel stavebním řízením, domy vystavěl a zkolaudoval, přičemž soud jen stručně opakuje, že postup a rozhodnutí stavebního úřadu nemají na projednávanou věc, včetně výše sankce, žádný vliv.
53. Soud pro srovnání výše pokuty odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 15 A 11/2020-56, kdy tamějšímu žalobci byla za 13 typově stejných přestupků uložena pokuta ve výši 200 000 Kč. Ani v citovaném rozsudku (body 55 a 56) zdejší soud nevěšel na námitky žalobce, uloženou pokutu neshledal nepřiměřenou a nepřistoupil k její moderaci. Pokud tedy byla za 13 typově srovnatelných přestupků (rovněž šlo o rodinné domy) uložena pokuta ve výši 200 000 Kč, pak není nepřiměřené, že za 6 takových přestupků byla uložena pokuta ve výši 160 000 Kč. Soud dodává, že výše pokuty nemůže být stanovena jen jakýmsi aritmetickým srovnáním s obdobným případem. Jak správně poznamenal žalovaný v napadeném rozhodnutí, nejzávažnějším je spáchání prvního přestupku, s každým dalším opakováním se význam dalšího přestupku pro stanovení sankce snižuje.
54. Lze dodat, že ačkoli poukaz na úpravu zákona č. 406/2000 Sb., ve znění od 25. 1. 2020, umožňující za vytýkaný přestupek uložit pokutu ve výši až 5 000 000 Kč, nemůže soud reflektovat při svém rozhodování (jedná se o pozdější úpravu v neprospěch žalobce), podpůrně soud přisvědčuje tomu, že zvýšení horní sazby sankce dokládá závažnost společenské škodlivosti. Soud je nadto toho názoru, že pokuta ve výši do 200 000 Kč nemohla být odpovídající sankcí např. v případě pochybení u rozsáhlých developerských projektů.
55. Soud proto pokládá veškeré konkrétní námitky žalobce proti výši pokuty za vyvrácené, obecně ke stanovení výše pokuty odkazuje na str. 17 až 20 prvostupňového rozhodnutí a na str. 14 až 16 napadeného rozhodnutí, přičemž úvahy správních orgánů, včetně úvahy žalovaného vedoucí ke snížení původní výše pokuty 200 000 Kč na 160 000 Kč, soud pokládá za řádně odůvodněné, komplexní a bezrozporné.
56. Ohledně navrhované moderace trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) soud uvádí, že jejím smyslem a účelem 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 zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23). Takovéto zjevné vykročení z adekvátnosti a spravedlnosti sankce však soud neshledal, k čemuž plně odkazuje na shora zmíněné posouzení výše sankce správními orgány.
57. Soud pro úplnost dodává, že brojení proti výši sankce a návrh na moderaci trestu není „přiznáním viny“. Žalobce je oprávněn primárně rozporovat, zda se přestupku dopustil, a sekundárně napadat výši sankce, resp. dožadovat se jejího snížení. Žalovaný se tedy ve svém stanovisku zaujatém ve vyjádření k žalobě mylí, leč s ohledem na výše uvedené to nemá žádný význam.

Závěr

58. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s. ř. s. tak učinil bez nařízení jednání (žalobce ani žalovaný nesdělili soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).

Shodu s prvopisem potvrzuje:

59. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 28. ledna 2022

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: