

REGULACE BUDOV VE SVĚTLE ZMĚNY KLIMATU*

MARTINA FRANKOVÁ

Abstract: Regulation of Buildings in the Context of Climate Change

Buildings are responsible for a significant proportion of energy consumption and greenhouse gas emissions in the European Union, accounting for approximately 36% of total EU greenhouse gas emissions. The EU's objective is to achieve zero-emission buildings by 2050, a goal that applies not only to new buildings but also to existing ones. This transformation represents a significant challenge, with a number of risks and difficulties. The aim of this article is to draw attention to the revised Energy Performance of Buildings Directive, possible approaches to its transposition and implementation. Concurrently, it draws attention to the difficult issues of transposition and the possibility of using the transformation of buildings into zero-emission buildings to convert buildings into not only zero-emission but also environmentally sustainable buildings.

Keywords: climate change; climate; energy efficiency; building; zero-emission building; renovation; Directive on the energy performance of buildings; environmental; sustainability; environmentally sustainable construction

Klíčová slova: klimatická změna; klima; energetická náročnost; budova; bezemisní budova; renovace; směrnice o energetické náročnosti budov; udržitelnost; environmentálně šetrná výstavba

DOI: 10.14712/23366478.2025.670

1. ÚVOD

V souvislosti se změnou klimatu a cílem EU dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 stojí před ČR celá řada výzev. Mezi nejdůležitější patří změny plánované v oblasti budov a s tím úzce související přechod na energetiku založenou na obnovitelných zdrojích. Nezbytnou proměnu budov nelze nahlížet pouze z hlediska transformace budov na budovy energeticky neutrální, tedy z hlediska mitigačních opatření. Je důležité rozšířit pohled na transformaci budov také o hledisko adaptačních opatření, tedy nezbytnost přizpůsobit budovy změnám klimatu. Stejně tak je vhodné

* Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Zelené dovednosti na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-2114/2024-4).

otázku transformace budov na budovy energeticky neutrální zasadit do širšího kontextu budov environmentálně šetrných, resp. environmentálně udržitelných, tedy nesoustředit se pouze na otázku energetické náročnosti budov, ale také na otázku využívání vod v budovách, minimalizace záborů zemědělské nebo lesní půdy kvůli výstavbě či otázku konstrukce budov tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu nebo zraňování živočichů či aby stavby zbytečně nepřispívaly k problému fragmentace krajiny.

Budovy jsou odpovědné za velké množství spotřebované energie, značně se podílí na vypouštění skleníkových plynů. Konkrétně na budovy celkově připadá přibližně 40 % celkové spotřeby energie v EU a 36 % emisí skleníkových plynů z energie potřebné k jejich provozu, včetně nepřímých emisí v odvětví elektřiny a tepla. Tyto údaje se týkají využívání a provozu budov, včetně nepřímých emisí v odvětví elektřiny a tepla, nikoli jejich celého životního cyklu.¹ Většina stávajících budov není energeticky účinná.² Velká část jich byla vybudována v době, kdy neexistovaly žádné normy ani právní předpisy týkající se energetické účinnosti a zpravidla ani dopadů budov na životní prostředí. Proto je téměř 75 % z nich podle současných stavebních norem energeticky neúčinných,³ přičemž 85–95 % budov, které dnes existují, bude v roce 2050 nadále stát.⁴

Z hlediska celkového dopadu budov na životní prostředí, tedy nejen z hlediska energetické náročnosti, je stav ještě horší, neboť ani stávající právní předpisy neřeší požadavky na budovy z hlediska životního prostředí komplexně, řada oblastí je dosud opomíjena. Jako příklad lze uvést požadavek na využívání tzv. šedé vody v budovách, který v ČR upraven není. V právním řádu je tato voda pouze vymezena, její využívání je vázáno na splnění požadované míry úpravy a hygienického zabezpečení, to však zatím upraveno není.^{5,6}

Velmi důležitým aspektem při řešení transformace budov je čas. Zatímco životnost např. automobilů je kolem 20 let, v případě budov se jedná od desítek po často stovky

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň ze dne 14. 10. 2020, COM(2020) 662 final [online]. [cit. 2025-06-17]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0662>.

² Tamtéž.

³ FILIPPIDOU, F. – JIMÉNEZ NAVARRO, J. P. *Achieving the cost-effective energy transformation of Europe's buildings*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, s. 5.

⁴ Preamble. In: Směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění), bod 24.

⁵ Bliže k využívání srážkové a šedé vody: FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 77, 136, 152–168.

⁶ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v § 3 odst. 7 užitkovou vodu jako srážkovou nebo šedou vodu, která je upravena a hygienicky zabezpečena. Šedou vodou je odpadní voda z umyvadel, sprch a van. Podstatné je, že užitkovou vodu, tedy srážkovou i šedou vodu, která splňuje požadovanou míru úpravy a hygienického zabezpečení, lze využít pro splachování toalet a pisoárů, praní, úklid, mytí vozidel, závlahu, vodní prvky nebo kropení komunikací. Prozatím ustanovení není aplikovatelné, neboť dosud nebyl přijat prováděcí právní předpis upravující vyžadovanou míru úpravy a hygienického zabezpečení a způsob jeho prokázání a o ochraně veřejného zdraví.

Ministerstvo zdravotnictví dne 30. 11. 2023 zveřejnilo Metodické doporučení pro hygienické požadavky na užitkovou vodu používanou v budovách: Ministerstvo zdravotnictví. Metodické doporučení pro hygienické požadavky na užitkovou vodu používanou v budovách. *Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky* [online]. 2023, částka 16, s. 3–49 [cit. 2025-06-22]. Dostupné: <https://www.mzcr.cz/vestnik/vestnik-16-2023/>.

let. Jejich renovace na budovy energeticky neutrální je velmi náročná a drahá, totéž platí o řešení dalších aspektů budov s dopady na životní prostředí, např. o výše zmiňovaném udržitelném hospodaření s vodami. Z tohoto důvodu je žádoucí řešit požadavky na nové budovy komplexně, nevěnovat se pouze snižování energetické náročnosti, ale i dalším environmentálním aspektům, a taktéž v případě rekonstrukcí stávajících budov zohledňovat i další dopady budov na životní prostředí, stejně tak jako adaptaci budov na klimatickou změnu.

Zatímco v případě energetické transformace budov má EU jasně stanovený harmonogram a přijaté právní předpisy, které upravují postupné dosažení konečných cílů, tedy aby všechny nové budovy byly do roku 2030 budovami s nulovými emisemi a stávající budovy byly transformovány na budovy s nulovými emisemi do roku 2050, v případě ostatních environmentálních aspektů již tak komplexní právní úprava neexistuje a řada environmentálních požadavků na budovy řešena není nebo jsou řešena pouze pro nové budovy, nikoli však pro rekonstrukce budov stávajících.

Tento příspěvek má za cíl zamyslet se nad transpozicí revidované směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění), (dále jen „revidovaná směrnice o energetické náročnosti budov“ nebo „směrnice EPBD“)⁷ a její následnou implementaci v ČR, což podle názoru autorky představuje v oblasti dekarbonizace ekonomiky jednu z největších výzev, zejména pak ve spojení se zaváděním obnovitelných zdrojů energie.⁸ Konkrétně článek analyzuje směrnici EPBD a zamýšlí se nad možnými způsoby její transpozice a implementace, a to v širším kontextu transformace budov nejen na energeticky neutrální, ale na environmentálně šetrné. V tomto kontextu je cílem příspěvku zamyslet se nad možností využít transformaci budov na budovy klimaticky neutrální, k jejich transformaci na budovy nejen klimaticky neutrální, ale také environmentálně udržitelné – šetrné.

K dosažení výše uvedeného cíle je nezbytné nejprve představit směrnici EPBD, přičemž pozornost je věnována také porovnání předcházejícího znění směrnice o energetické účinnosti staveb s revidovanou verzí. Příspěvek na základě zahraniční odborné literatury dále identifikuje nástroje, které se osvědčily při transformaci budov na energeticky a environmentálně šetrnější. S ohledem na skutečnost, že se problematice environmentálně udržitelné, popř. pouze energeticky šetrné výstavby, věnuje ve velké

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění), komplexně přepřacovává Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (*Úřední věstník Evropské unie*. L 153, 18. 6. 2010, s. 13), která byla několikrát novelizována: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/844 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013.

⁸ Srov. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, ve znění směrnice 2023/2413 (dále jen „směrnice RED III“); a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 ze dne 18. října 2023, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001, nařízení (EU) 2018/1999 a směrnice 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652.

míře neprávní odborná literatura, autorka volila vedle právních textů především texty ekonomické, politologické a socioekonomické, v menší míře pak odbornou literaturu z technických oborů. S ohledem na skutečnost, že způsob transpozice a implementace musí adekvátně reflektovat specifické podmínky jednotlivých států, které by měly být promítnuty do příslušných dokumentů strategického charakteru, příspěvek dále analyzuje relevantní celostátní strategie. Po analytické části následuje sčezejní, analyticko-syntetická, část příspěvku, která se zabývá vlastní transpozicí a implementací směrnice EPBD a následně problematiku zasazuje do širšího kontextu environmentálně udržitelné výstavby.

Příspěvek se nezaměřuje na systém EU ETS II,⁹ který se v oblasti budov nevztahuje na výstavbu budov, ale na energii z provozu budov – na spalování paliv v budovách včetně tepla dodávaného do budov, tedy především na vytápění a ohřev vody. Systém EU ETS 2 nestanoví žádné požadavky na budovy, nepřímě však samozřejmě bude motivovat k nižší spotřebě energie v budovách, tedy snižování energetické náročnosti budov prostřednictvím stavebních úprav nebo samozásobitelství energií z obnovitelných zdrojů.

2. REVIDOVANÁ SMĚRNICE O ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOV

Revize směrnice o energetické náročnosti budov je součástí balíčku Fit for 55, směruje tedy k naplňování cílů strategie Zelené dohody pro Evropu,¹⁰ a především Pařížské dohody. Konečným cílem směrnice je snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 a dosažení fondu klimaticky neutrálních budov do roku 2050: „*Všechny nové budovy by měly být budovami s nulovými emisemi do roku 2030 a stávající budovy by měly být transformovány na budovy s nulovými emisemi do roku 2050.*“¹¹ Cíl se promítá do povinnosti členských států zajistit do roku 2050 existenci energeticky vysoce účinného fondu budov bez emisí uhlíku, včetně transformace stávajících budov na budovy s nulovými emisemi (článek 3 směrnice EPBD). Směrnice navazuje na unijní strategii týkající se renovace budov – Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň,¹² (dále jen „Renovační vlna pro Evropu“), další strategie (sdělení Komise ze dne 15. září 2021 s názvem „Nový evropský Bauhaus –

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 ze dne 10. května 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

¹⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu, COM/2019/640 final.

¹¹ Preambule. In: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění), bod 20.

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň, COM/2020/662 final.

Estetika, udržitelnost, pospolitost“)¹³ a evropské mise, konkrétně misi „Klimaticky neutrální a inteligentní města“,¹⁴ k splnění jejichž cílů je nezbytná. Důležité je vzájemné spolupůsobení a provázanost strategických dokumentů a směrnice, kdy např. strategie Renovační vlna pro Evropu předpokládá podpůrné aktivity na odstraňování překážek renovací prostřednictvím mixu politických nástrojů, financování a technické pomoci, včetně např. financování prostřednictvím NextGenerationEU¹⁵ a dalších fondů EU a soukromých zdrojů, zvýšení technické pomoci a odborné přípravy pracovníků nebo podpory produktů udržitelné výstavby a trhu s nimi.¹⁶ Ostatně přímo strategie Renovační vlna pro Evropu zmiňuje Nový evropský Bauhaus jakožto jeden z nástrojů směřující k transformaci celého sektoru stavebnictví a výstavby a podpory inovativních řešení, pokud jde o architekturu a materiály.¹⁷

K dosažení výše uvedených klíčových cílů upravuje směrnice celé spektrum nástrojů (hovorit lze o nástrojovém mixu) a stanoví podrobný harmonogram jejich postupného zavádění, jehož plnění by mělo zajistit postupnou přeměnu stávajícího fondu budov i výstavbu nových budov jako budov klimaticky neutrálních.

2.1 HLAVNÍ ZMĚNY V REVIDOVANÉM ZNĚNÍ SMĚRNICE O ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOV

Je potřeba zdůraznit, že nové přepracované znění směrnice o energetické náročnosti budov sice samozřejmě navazuje na předcházející verzi směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010, o energetické náročnosti budov, nicméně obsahuje řadu zcela nových nástrojů a většina stávajících nástrojů doznala podstatných změn. Z tohoto hlediska lze nástroje rozdělit do tří kategorií:

- Nástroje zcela nové; do této kategorie lze především zařadit vymezení budov s nulovými emisemi a požadavky na ně (předcházející verze směrnice pracovala s pojmem „budovy s téměř nulovou spotřebou energie“) a minimální normy energetické náročnosti pro jiné než obytné budovy. Dále do této kategorie patří požadavky na solární zařízení na budovách, pasy pro renovaci budovy, požadavky týkající se infrastruktury pro udržitelnou mobilitu (dobíjecí stanice a parkovací místa pro jízdní kola), hodnocení připravenosti budov pro chytrá řešení a digitální deník budov.
- Nástroje upravené již v původní směrnici o energetické náročnosti budov, podstatně obsahově změněné; do této kategorie lze zařadit minimální požadavky na energetickou

¹³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Nový evropský Bauhaus – Estetika, udržitelnost, pospolitost, COM 2021/573 final.

¹⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o evropských misích, COM/2021/609 final.

¹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení, COM(2020) 442 final. Dlouhodobý rozpočet EU, posílený nástrojem Next Generation EU, jedná se o dočasný nástroj, který byl zřízen v roce 2020 v reakci na socioekonomický dopad pandemie COVID-19. Má zajišťovat finanční prostředky až ve výši 750 miliard EUR, a to v první řadě na financování hospodářského oživení EU. Výdaje mají podobu grantů a půjček členským státům poskytovaných z Nástroje pro oživení a odolnosti a šesti dalších výdajových programů EU na období 2021–2027.

¹⁶ Renovační vlna pro Evropu.

¹⁷ Tamtéž, subkapitola 3.7.

náročnost budov, které jsou rozšířeny a zpřísněny; požadavky na optimalizaci využívání energie technickými systémy budovy, včetně samoregulačních zařízení a systémů automatizace; kontroly budov a rozšíření povinnosti pravidelných inspekcí na ventilační systémy a kombinované systémy pro vytápění a chlazení; certifikáty energetické náročnosti (byl rozšířen obsah certifikátů o nové informace, jako je potenciál globálního oteplování během životního cyklu budovy) a finanční nástroje.

- Nástroje stejné nebo jen nepodstatně změněné; do této pomyslné skupiny lze zařadit informační a osvětové nástroje a dále koncepční nástroj členských států Plán renovace budov, v původní verzi směrnice označovaný Dlouhodobá strategie renovací, který je na určitém pomezí touto skupinou nástrojů a nástrojů podstatně změněných, svou podstatou se jedná o totožný nástroj, nicméně požadavky na jeho obsah jsou detailnější.

2.2 NÁSTROJOVÝ MIX REVIDOVANÉ SMĚRNICE O ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOV

Revidovaná směrnice o energetické náročnosti budov tak obsahuje ambiciózní mix následujících nástrojů.

Plán renovace budov (nahrazuje původní koncepční dokument – dlouhodobou strategii renovací) je obligatorním koncepčním nástrojem pro každý členský stát, první návrh musí být předložen Komisi do 31. prosince 2025, první vnitrostátní plán renovace budov pak musí být Komisi předložen do 31. prosince 2026.

Energetická náročnost budov. Směrnice stanoví metodu výpočtu energetické náročnosti budov a minimální požadavky na energetickou náročnost budov. Cílem směrnice, jak již bylo uvedeno výše, jsou **budovy s nulovými emisemi**. Za takové budovy se považují ty, které nezpůsobují na místě žádné uhlíkové emise z fosilních paliv, nicméně směrnice současně stanoví pro tyto budovy požadavky týkající se zdrojů primární energie. Ty musí být zajištěny z obnovitelných zdrojů nebo z bezemisních zdrojů nebo z účinného systému dálkového vytápění a chlazení. Povinnost splňovat kritéria pro budovy s nulovými emisemi je zaváděna postupně a odlišně pro nové budovy a pro stávající budovy, s dalším rozlišením podle řady kritérií, především veřejnoprávního nebo soukromoprávního charakteru budovy, druhu budovy a její velikosti. Nové budovy musí splňovat kritérium budovy s nulovými emisemi v rozmezí od 1. ledna 2028 pro nové budovy vlastněné veřejnými subjekty do 1. ledna 2030 pro všechny ostatní nové budovy. Nicméně tento požadavek se nemusí vztahovat na budovy, které budou mít k rozhodnému datu podanou žádost o stavební povolení, resp. žádost o změnu způsobu užívání. Pro přeměnu stávajících budov na budovy s nulovými emisemi je klíčový pojem rozsáhlá renovace. Jedná se o renovaci, která se zaměřuje na základní prvky budovy a transformuje budovu (nebo její ucelenou část) před 1. lednem 2030 na budovu s téměř nulovou spotřebou energie budovy a od 1. ledna 2030 na budovu s nulovými emisemi. Prvky budovy jsou součástí budov, jedná se zejména o konstrukční a funkční prvky, v kontextu směrnice EPDB se jedná zejména o části obvodového pláště, které mají významný dopad na energetickou náročnost, např. okna, dveře, střecha.

Základním regulačním nástrojem pro zahájení rozsáhlé renovace stávajících budov jsou minimální normy energetické náročnosti.

Minimální normy energetické náročnosti pro jiné než obytné budovy stanoví minimální úroveň pro energetickou náročnost stávajících budov. Vyžadují, aby stávající budovy splňovaly určité úrovně energetické účinnosti, a zajišťují, aby energeticky neúčinné budovy byly renovovány, jsou „základním regulačním nástrojem pro zahájení rozsáhlé renovace stávajících budov. Jejich smyslem je postupné ukončení používání energeticky nejnáročnějších budov a k neustálé zlepšování vnitrostátního fondu budov.“¹⁸ Zavedení minimálních norem energetické náročnosti by mělo vést k postupnému ukončení používání energeticky nejnáročnějších budov. Zatímco nové budovy musí splňovat kritérium budovy s nulovými emisemi nejpozději od roku 2030, pro stávající budovy je trajektorie dosahování tohoto cíle postupná, slouží k ní právě minimální normy energetické náročnosti pro jiné než obytné budovy, které zajistí, aby tyto budovy nepřekročily stanovenou maximální prahovou hodnotu energetické náročnosti. Plnění prahových hodnot je zatím stanoveno pouze pro jiné než obytné budovy (srov. čl. 9 směrnice EPBR), v případě obytných budov mají členské státy větší flexibilitu výběru nástrojů jejich transformace na budovy bezemisní. Dodržování minimálních norem energetické náročnosti jinými než obytnými budovami se kontroluje na základě certifikátů energetické náročnosti.

U stávajících budov je klíčové, aby budovy splnily **minimální požadavky na energetickou náročnost**. Ty se vztahují nejen k budovám, ale i k prvkům budov. Minimální požadavky na energetickou náročnost stávajících budov a prvků budov zajišťují nezbytný rozsah prováděných renovací. Jejich smyslem je dosažení nákladově optimální rovnováhy mezi investicemi a náklady na energii uspořené během životního cyklu budovy.

Dalším ukazatelem energetické náročnosti budov je **potenciál globálního oteplování** (GWP) během životního cyklu, ukazatel, který vyčísluje příspěvek budovy k potenciálu globálního oteplování během celého jejího životního cyklu. Povinnost výpočtu GWP se vztahuje od roku 2028 na nové budovy s užitnou plochou nad 1 000 m², od roku 2030 pak na všechny nové budovy.

Solární energie v budovách. S požadavky na energetickou náročnost budov úzce souvisí obligatorní využívání solární energie v budovách. Nové budovy musí být navrhovány tak, aby optimalizovaly svůj potenciál pro výrobu solární energie a umožnily efektivní instalaci solárních technologií. Povinná instalace solárních panelů na budovách se týká jak nových, tak stávajících budov. V obou případech je tato povinnost modifikovaná kritériem technické a ekonomické vhodnosti a funkční proveditelnosti a je rozložena v čase podle charakteru budovy. V případě nových budov musí být tato povinnost splněna nejdříve u všech nových veřejných a jiných než obytných budov s užitnou podlahovou plochou větší než 250 m² (do 31. 12. 2026), nejzazší termín splnění je stanoven pro všechny nové obytné budovy a všechna nová zastřešená parkoviště fyzicky sousedící s budovami, a to do 31. prosince 2029. U stávajících budov povinnost také nabíhá v několika etapách od 31. 12. 2027 (veřejné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 2 000 m²) až do 31. prosince 2030 (do tohoto data musí být solární

¹⁸ Preambule. In: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepracované znění), bod 25.

zařízení instalována na všech veřejných budovách s užitnou podlahovou plochou větší než 250 m²). Z výše uvedeného plyne, že se povinnost instalace solárních panelů na budovách netýká všech budov, v případě stávajících se vztahuje pouze na veřejné budovy o určité velikosti a jiné než obytné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 500 m², v případě nových budov nejsou zahrnuty menší neobytné budovy. Členské státy jsou však povinny do svých plánů renovace budov zahrnout opatření týkající se zavádění vhodných zařízení na výrobu solární energie ve všech budovách.

Systém certifikace budov zahrnuje povinné energetické průkazy budov (A až G), ale lze sem zařadit také pasy renovace budov jakožto dobrovolné nástroje vlastníků budov. Ty jsou úzce propojeny s energetickou certifikací, mohou být vydávány i společně a toutéž autorizovanou osobou. Zatímco energetický průkaz hodnotí stav budovy, pro pasy pro renovaci je informace o stávající energetické náročnosti budovy východiskem. Hlavní funkcí pasu renovace budov je vytvořit plán rozsáhlé renovace. Představuje kombinaci informačního nástroje ohledně minimálních požadavků na energetickou náročnost budov, minimálních norem energetické náročnosti a optimální koncepce renovace budovy z energetického hlediska.

Certifikát energetické náročnosti se vydá nejen při nové výstavbě, ale také při prodeji nebo pronájmu novému nájemci nebo při obnovení nájemní smlouvy a dále je povinný pro všechny veřejné budovy (stávající budovy, které vlastní nebo užívají veřejné subjekty). Certifikaci a inspekce zařízení musí provádět osoby autorizované (certifikované) v souladu s požadavky Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti.¹⁹

Směrnice se dále snaží o **podporu udržitelné mobility**, a to prostřednictvím požadavků na minimální počet parkovacích míst pro jízdní kola a na instalaci dobíjecích stanic na určitý počet parkovacích míst v budovách, resp. na parkovištích souvisejících s budovou.

Výjimky z požadavků směrnice EPBD. Požadavky na budovy plynoucí ze směrnice nejsou obligatorně aplikovatelné na všechny budovy, směrnice upravuje typy budov, které mohou členské státy z plnění některých požadavků vyjmout. Výjimky se týkají především minimálních požadavků na energetickou náročnost (srov. čl. 5, odstavec 2 směrnice EPBD), minimálních norem energetické náročnosti (čl. 9, odstavec 6 směrnice EPBD) a certifikátů energetické náročnosti (čl. 20 odst. 6 směrnice EPBD). Ve všech případech lze výjimky upravit pro obdobný okruh budov:

- budovy ve vlastnictví ozbrojených sil nebo ústředních vládních institucí, které slouží účelům národní obrany;
- budovy užívané jako místa bohoslužeb a pro další náboženské účely;
- dočasné budovy s dobou užívání dva roky nebo méně;
- průmyslové provozy, dílenské provozovny a neobytné zemědělské budovy s nízkou spotřebou energie a neobytné zemědělské budovy používané odvětvím, na které se vztahuje celostátní odvětvová dohoda o energetické náročnosti;

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti a o změně nařízení (EU) 2023/955 (přpracované znění).

- obytné budovy, které jsou užívány nebo určeny k užívání buď kratšímu než čtyři měsíce v roce, nebo alternativně po omezenou část roku a jejichž odhadovaná spotřeba energie je nižší než 25 % ze spotřeby, k níž by došlo při celoročním užívání;
- malé budovy (samostatně stojící budovy s celkovou užitnou podlahovou plochou menší než 50 m²).

Minimální normy energetické náročnosti se nemusí vztahovat také na památkově chráněné budovy. Stanovení minimálních požadavků na energetickou náročnost lze přizpůsobit potřebám památkově chráněných budov. Některé výjimky se dále vztahují na rodinné domy (např. výjimky z povinnosti pravidelných inspekcí otopných soustav, ventilačních systémů a klimatizačních systémů o jmenovitém výkonu vyšším než 70 kW, výjimky z povinného vybavení budov některými technickými systémy).

Členské státy jsou povinny zajistit vhodnou podporu nezbytných investic v souladu s vnitrostátním plánem renovace budov za účelem transformace svého fondu budov na budovy s nulovými emisemi do roku 2050, která mají zahrnovat především **ekonomické nástroje, zejména pozitivní stimulační**, ale také administrativní opatření odstraňující překážky trhu. Výslovně jsou uváděny úvěry na energetické renovace („zelené hypotéky“) a záruky na ochranu zranitelných domácností. Již od 1. 1. 2025 jsou zakázány finanční pobídky na instalaci samostatných kotlů na fosilní paliva.

Závěrem této části je vhodné, s ohledem na řadu mýtů, které se vyskytují ve veřejném prostoru v souvislosti s transformací budov na energeticky neutrální,²⁰ zdůraznit, že směrnice EPBD nestanoví vlastníkům domů povinnost renovovat budovy, nepředepisuje způsob renovace budovy na budovu energeticky neutrální, naopak, dává důraz na proveditelná řešení a informační a pobídkové nástroje, které umožní zvolit pro každou budovu nejvhodnější řešení. Pro krajní, obtížně řešitelné situace, upravuje směrnice výjimky. Povinnost zajistit průkaz energetické náročnosti budovy při výstavbě nové budovy nebo při větší rekonstrukci, a dále při nájmu a prodeji budovy, v českém právním řádu již řadu let existuje, aniž by vyvolala závažnější problémy. Byla postupně zaváděna zákonem o hospodaření energií a jeho novelami od roku 2015 (zákonem č. 103/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Za nejdůležitější však autorka považuje skutečnost, že směrnice vytváří dostatečný prostor pro členské státy zvolit si cestu k dosažení fondu energeticky neutrálních budov, přičemž hlavním nástrojem je v tomto ohledu Plán renovace budov a samozřejmě zvolený způsob transpozice a implementace směrnice, který by však měl z plánu vycházet. Primárně je to tedy členský stát, který rozhoduje, zda k dosažení konečného cíle směrnice bude preferovat dobrovolné, informační a finanční nástroje nebo nástroje donucovacího charakteru.

²⁰ Přehledu nejčastějších mýtů se věnuje např. Projekt Demagog.cz: Unijní směrnice přináší novinky, prodej a pronájem energeticky neúspěšných budov od roku 2027 ale nezakazuje. In: *Demagog.cz* [online]. 10. 7. 2025 [cit. 2025-08-27]. Dostupné na: <https://demagog.cz/diskuze/unijni-smernice-prinasi-novinky-prodej-a-pronajem-energeticky-neuspornych-budov-od-roku-2027-ale-nezakazuje>; Jak je to s evropskou směrnicí o energetické náročnosti budov. In: *Hypindex* [online]. 6. 1. 2025 [cit. 2025-08-27]. Dostupné na: <https://www.hypindex.cz/clanky/jak-je-to-s-evropskou-smernice-o-energeticke-narocnosti-budov/>.

3. ZAHRANIČNÍ ZKUŠENOSTI S PŘECHODEM BUDOV NA BEZEMISNÍ REŽIM

EU reguluje v různé podobě problematiku energetické náročnosti staveb již od roku 2010,²¹ zkušenosti EU a jednotlivých států za tuto dobu přináší řadu poznatků.²² Z těchto poznatků plyne, že pro nastavení efektivního systému regulace transformace budov na budovy s nulovými emisemi je důležité využívat více úrovní regulace, jak z hlediska kombinace státní správy a samosprávy, tak z hlediska mixu nástrojů regulatorních, finančních, vzdělávacích, informačních a dobrovolných. Transpozice a implementace v ČR by se tak neměla omezit na nezbytné regulatorní nástroje obsažené v zákoně č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodaření s energií“), v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a v souvisejících podzákonných právních předpisech. Je nezbytné vytvořit prostor také pro další nástroje, a to včetně dobrovolných. Jako vysoce důležité pro úspěšnou transformaci budov na bezemisní se ukazují následující přístupy a jejich kombinace.²³

Při snižování energetické náročnosti budov a postupné přeměně budov na bezemisní se aplikuje více úrovní řízení, a to jak z hlediska kombinace mezinárodní, unijní a vnitrostátní regulace, tak z hlediska zapojení místních samospráv v rámci států, ale také z hlediska zapojení soukromoprávních aktérů, ať v podobě široké veřejnosti, nebo veřejnosti odborné, zejména profesních organizací.^{24, 25} Úkolem státu je vytvořit pro tuto víceúrovňovou správu vhodné podmínky. Rizikem víceúrovňového řízení je rozdělení odpovědnosti, nicméně to se dá snížit tím, že se pro nestátní aktéry (obce, popř. kraje a soukromoprávní subjekty) vytvoří podmínky pro jejich pozitivní, především podpůrné působení v procesu transformace budov. V rukou státu pak zůstanou nástroje zajišťující nezbytné, povinné minimum. Současně se ukazuje nezbytnost nástrojového mixu,²⁶ jehož uplatňování je vhodné rozdělit mezi různé aktéry, různé úrovně řízení. Informační a vzdělávací nástroje např. mohou být velmi dobře aplikovány obcemi i profesními organizacemi. Podobně je to s dobrovolnými nástroji typu soukromoprávních certifikačních nástrojů,²⁷ které mohou být využívány investory, nicméně stát a obce mohou vytvořit vhodné podmínky pro zvýšení četnosti jejich využívání, ať již tím, že pro ně

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (*Úřední věstník*. L 153, 18. 6. 2010, s. 13).

²² BJÖRKLUND, M. – VON MALMBORG, F. – NORDENSVÄRD, J. Lessons learnt from 20+ years of research on multilevel governance of energy-efficient and zero-carbon buildings in the European Union. *Energy Efficiency* [online]. 2023, Vol. 16, No. 98, s. 1–29 [cit. 2025-06-23]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s12053-023-10178-6>. Jedná se o článek, který vznikl na základě analýzy odborné literatury týkající se regulace energeticky účinných budov a budov s nulovými emisemi v EU za posledních 20 let. Bylo analyzováno více než 1000 článků, knih a kapitol z knih, z nichž bylo po třídění vybráno asi 250 pro podrobnější analýzu. Konečný výběr zahrnoval 90 relevantních publikací, které byly použity pro analýzu.

²³ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d.

²⁴ Tamtéž, s. 5–8, 13–15.

²⁵ KERN, F. – KIVIMAA, P. – MARTISKAINEN, M. Policy packaging or policy patching? The development of complex energy efficiency policy mixes. *Energy Research & Social Science* [online]. 2017, Vol. 23, s. 14–17 [cit. 2025-06-23]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.11.002>.

²⁶ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 15–23.

²⁷ Podrobněji k certifikačním nástrojům níže.

vytvoří regulační rámec, nebo je budou zohledňovat v rámci veřejných zakázek, případně jimi podmíní přístup k některým typům finančních pobídek.

Výrazně obtížnější je transformace stávajícího fondu budov na budovy bezemisní oproti výstavbě nových budov. Zatímco u výstavby nových budov lze dobrých výsledků dosáhnout jen na základě regulačních nástrojů, u renovací je existence dalších nástrojů, zejména ekonomických, naprosto nezbytná.²⁸ Z hlediska vlastnické struktury je výrazně obtížnější renovace v případě kolektivně vlastněných budov (SVJ, družstva), což by také mělo být bráno v úvahu při konstrukci finančních pobídek.^{29, 30}

Vedle regulačních nástrojů je pro účinnou transformaci nezbytná existence dostatečného objemu prostředků pro ekonomické nástroje pozitivní stimulace. Ty je nezbytné cílit především na renovace budov a současně při jejich nastavení zohledňovat zranitelné domácnosti. Ty mohou být také samostatnou cílovou skupinou pro konkrétní ekonomický nástroj. Současně by ekonomické nástroje měly zahrnovat širší spektrum od klasických finančních pobídek či daňových zvýhodnění až po inovativnější nástroje jako např. klimatické dluhopisy, revolvingové úvěrové fondy nebo vícezdrojové financování.³¹

Další nezbytnou skupinou funkčních nástrojů jsou nástroje informační, osvětové a vzdělávací.³² Patří mezi ně existence sítě informačních center týkajících se bezemisních budov, které budou poskytovat komplexní informace od informací ohledně finančních pobídek a dalších ekonomických nástrojů přes informace technického charakteru a informace o způsobu snižování energetické náročnosti budov až po informace ohledně povolování nových a změn stávajících budov. Mezi tyto nástroje patří také osvětové kampaně, ale i některé nástroje regulační, které však plní také funkci informační, jako jsou energetické audity, certifikáty energetické náročnosti budov a energetické štítky.

S touto skupinou nástrojů úzce souvisí vzdělávání, a to včetně systémů kontroly kvality výstavby a souvisejících prací. Velmi důležité je zajištění vzdělávání pracovníků ve stavebnictví, a to nejen řídicích pracovníků (stavební dozor), ale i řadových pracovníků,³³ neboť *„chyby ve stavbě jsou v praxi zodpovědné za většinu špatné energetické náročnosti budov“*.³⁴ S nedostatkem dostatečně kvalifikovaných pracovníků úzce souvisí i nezbytnost podpory vzájemného uznávání energetických dovedností a kvalifikací³⁵ a dostupnost školení.

²⁸ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 15–17.

²⁹ Tamtéž, s. 16–17.

³⁰ BRIGHT, S. – WEATHERALL, D. Framing and mapping building governance barriers to energy upgrades in flats. *Journal of Environmental Law* [online]. 2017, Vol. 29, No. 2, s. 203–229 [cit. 2025-06-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1093/jel/eqx017>.

³¹ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 15–16.

³² Tamtéž, s. 14–18.

³³ BARBERO, I. – REZGUI, Y. – PETRI, I. A European-wide exploratory study to analyse the relationship between training and energy efficiency in the construction sector. *Environment Systems & Decisions* [online]. 2023, Vol. 43, s. 337–357 [cit. 2025-06-30]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s10669-022-09891-x>.

³⁴ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 14.

³⁵ Tamtéž, s. 14.

Velmi účinným nástrojem podporujícím snižování energetické náročnosti budov je zelené veřejné zadávání,^{36, 37} které je podmnožinou udržitelného veřejného zadávání. Zohledňování environmentálních požadavků ve veřejných zakázkách je kombinací regulatorního opatření daného požadavky zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je zadavatel povinen dodržovat zásady environmentálně odpovědného zadávání, s nástroji dobrovolnými (environmentální požadavky v „zelené“ veřejné zakázce zpravidla budou výrazně převyšovat povinné environmentální standardy) a v některých případech také ekonomickými (např. v případě veřejné zakázky na projekt spolufinancovaný, resp. podpořený formou veřejné dotace). V tomto ohledu je velmi důležitý požadavek směrnice EPBD vypočítat potenciál globálního oteplování během životního cyklu budov (od roku 2028 pro nové budovy s užitnou plochou nad 1 000 m², od roku 2030 pak pro všechny nové budovy). V případě zeleného veřejného zadávání hrají podstatnou roli také kritéria udržitelných investic pro nové a renovované budovy stanovené na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088 (tzv. nařízením o taxonomii), specifikované prováděcími nařízeními Komise.³⁸

Poslední skupinou nástrojů, které se ukazují jako velmi funkční, byť praxe ukazuje, že se osvědčují především u určitého typu výstavby, a to nových komerčních neresidenčních budov,^{39, 40} jsou certifikační systémy budov. To je dáno celou řadou faktorů.

³⁶ Tamtéž, s. 20–21.

³⁷ K pojmu zelené veřejné zakázky nebo zelené veřejné zadávání srov. United Nations. *Sustainable public procurement: 2022 GLOBAL REVIEW* [online]. United Nations Environment Programme, 2022 [cit. 2025-06-28]. Dostupné na: [https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/buying-green-handbook-green-public-procurement](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/UNEP_2022_%2520SPP_Global_Review_Part_1_0.pdf?__cf_chl_tk=el20Tf1FyfaZ6RhV97_oNxX13w1xX2l.mRYXk13d1_4-1751376228-1.0.1.1-zMuFNGBCN3xHhx2ZiCid3MJF7IZW6OwxBFw.xaGDR2c;Sdlení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí [SEK(2008) 2124] [SEK(2008) 2125] [SEK(2008) 2126]; European Commission. <i>Buying green! A handbook on green public procurement</i> [online]. 3rd ed. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016 [cit. 2025-06-28]. Dostupné na: <a href=); SÖNNICHSEN, S. D. – CLEMENT, J. Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production* [online]. 2020, Vol. 245 [cit. 2025-02-26]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>.

³⁸ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2139 ze dne 4. června 2021, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852, pokud jde o stanovení technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu nebo k přizpůsobování se změně klimatu, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů (konsolidovaný text). Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/2486 ze dne 27. června 2023, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 stanovením technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající k udržitelnému využívání a ochraně vodních a mořských zdrojů, k přechodu na oběhové hospodářství, k prevenci a omezování znečištění nebo k ochraně a obnově biologické rozmanitosti a ekosystémů, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů, a kterým se mění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2178, pokud jde o specifické zveřejňování informací v souvislosti s těmito hospodářskými činnostmi.

³⁹ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 19.

⁴⁰ VAN DER HEIJDEN, J. On the potential of voluntary environmental programmes for the built environment: A critical analysis of LEED. *Journal of Housing and the Built Environment* [online]. 2015, Vol. 30, No. 4, s. 560 [cit. 2025-02-26]. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/43907350>.

Certifikační systémy budov jsou soukromoprávní marketingové nástroje, byť se dají použít zpravidla pro většinu budov, a nejen pro nové budovy, ale i pro rekonstrukce, nejvíce jsou využívány komerčními budovami jako administrativní budovy, obchodní centra, případně průmyslové budovy. V oblasti residenčních budov je poptávka výrazně nižší. Současně je certifikace výrazně snazší a zpravidla i méně nákladná v případě nových budov než v případě rekonstrukcí a také obvykle byla certifikace primárně vyvinuta pro nové budovy. Konečně je část poptávky dána zásahy států, např. vyžadováním certifikace při veřejných zakázkách, což se opět týká pouze určitého typu budov, zpravidla určených pro veřejnost, to opět podporuje poptávku po certifikaci jen u některých typů budov. „*Certifikační systémy udržitelné nebo zelené výstavby, popř. šetrných budov (názvy se liší, podstata však zůstává stejná), začaly vznikat od 90. let 20. století, a to na soukromé bázi, primárně jako marketingový nástroj osvědčující určité vlastnosti budovy nebo celého procesu výstavby, který má charakter nezávislého auditu.*“⁴¹ Certifikačních systémů budov zabývajících se jejich dopady na životní prostředí existuje celá řada, nicméně celosvětově rozšířených je pouze několik. Nejvýznamnějšími certifikačními systémy s ohledem na míru využití jsou certifikační systémy LEED⁴² (*Leadership in energy and environmental design*) a BREAM⁴³ (*Building research establishment environmental assessment*), které mají mezinárodní přesah a jsou využívány i mimo státy svého původu. V rámci Evropy nelze opominout certifikační metodu SBTool (*Sustainable Building Tool*), která má několik národních variant přizpůsobených jednotlivým státům (např. v České republice⁴⁴). Podpora certifikačních nástrojů, včetně určitého způsobu jejich právního ukotvení a jejich využívání v rámci veřejného zadávání, může zvýšit povědomí a poptávku po energeticky efektivních budovách nebo v širším kontextu environmentálně udržitelných budovách.⁴⁵

4. TRANSFORMACE BUDOV NA ENERGETICKY NEUTRÁLNÍ V KONCEPČNÍCH DOKUMENTECH ČR

Z celostátních strategií jsou ve vztahu k transformaci budov na budovy bezemisní klíčové **Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu**⁴⁶ (dále jen „Energetický a klimatický plán“) a **Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace**

⁴¹ FRANKOVÁ, *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby...*, s. 85.

⁴² LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) je systém garantovaný a provozovaný USGBC (Rada pro zelenou výstavbu v USA – U.S. Green Building Council), odborně neziskové organizace: LEED rating systém. In: *USGBC* [online]. [cit. 2025-08-06]. Dostupné na: <https://www.usgbc.org/leed>.

⁴³ BRE (společnost provozující certifikační metodu BREEAM): A guide to how BREEAM works. In: *BREEAM* [online]. [cit. 2025-08-06]. Dostupné na: <https://bregroup.com/products/breeam/how-breeam-works/>.

⁴⁴ Srov. SBToolCZ (Národní nástroj pro certifikaci kvality budov): Metodika SBToolCZ. In: *SBToolCZ* [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na: <https://www.sbtool.cz/ometodice/>.

⁴⁵ Podrobněji k certifikačním systémům a možností jejich využití srov. FRANKOVÁ, *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby...*, s. 85–95.

⁴⁶ Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu [Usnesení vlády ČR ze dne 18. prosince 2024 č. 960]. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 20. 12. 2024 [cit. 2025-08-06]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--285293/>. Jedná se o aktualizovanou verzi Vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu z roku 2019, aktualizovaného v roce 2020.

vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých⁴⁷ (dále jen „Strategie renovací budov“). Ta řadu opatření obsažených v Energetickém a klimatickém plánu rozpracovává, nicméně nebyla aktualizována po schválení směrnice 2024/1275/EU. V oblasti legislativních opatření jsou oba dokumenty poměrně obecné, nekonkrétní. Označují právní rámec: zákon o hospodaření s energií a vyhlášku č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov, ve znění pozdějších předpisů, přičemž uvádějí, že z důvodu transpozice „*směrnice 2023/1791/EU o energetické účinnosti a směrnice 2024/1275/EU o energetické náročnosti budov proběhne komplexní novela zákona 406/2000 Sb. o hospodaření energií*“.⁴⁸ Nové přísnější minimální technické požadavky na budovy se pak promítnou do vyhlášky č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov. Strategie renovací budov navíc zmiňuje revizi stavebního práva včetně hmotněprávních požadavků na výstavbu.⁴⁹

Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu dále zmiňuje nezbytnost „*definice energetické chudoby a související definice zranitelných domácností*“.⁵⁰ Na expertní úrovni k definici energetické chudoby již došlo: „*Domácnost je energeticky chudá, pokud nemá dostatečný disponibilní příjem a přístup k základním energetickým službám potřebným k uspokojení svých základních potřeb, jako je vytápění, teplá voda, chlazení, osvětlení a energie pro napájení spotřebičů, a to v důsledku alespoň jednoho z následujících faktorů: A vysokých výdajů za energie, nebo B vysoké energetické náročnosti bydlení.*“ Stanovená definice bude uvedena ve Strategii renovace budov, kterou MPO připravuje na základě článku 3 směrnice 2024/1275/EU o energetické náročnosti budov.⁵¹

V případě ekonomických nástrojů je uváděna řada podpůrných opatření komplexních i dílčích renovací včetně instalace zařízení na výrobu energie pro vlastní spotřebu. Oba strategické dokumenty uvádějí řadu zdrojů na poskytování podpory renovací budov, zpravidla formou dotací (např. Nová zelená úsporám a Nová zelená úsporám Light Modernizační fond, Operační program – Životní prostředí).⁵² Strategie renovace budov současně konstatuje, že finanční prostředky v nich alokované nejsou plně využívány. Pozitivně lze hodnotit, že se zabývá důvody nedostatečného čerpání prostředků na renovaci a identifikuje bariéry, a to zejména v oblasti nedostatků informací potencionálních příjemců. Bariéry identifikuje jednotlivě pro různé typy vlastníků budov. Obecně se jedná především o nedostatek informací ať již o dotačních programech, nebo obecně o způsobech snižování energetické náročnosti budov a výhodách těchto renovací. Dále

⁴⁷ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých [Usnesení Vlády ČR ze dne 15. června 2020 č. 654]. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 16. 6. 2020 [cit. 2025-08-06]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/energetika/uspory-energie/aktuality/definice-energeticke-chudoby---288070/>.

⁴⁸ Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 18.

⁴⁹ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 71.

⁵⁰ Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 76.

⁵¹ Definice energetické chudoby. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 17. 6. 2025 [cit. 2025-06-29]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/energetika/uspory-energie/aktuality/definice-energeticke-chudoby---288070/>.

⁵² Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 384; Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 47–51, 67–69.

je za bariéru označována administrativní náročnost a absence technické asistence, zejména v podobě podpory při přípravě dokumentace pro čerpání dané dotace, konečně je uváděn nedostatek motivace.⁵³ Současně průzkum dochází k závěru, že je nezbytné využívání i jiných než dotačních finančních mechanismů, např. daňových zvýhodnění, zvýhodněných úvěrů a záruk.⁵⁴

V oblasti vzdělávání a poradenství se předpokládá posílení role státem garantovaného poradenství v tzv. energetických konzultačních a informačních střediscích a vytváření vzorových projektů (pro běžné typy budov s vyčíslením nákladů a úspor).⁵⁵

Strategie renovace budov uvádí, že „jsou aktivity státu nastaveny směrem ke zvyšování povědomí o možnostech snižování spotřeby energie v důsledku snižování energetické náročnosti budov a implementace efektivního energetického managementu, a to i na úrovni domácností. Významnou roli v této oblasti hraje Státní program na podporu úspor energie (dále „program EFEKT“)“.⁵⁶

Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu uvádí zřízení pilotních jednotných kontaktních míst, tzv. one-stop-shopů, které budou mimo jiné poskytovat komplexní poradenské služby (od technické pomoci, přes administrativní a finanční poradenství) pro energeticky chudé a zranitelné domácnosti.⁵⁷

Strategie renovace budov dále spíše okrajově zmiňuje také dobrovolné certifikační nástroje: „Vedle hodnocení energetické náročnosti budov prováděného PENB je možné budovy hodnotit komplexněji prostřednictvím certifikace. Jedná se o komplexní hodnocení udržitelnosti budov z pohledu standardů z různých oblastí např. technologie a užití materiálů, ochrany životního prostředí, energetiky, hospodaření s vodou, dopravy (ná vaznost na okolí). Tyto certifikace jsou pro komerční sféru v České republice dobrovolné a fungují jako transparentní důkaz kvality budov. V některých zemích, například v Německu nebo USA, jsou dokonce povinné pro budovy financované z veřejných rozpočtů. Aktuálně se v České republice prosazuje certifikace WELL. Certifikační systém WELL jako první certifikace zaměřená na zdravé vnitřní prostředí budov [...]. Jedná se o mezinárodní certifikační systém doplňující certifikační systémy LEED a BREEAM, které jsou zaměřeny na trvalou udržitelnost budov. WELL je s těmito systémy vzájemně kompatibilní, pouze je doplňuje.“⁵⁸ Strategické dokumenty však nepředpokládají podporu širšího využití dobrovolných certifikačních nástrojů, ať již v rámci dotačního systému, nebo legislativním ukotvením propojeným např. s povinností certifikace určitých veřejných budov, nebo se získáním určitého zvýhodnění za podmínky doložení dobrovolné certifikace.

⁵³ Tamtéž, s. 53–60.

⁵⁴ Tamtéž, s. 56.

⁵⁵ Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 118.

⁵⁶ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 62.

⁵⁷ Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 158.

⁵⁸ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 43.

5. TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE SMĚRNICE EPBD V ČR

Směrnice EPBD musí být členským státem transponována do 29. května 2026, nicméně celá řada ustanovení byla obsažena již v předcházejícím znění směrnice. Dále směrnice obsahuje harmonogram postupného plnění – implementace jednotlivých závazků.

Je zcela zřejmé, že předpokladem úspěšné implementace není jen kvalitní transpozice, ale volba vhodného mixu regulačních, ekonomických, informačních a sociálních opatření. K úspěšné transpozici a implementaci směrnice EPBD je také nezbytné vhodné propojení a nastavení povolovacích procesů nezbytných jak k nové výstavbě, tak k rekonstrukcím staveb.

Podobně jako v případě energetické transformace může mít i přeměna fondu budov nežádoucí sociální účinky. Sama směrnice zdůrazňuje nutnou ochranu zranitelných domácností, finanční pobídky musí členské státy přednostně zaměřit na zranitelné domácnosti, osoby postižené energetickou chudobou a osoby žijící v sociálním bydlení (čl. 17 odst. 18 směrnice EPBD). Eliminace nežádoucích dopadů není možná pouze prostřednictvím vhodných ekonomických nástrojů přímo souvisejících s budovami, ale má značný přesah do oblasti sociální politiky, sociálních dávek.

S ohledem na skutečnost, že se požadavky směrnice dotýkají širokého okruhu subjektů a v konečném důsledku se dotknou v podstatě každé osoby s pobytem v ČR, je nezbytná včasná osvěta. Žádoucí je vedle zapojení odborné veřejnosti do transpozice a implementace směrnice také široká společenská diskuse. Garantem transpozice a implementace směrnice je Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO), dotýká se však samozřejmě dalších resortů, vedle Ministerstva pro místní rozvoj z titulu gestora stavebního zákona a politiky bydlení, Ministerstva životního prostředí, které spravuje např. Sociální klimatický fond a odpovídá za řadu otázek souvisejících se změnou klimatu, jsou to zejména Ministerstvo práce a sociálních věcí (především s ohledem na nezbytnost systémového řešení tzv. „energetické chudoby“), Ministerstvo kultury (z titulu gesce nad památkově chráněnými budovami), Ministerstvo financí s ohledem na nebytné funkční nastavení ekonomických nástrojů a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zejména s ohledem na vzdělávání a otázky související s uznáváním kvalifikací.

Stávající stav transpozice a implementace má určité zpoždění, podle legislativního plánu prací vlády na rok 2025 měla být transpoziční novela zákona (návrh zákona, kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů) předložena vládě v lednu 2025.^{59, 60} S ohledem na konec volebního období na podzim 2025 tak nelze předpokládat transpozici dříve než na jaře 2026 či spíše později,

⁵⁹ Vláda České republiky. Plán legislativních prací vlády na rok 2025: příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 11. prosince 2024 č. 920 [online]. 2024, s. 15 a 24 [cit. 2025-06-01]. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2025.pdf>.

⁶⁰ Ke dni 20. 6. 2025 nebyl návrh transpoziční novely zákona o hospodaření s energií v legislativním procesu (Právní předpisy MPO v legislativním procesu k 20. 6. 2025. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 20. 6. 2025 [cit. 2025-08-26]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/rozcestnik/ministerstvo/pravni-predpisy/pravni-predpisy-mpo-v-legislativnim-procesu-k-20-6-2025--288184/>).

přičemž transpoziční datum je 26. 5. 2026).⁶¹ Na transpozici pracuje několik expertních skupin složených z odborníků z MPO a dalších resortů, specialistů z praxe, včetně hospodářských a sociálních partnerů a energetických specialistů. Současně probíhá analýza stavu fondu budov v Česku. Skupiny jsou aktuálně dvě (pro dobíjecí infrastrukturu pro elektromobilitu v budovách a pro bezemisní standard budovy).⁶²

Pro úspěšný proces přeměny fondu budov na budovy bezemisní jsou v jeho počátku důležité tři oblasti – adekvátní vstupní údaje, které by se neměly omezit pouze na stav fondu budov, ale musí zahrnovat např. údaje o zranitelných skupinách, analýzu dopadů, tedy správně provedené hodnocení dopadů regulace (RIA),⁶³ a správně nastavenou volbu nástrojů ekonomických, informačních a vzdělávacích, případně také sociálních opatření. Ne všechny výše uvedené nástroje vyžadují legislativní změny.

5.1 KLÍČOVÉ TRANSPOZIČNÍ PŘEDPISY A JEJICH VZTAH

Z hlediska legislativního je klíčové zejména nastavení vztahu mezi stavebním zákonem a zákonem o hospodaření s energií, u kterého lze předpokládat, že bude nosičem nejvíce transpozičních ustanovení, a dále vymezení rozsahu změn dalších souvisejících právních předpisů, zejména těch, které nejsou nezbytné pro splnění transpoziční povinnosti, ale jsou žádoucí pro optimální transformaci budov na budovy bezemisní. Základním právním předpisem je zákon o hospodaření energií, zejména jeho ustanovení § 6 až § 7a a vyhláška č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov. S ohledem na rozsah změn obsažených ve směrnici EPBD bude muset být zákonná úprava značně rozšířena a zcela jistě se neobejde bez souvisejících změn v dalších právních předpisech (stavební zákon, energetický zákon).

Směrnice EPBD obsahuje primárně požadavky na stavby, tedy hmotné právo stavební. Současně s rozšiřováním požadavků na stavby, které řeší energetickou náročnost stavby, však dochází k určité dvojkolejnosti právní úpravy. Zatímco většina požadavků na stavby je obsažena přímo ve stavebním právu v užším slova smyslu, ve stavebním zákoně a vyhlášce 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu, materie energetické náročnosti staveb má v hmotném právu stavebním pouze obecné ustanovení blanketního charakteru – v ustanovení § 150 stavebního zákona je obsažený požadavek na úsporu energie, podle kterého „stavba a její technické zařízení pro vytápění, chlazení, osvětlení

⁶¹ Z nedávné minulosti (jaro 2025) je znám případ, kdy z důvodu včasné transpozice byl využit § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen již v prvním čtení. Jednalo se o návrh zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 969/0, VI. n. z. o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2025, 9. volební období [cit. 2025-08-26]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=969>).

⁶² Podpůrné programy a poradenství jako hlavní nástroj úspor energií a renovací: experti pracují na implementaci evropské směrnice. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 7. 4. 2025 [cit. 2025-06-20]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/podpurne-programy-a-poradenstvi-jako-hlavni-nastroj-uspor-energi-i-a-renovaci--expert-i-pracuji-na-implementaci-evropske-smernice--286891>.

⁶³ Na základě vlastní legislativní zkušenosti autorka konstatuje, že v ČR je RIA prováděna často spíše formálně, namísto toho, aby předcházela tvorbě právního předpisu, připravuje se až na základě textu paragrafovaného znění, resp. v průběhu jeho tvorby.

a větrání musí být navrženy a provedeny takovým způsobem, aby při jejich užívání, údržbě nebo provozu byla spotřeba energie co nejnižší s ohledem na účel užívání a na místní klimatické podmínky. Stavba musí být rovněž energeticky účinná.“ Ačkoli bylo jedním z původních cílů rekodifikace stavebního práva zřehlednění hmotného práva stavebního „s důrazem na revizi celého souboru předpisů ovlivňujících výstavbu, výslovné definování chráněných veřejných zájmů, zjednodušení a zřehlednění stavebního práva hmotného a vytvoření podmínek kvalitního urbanistického prostředí se zohledňováním místních specifik“⁶⁴ a v případě požadavků na výstavbu „zakotvení nejdůležitějších obecně platných pravidel ve stavebním zákoně s důrazem na ochranu veřejného zájmu a rozvedení podrobností v jednom podzákonném předpise“⁶⁵ výrazným rozšiřováním požadavků na stavby v zákoně o hospodaření s energií a jeho prováděcím předpise vzniká značná asymetrie právní úpravy, kterou prohlubuje dále např. zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie). Tento zákon také poměrně úzce souvisí s materií energetické náročnosti staveb a obsahuje řadu ustanovení, která jsou svojí podstatou nepřímou novelou stavebního zákona. K minimalizaci vznikající asymetrické, dvojkolejné právní úpravy ve vztahu k požadavkům na energetickou náročnost staveb je vhodné promítnout do stavebního zákona, popř. jeho prováděcích právních předpisů některé z požadavků směrnice s cílem zachovat jednotnost a přehlednost stavebního práva, k čemuž existence řady speciálních právních úprav mnohdy s nejasným vztahem ke stavebnímu zákonu nepřispívá.⁶⁶ Jedná se především o hmotněprávní požadavek navrhování staveb tak, aby umožnily efektivní instalaci solárních technologií, resp. aby v rámci změny stavby – při renovacích – docházelo k instalaci solárních panelů. Obdobné řešení, promítnutí do stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, je vhodné také ve vztahu k požadavkům týkajícím se podpory udržitelné mobility.

5.2 POJEM VĚTŠÍ RENOVACE

Zcela klíčový je způsob promítnutí pojmu větší renovace do právního řádu. Jedná se o pojem již původní verze směrnice, a proto již v české právní úpravě zaveden je, nicméně revidovaná směrnice EPBD k větší renovaci váže více povinností (např. je s ní spojena povinnost instalace solárních panelů na budovách nebo zřízení infrastruktury pro udržitelnou mobilitu). Na tomto místě je nezbytné zdůraznit, že směrnice EPBD rozlišuje pojem rozsáhlá a větší renovace. Nejedná se o totožné pojmy. Zatímco

⁶⁴ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. I. Obecná část: C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku: 1. Shrnutí návrhů věcných řešení. In: Vládní návrh stavebního zákona, sněmovní tisk 1008/0: důvodová zpráva [online]. 2020, 8. volební období [cit. 2025-08-26]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=969>.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Příkladem je zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie); nebo řada ustanovení v zákoně č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů.

s větší renovací je spojena povinnost splňovat minimální požadavky na energetickou náročnost (čl. 5 směrnice EPBD), pokud je to technicky, funkčně a ekonomicky proveditelné, rozsáhlá renovace se zaměřuje na základní prvky budovy a transformuje budovu (nebo její ucelenou část) před 1. lednem 2030 na budovu s téměř nulovou spotřebou energie budovy a od 1. ledna 2030 na budovu s nulovými emisemi. Základním regulačním nástrojem pro zahájení rozsáhlé renovace stávajících budov jsou minimální normy energetické náročnosti. Předpokládá se postupný přechod stávajících budov na budovy bezemisní, přičemž větší renovace, která musí vést k plnění minimálních požadavků na energetickou náročnost, bude v řadě případů pomyslným prvním krokem ve vztahu k postupné přeměně stávajících budov na budovy s nulovými emisemi. Může však být současně rozsáhlou renovací. Důležité je, že zatímco rozsáhlá renovace je definována prostřednictvím svého cíle, větší renovace je definována velikostí plánované renovace.

Zákon o hospodaření energií definuje větší změnu dokončené budovy jako změnu dokončené budovy na více než 25 % celkové plochy obálky budovy [srov. § 2 odst. 1 písm. s)]. Směrnice však dává členským státům na výběr dvě varianty definice větší renovace (srov. čl. 2 bod 22 směrnice EPBD). Buď mohou zvolit vymezení prostřednictvím kritéria nákladů na renovaci (celkové náklady na renovaci obvodového pláště budovy nebo technických systémů budovy, které musí být vyšší než 25 % hodnoty budovy bez hodnoty pozemku, na němž budova stojí) nebo větší renovaci vymežit prostřednictvím jejího rozsahu ve vztahu k velikosti obvodového pláště budovy (o větší renovaci se jedná, pokud renovací prochází více než 25 % plochy obvodového pláště budovy). Okruh renovací, terminologií českého stavebního práva změn stavby, na které se jednotlivé varianty vymezení větší renovace vztahují, se liší. Obě varianty mají své výhody a nevýhody. Z právního hlediska je druhá varianta lépe kontrolovatelná, jednoznačnější a lépe měřitelná. Další důležitou otázkou je, zda definici větší renovace aplikovat pouze na právní úpravu související s energetickou náročností staveb a promítnout ji pouze do zákona o hospodaření s energií (jako to činí stávající právní úprava), nebo zda ji integrovat do stavebního zákona, který pracuje s pojmem změna dokončené stavby. Integrace definice větší renovace do stavebního zákona je zcela jistě koncepčnější řešení, které respektuje jednotnost a komplexnost právní úpravy stavebního zákona. Současně takové řešení umožňuje využít institut větší renovace (větší změny dokončené stavby) také pro jiné účely než pouze řešení energetické náročnosti stavby, ať již hmotněprávního, nebo procesního charakteru.

Ve stávající právní úpravě není definice větší změny dokončené budovy využita pro jiné účely, než je energetická náročnost staveb, pojem není koncepčně propojen se stavebním zákonem. Používá např. pojem budova, zatímco klíčovým pojmem stavebního práva je stavba, byť pojem budova také zná. Poměrně nekoncepčně bez provázanosti na další kategorie staveb je pak „*větší změna dokončené stavby s celkovou energeticky vztahnou plochou větší než 350 m²*“ zařazena ve stavebním zákoně mezi jednoduché stavby. Tato konstrukce je poměrně problémová, neboť „*větší změna dokončené stavby s celkovou energeticky vztahnou plochou větší než 350 m²*“ bude často současně splňovat kritéria dalších kategorií staveb, a to včetně staveb drobných.

5.3 ŘEŠENÍ SOUVISEJÍCÍCH PROCESNÍCH OTÁZEK POVOLOVÁNÍ STAVEB PŘI TRANSPOZICI SMĚRNICE EPBD

Dalším aspektem souvisejícím s transpozicí směrnice, byť se nejedná o nezbytnou součást transpozice, je řešení procesní právní úpravy. V tomto ohledu je podstatné, že v současné době již dochází k zjednodušování právní úpravy povolování výroben obnovitelných zdrojů energie, a to včetně těch umístěných na budovách. Zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie), který transponuje směrnici RED III, obsahuje celou řadu specifík povolování obnovitelných zdrojů energie. Současně dochází přímo ve stavebním zákoně k rozšiřování okruhu záměrů, jejichž podstatou je výroba energie z obnovitelných zdrojů a které spadají do kategorie drobných staveb, tedy záměrů nevyžadujících povolení záměru podle stavebního zákona. Z hlediska směrnice EPDB je klíčové povolování změny dokončené stavby, která bude považována za větší, resp. slovy směrnice EPDB za „větší renovaci“. Podle stávající právní úpravy nevyžaduje změna stavby povolení, pokud je drobnou stavbou, tedy „*nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou*“;⁶⁷ a dále v případě „*stavební úpravy pro instalaci využívající obnovitelný zdroj energie s celkovým instalovaným výkonem do 100 kW, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se způsob užívání stavby, nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, jsou splněny podmínky zejména požární bezpečnosti podle právního předpisu upravujícího požadavky na bezpečnou instalaci výroben elektřiny*“.⁶⁸ Nicméně bez ohledu na výše uvedené definice stavby, pokud bude změna dokončené stavby současně splňovat pojmové znaky „*větší změny dokončené budovy podle jiného právního předpisu s celkovou energeticky vztahnou plochou větší než 350 m²*“, nebude se jednat o drobnou stavbu, ale o jednoduchou stavbu, která povolení vyžaduje.

Zatímco zařazení „*stavební úpravy pro instalaci využívající obnovitelný zdroj energie s celkovým instalovaným výkonem do 100 kW*“ splňující další výše uvedené zákonné znaky mezi drobné stavby výrazně zjednodušuje nároky na povolování solárních zařízení na domech, definice stavební úpravy, která je drobnou stavbou, je významná z hlediska větších renovací u budov s celkovou energeticky vztahnou plochou menší než 350 m². Podmínka nezasahovat do nosných konstrukcí a neměnit vzhled stavby je relevantní, jak z hlediska zateplení pláště budovy, tak z hlediska výměny oken a dveří. V obou případech mohou tyto úpravy stavby splňovat kritéria drobné stavby nevyžadující povolení, ale také nemusí. Vždy bude záležet na konkrétním řešení renovace budovy, zda bude zasahovat do nosných konstrukcí, měnit vzhled stavby, popř. rozšiřovat půdorys.⁶⁹ Zcela jistě není žádoucí jen v zájmu zjednodušení a zrychlení

⁶⁷ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, příloha č. 1 odst. 1 písm. e).

⁶⁸ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, příloha č. 1 odst. 1 písm. f).

⁶⁹ K posouzení zateplení stavby srov. též stanovisko MMR (Stavby podle nového stavebního zákona. In: Ministerstvo pro místní rozvoj [online]. [cit. 2025-06-29]. Dostupné na: <https://mmr.gov.cz/cs/caste-dotazy/stavebni-rad/stavby-podle-noveho-stavebniho-zakona>).

povolování větších renovací (změn dokončené stavby), automaticky podřadit rekonstrukci splňující kritéria „větší renovace“ pod drobné stavby. To by mohlo vážně ohrozit jiné dotčené veřejné zájmy a současně výrazně omezit práva dotčených osob, typicky těch, které splňují definici účastníka řízení z titulu „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno“.⁷⁰ Na druhou stranu je namístě zvážení zpřesnění definice nebo alespoň metodického výkladu tak, aby nebyl příliš velký výkladový prostor pro posouzení větší renovace z hlediska kategorie staveb a tím nevznikla právní nejistota ohledně procesního režimu „větší renovace“, která bude omezena typicky na výměnu oken a dveří, zateplení pláště a instalaci solárních panelů. Současně je vhodné prověřit *ratio* zařazení „větší změny dokončené budovy podle jiného právního předpisu s celkovou energeticky vztahnou plochou větší než 350 m²“ mezi jednoduché stavby bez bližších vazeb na standardní povolovací režimy změny stavby. Tato úprava přispívá k nepřehlednosti procesních aspektů „větších renovací“.

5.4 TRANSPOZICE VÝJIMKOVÝCH USTANOVENÍ SMĚRNICE EPBD

Další zásadní otázkou k řešení je způsob promítnutí výjimek z některých povinností daných směrnicí EPBD, kde směrnice nechává značný prostor pro autonomní rozhodnutí jednotlivých členských států. S úpravou výjimek je spojena celá řada otázek, nejdůležitější z nich je, které výjimky promítnout do vnitrostátní právní úpravy. Opodstatněnost výjimek je dána v jednotlivých případech kombinací různých faktorů – nízké spotřeby energie, a tedy nízkého podílu daného typu budov na celkových emisích skleníkových plynů z budov, negativních ekonomických dopadů a existence jiného veřejného zájmu. Úvaha o tom, v jaké míře využít možných výjimek z plnění požadavků plynoucích ze směrnice, by měla výše uvedené důvody výjimek brát v potaz, hledat proporcionální řešení: prověřit existenci jiného veřejného zájmu, zkoumat, zda skutečně konkuruje zájmu na snižování emisí skleníkových plynů, vyhodnotit a kvantifikovat možné negativní dopady směrnice a prověřit, zda je mohou některé výjimky zmírnit, prověřit skutečný podíl budov spadajících pod určitou výjimku na spotřebě energie, resp. emisích skleníkových plynů, a současně se zabývat proporcionalitou ve vztahu ke konečnému cíli směrnice, potažmo závazků EU, dosáhnout klimatické neutrality.

Plošné a trvalé výjimky jsou podle názoru autorky namístě pouze u budov památkově chráněných, u kterých je veřejný zájem na jejich památkové ochraně obtížně slučitelný se stavebními úpravami nutnými k dosažení energetické neutrality budovy. U ostatních výjimek, které EPBD umožňuje, je namístě buď pravidelný přezkum opodstatněnosti, nebo předem časově omezená platnost výjimky, eventuálně také mechanismus individuálního udělování výjimek, což ale zvýší regulatorní a tím i administrativní zátěž. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že stávající právní úprava v zákoně o hospodaření s energií koncipuje výjimky z požadavků na energetickou náročnost budovy s téměř nulovou spotřebou energie (jedná se o transpozici „staršího“ znění směrnice před její revizí směrnicí 2024/1275) výhradně jako plošné a trvalé. To podle názoru autorky není,

⁷⁰ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 182 písm. d).

s ohledem na splnění cíle směrnice – dosažení existence energeticky vysoce účinného fondu budov bez emisí uhlíku, adekvátní.

5.5 OPATŘENÍ DŮLEŽITÁ Z HLEDISKA ÚČINNÉ IMPLEMENTACE SMĚRNICE EPBD

Další důležitou a z hlediska implementace velmi podstatnou otázkou k řešení, která nutně nevyžaduje změnu právní úpravy, je způsob poskytování širokého spektra informací souvisejících s přechodem budov na bezemisní (od technických informací o účinných způsobech renovace budov, přes důvody a benefity takové renovace po informace o finančních nástrojích a podmínkách způsobu jejich čerpání). Žádoucí je kombinovat vytvoření jednotného přehledného informačního systému v intencích zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se systémem kontaktních míst. Ten je v současné době vytvořen v podobě energetických konzultačních a informačních středisek (jedná se o bezplatnou službu pro veřejnost, která slouží k podpoře zavádění energetických úspor a obnovitelných zdrojů energie).⁷¹ Výrazně by mohlo pomoci také vytvoření systému jednotných kontaktních míst, tzv. one-stop-shopů, předpokládaných Vnitrostátním plánem v oblasti energetiky a klimatu⁷² (viz výše), který v současné době existuje pouze v podobě projektového řešení.⁷³

K úspěchu implementace směrnice by mohla přispět podpora využívání dobrovolných certifikačních systémů, ať již prostřednictvím čistě ekonomických nástrojů, např. využívání těchto nástrojů u různých forem pobídek, zvýhodněných úvěrů apod., nebo vytvořením právního rámce, který by např. pro určitý typ veřejných zakázek požadoval doložení určité certifikace, resp. jejího stupně,⁷⁴ nebo spojoval certifikaci s určitým zvýhodněním regulačního charakteru. Nezbytnou součástí transpozice a implementace musí být také vytvoření odpovídajícího institucionálního rámce a mechanismů, které zajistí vynutitelnost. Směrnice EPBD předvídá nástroje pro pravidelné inspekce technických systémů budov, vytvoření nezávislého kontrolního systému certifikátů energetické náročnosti, pasů pro renovaci budov, ukazatelů připravenosti pro chytrá řešení a zpráv o inspekci technických systémů budov a požaduje dostatek nezávislých stavebních odborníků a dalších nezávislých odborníků způsobilých k certifikaci energetické náročnosti budovy, vypracování pasů pro renovaci budov, posuzování připravenosti pro chytrá řešení a inspekci technických systémů budov. Vytvoření sankčních mechanismů, popř. volba dalších přímých nástrojů zajišťujících vynutitelnost požadavků směrnice, je však výhradně v působnosti jednotlivých členských států.

⁷¹ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 64–65.

⁷² Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 158.

⁷³ Projekt: LIFE OneStopShop, doba realizace: 2022–2025 (Odborné poradenství pro majitele rodinných domů – ONE STOP SHOP. In: *Centrum pasivního domu* [online]. 1. 10. 2022 [cit. 2025-06-26]. Dostupné na: <https://www.pasivnidomy.cz/odborne-poradenstvi-pro-majitele-rodinnych-domu-one-stop-shop/t5033>).

⁷⁴ FRANKOVÁ, *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby...*, s. 102–103.

5.6 DÍLČÍ ZÁVĚR

Závěrem lze shrnout, že i formálně správná transpozice nemusí být vydařená, nemusí vést k optimálním výsledkům. Transpozici směrnice nelze vnímat úzkou optikou zákona o hospodaření s energií, je nezbytné citlivě ji zasadit do kontextu celého stavebního práva, jak z hlediska hmotněprávního, tak procesního, tak aby nedocházelo k asymetrické právní úpravě, která bude zakládat celou řadu speciálních úprav stavebního práva (příkladem nevhodné transpozice by bylo ponechání stávajícího znění definice pojmu větší renovace v zákoně o hospodaření s energií, a to bez vazby na instituty a pojmy stavebního zákona). Dalším rizikem je pouze mechanické převzetí výjimek bez hlubšího zkoumání jejich opodstatněnosti v podmínkách ČR a případné diferenciací způsobu úpravy výjimek z jednotlivých důvodů. Konečně v případě ekonomických, informačních, vzdělávacích a dobrovolných nástrojů nejsou změny právní úpravy nezbytné, nicméně právní rámec by mohl vést např. k vytvoření jednotného informačního systému nebo k podpoře dobrovolných, zejména, certifikačních nástrojů. V neposlední řadě se nabízí využít transpozici směrnice k přechodu budov nejen na budovy energeticky šetrné, ale také environmentálně šetrné.

6. PŘECHOD K ENVIRONMENTÁLNĚ NEBO POUZE ENERGETICKY ŠETRNÉ VÝSTAVBĚ?

Revidovaná směrnice o energetické náročnosti budov jako součást balíčku Fit for 55 je jednoznačně ambiciózním krokem k transformaci budov na budovy bezemisní. Povede jak k výstavbě nových, tak k rekonstrukci stávajících budov s novými standardy a s využitím nových technologií, postupů a částečně i materiálů (ať již se jedná o systémy inteligentního řízení budov, systémy chlazení a vytápění, instalace obnovitelných zdrojů energie na budovách nebo nároky na plášť budovy apod.⁷⁵).

Nevýhodou regulace EU je zaměření primárně na energetické vlastnosti budov, nikoli tedy celkovou environmentální šetrnost (udržitelnost) budov. Byť je regulace v oblasti životního prostředí v právu EU velmi rozsáhlá a nepřímě mnoho právních předpisů ovlivňuje budovy (právní předpisy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany přírody, zejména právní předpisy vztahující se k soustavě Natura 2000, regulace odpadového hospodářství, právní úprava požadavků na stavební výrobky apod.), přímá regulace požadavků na stavby se týká pouze stavebních výrobků,⁷⁶ energetické náročnosti budov a s tím související regulace obnovitelných zdrojů energie. Tato nevýhoda se nemusí promítnout do právních řádů EU, neboť se jedná o oblasti bud

⁷⁵ K tomu srov. KABELE, K. Dopady evropské směrnice EPBD IV o energetické náročnosti budov na řešení systémů vytápění a chlazení budov. In: *tbzinfo* [online]. 27. 3. 2025 [cit. 2025-06-22]. Dostupné na: <https://vytapani.tzb-info.cz/28241-dopady-evropske-smernice-epbd-iv-o-energeticke-narocnosti-budov-na-reseni-systemu-vytapani-a-chlazení-budov>; CONGEDO, P. M. – BAGLIVO, C. – DAGOSTINO, D. – ALBANESE, P. M. Overview of EU building envelope energy requirement for climate neutrality. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* [online]. 2024, Vol. 202 [cit. 2025-06-25]. Dostupné na: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC138696>.

⁷⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS.

právem EU přímo neregulované, nebo regulované, ale podléhající článku 193 Smlouvy o fungování Evropské unie, který umožňuje členským státům přijímat přísnější opatření v oblasti ochrany životního prostředí.

Z hlediska dalších právních předpisů EU, které jsou relevantní z hlediska hodnocení environmentální udržitelnosti budov, nelze opominout pravidla taxonomie EU pro výstavbu nových budov, která vymezují pro účely snazší orientace investorů a za účelem podpory environmentálně udržitelných projektů kritéria environmentálně udržitelných hospodářských činností, a to včetně výstavby.⁷⁷ Kritéria taxonomie EU sice neřeší jen energetickou stránku staveb, zahrnují také opatření, která významně přispívají k přechodu na oběhové hospodářství, požadavky na prevenci a omezování znečištění životního prostředí, adaptaci budov na změnu klimatu, udržitelné využívání a ochranu vodních a mořských zdrojů a ochranu a obnovu biologické rozmanitosti a ekosystémů (sleduje se lokalita pro výstavbu nové budovy),⁷⁸ nicméně jejich dopad je s ohledem na povahu taxonomie omezený, nepředstavují povinné standardy. Navíc kritéria nejsou nastavena vyčerpávajícím způsobem, neřeší environmentální udržitelnost komplexně, sledují pouze vybrané ukazatele. Např. v případě kritérií řešících udržitelné využívání a ochranu vodních a mořských zdrojů se sleduje pouze spotřeba vody, nikoli však o jakou vodu se jedná, jsou stanoveny maximální průtoky baterií a objem splachovacích nádrží, nikoli však to, zda se např. k splachování používá pitná nebo recyklovaná (šedá), popř. srážková voda.

S ohledem na technické řešení staveb je velmi důležité řešení hospodaření s vodou v budově, nejedná se jen o požadavek na zásobování vodou (popř. pitnou vodou), řešení odvádění odpadní vody a požadavky na řešení srážkové vody, ale především požadavky související se spotřebou vody a s její recyklací, s možným opakovaným využitím vody, tedy využíváním tzv. šedé vody a případně také srážkové vody přímo v budově (typicky pro splachování toalet).⁷⁹ To klade značné technické nároky na řešení budovy, které je ideální řešit již v rámci návrhu nové budovy, u rekonstrukcí je výrazně složitější.

⁷⁷ Právním základem taxonomie EU je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. Taxonomie EU je jednotný klasifikační systém, který prostřednictvím technických kritérií poskytuje jednotné definice environmentálně udržitelných hospodářských činností, a to pro účely stanovení míry, do jaké je investice environmentálně udržitelná. Smyslem taxonomie je pomoci investorům a podnikům činit informovaná investiční rozhodnutí s cílem určit stupeň udržitelnosti investic.

⁷⁸ Příloha II, část 7.1. a 7.2. In: Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2139 ze dne 4. června 2021, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852, pokud jde o stanovení technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu nebo k přizpůsobování se změně klimatu, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů (konsolidovaný text); Příloha II, část 3.1. a 3.2. In: Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/2486 ze dne 27. června 2023, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 stanovením technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající k udržitelnému využívání a ochraně vodních a mořských zdrojů, k přechodu na oběhové hospodářství, k prevenci a omezování znečištění nebo k ochraně a obnově biologické rozmanitosti a ekosystémů, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů, a kterým se mění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2178, pokud jde o specifické zveřejňování informací v souvislosti s těmito hospodářskými činnostmi.

⁷⁹ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v § 3 odst. 7 užitkovou vodu jako srážkovou nebo šedou vodu, která je

Pokud se renovace budov omezí na řešení energetické náročnosti, lze obtížně očekávat v budoucnu další vlnu renovací z důvodu využívání vody v budovách. Z tohoto důvodu je více než žádoucí využít potenciál transformace budov na budovy bezemisní také k řešení dalších dopadů budov na životní prostředí, a to alespoň v omezené míře, ať již se bude jednat pouze o řešení omezené na nové budovy, nebo pouze na budovy vlastněné veřejnými subjekty, nebo nikoli regulaci prostřednictvím povinného standardu, ale podporovaného dobrovolného vyššího standardu budovy. Řešení hospodaření s vodou v budově slouží pouze jako příklad opomíjené oblasti. V českém právním řádu lze najít celou řadu oblastí podstatných z hlediska vztahů staveb a životního prostředí včetně klimatu, pro kterou nejsou povinné požadavky na budovy stanoveny nebo jsou řešeny nedostatečným způsobem.

Vedle výše zmíněného požadavku na využívání recyklované (šedé), popř. srážkové vody, v budovách nejsou v právní úpravě ČR ani EU jednoznačně a dostatečně stanoveny např. požadavky na budovy z hlediska světelného znečištění, adaptace budov na změnu klimatu, minimalizace fragmentace krajiny, konstrukce budov tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu nebo zraňování živočichů, či z hlediska požadavků na minimalizaci záborů půdy. Zatímco v případě využívání recyklované vody v budovách nebo adaptace budov na změnu klimatu právní regulace chybí, v ostatních výše uvedených oblastech sice existuje, nikoli však v dostatečné podobě. Stavební zákon sice obsahuje v § 148 požadavek na to, aby budovy neměly nepřipustný negativní vliv na kvalitu životního prostředí nebo na klima v důsledku nadměrných emisí světla. Není však nikde stanovena přípustná míra emisí světla. Podobně stavba nesmí působit nadměrný úhyn rostlin a zranění nebo úhyn živočichů, nicméně konkretizace tohoto požadavku zejména ve vztahu k řešení konstrukce budov chybí, nepřímou a výkladem je možné obsah požadavku dovozovat pouze v kontextu obecné úpravy rostlin a živočichů v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Stavební zákon sice obsahuje požadavek na řešení staveb tak, aby se nezhoršovala propustnost krajiny pro volně žijící živočichy, obdobný požadavek se týká též územního plánování a dovozovat ho lze také z ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (zejména v kontextu územního systému ekologické stability), nicméně jedná se o velmi obecně formulované požadavky, a praxe ukazuje na nedostatečnost právní úpravy, s mnoha problémy zejména ve vztahu k řešení oplocení pozemků.⁸⁰ Prostřednictvím regulace využívání území (nástroje územního plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana lesní půdy, pozemkové úpravy) je regulováno využívání půdy, nicméně i v tomto ohledu vykazuje právní úprava celou řadu nedostatků. Zábory půdy jsou řešeny především v zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, pro zemědělskou půdu a v zákoně č. 289/1995, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pro lesní půdu. Oba se sice snaží minimalizovat zábory, nicméně v kombinaci se zásadou kontinuity územního plánování, četných zákonných výjimek

upravena a hygienicky zabezpečena. Šedou vodou je odpadní voda z umyvadel, sprch a van (viz poznámka pod čarou č. 6).

⁸⁰ K této problematice blíže CHALOUPOKOVÁ, A. Problematika fragmentace krajiny pozemními komunikacemi v právu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 21–33.

a úpravou územního plánování, zejména regulativů v územních plánech, právní úprava nevede k zahušťování výstavby, naopak řada regulativů způsobem svého nastavení (např. minimální velikost stavebního pozemku, koeficient zeleně, koeficient zastavěné plochy) má opačný efekt.⁸¹

Stávající právní úprava jednoznačně řeší hledisko energetické, které se vlivem směrnice EPBD bude výrazně zpříšňovat, požadavky na stavební výrobky (zejména z hlediska uvolňování nebezpečných látek a požadavků cirkulární ekonomiky), požadavky na konstrukce staveb a použité materiály (jak z hlediska uvolňování nebezpečných látek, tak z hlediska požadavků na oběhové hospodářství – opětovné využití nebo recyklovatelnost materiálů a konstrukcí). Řešeny jsou některé aspekty hospodaření s vodou ve smyslu regulace způsobu nakládání se srážkovou vodou, hierarchie nakládání s odpadní vodou a povinnosti zásobování vodou.⁸² Z hlediska ochrany veřejného zdraví je řešena ochrana staveb před nadměrným hlukem a vibracemi.

Z výše uvedeného přehledu plyne, že prostor pro regulaci environmentálních požadavků na stavby je značný. V případě využití výrazných změn regulace budov z důvodu transpozice směrnice EPBD ke komplexnějšímu řešení environmentálních požadavků na stavby by kritéria environmentálně šetrné nebo také environmentálně udržitelné či tzv. zelené výstavby⁸³ měla vycházet komplexně ze všech fází výstavby a měla zohledňovat všechny dopady na životní prostředí včetně klimatu. Širší přístup k transformaci staveb by měl zohlednit pojetí environmentálně šetrné výstavby jako výstavby, „*kteřá ve všech svých fázích a po celou dobu životního cyklu stavby, tedy od zvažování lokality, řešení konkrétního umístění přes zpracování projektu a provádění stavby a její provoz až po případné změny stavby a její odstraňování, zohledňuje dopad na životní prostředí a volí řešení šetrná k životnímu prostředí, tedy minimalizuje dopady na životní prostředí, ať již v podobě znečišťování životního prostředí, využívání přírodních zdrojů, nebo kompenzace případných negativních dopadů na životní prostředí*“.⁸⁴

Pro stanovení konkrétních kritérií environmentální šetrnosti staveb je možné se inspirovat u soukromých certifikačních systémů pro certifikaci staveb. Ty se sice v detailech liší a některé se zaměřují na celkovou udržitelnost, tedy věnují se také kritériím sociálním a ekonomickým, nicméně v jádru se shodují a posuzují podobná hlediska dopadu staveb nebo celého cyklu výstavby na životní prostředí včetně klimatu.⁸⁵ V případě nejrozšířenějších certifikačních systémů (LEED, BREAM, DGBN, SBTool)

⁸¹ Tato problematika jde již nad rámec a rozsah tohoto příspěvku. Blíže srov. DVOŘÁKOVÁ ŠATOCHINOVÁ, V. Územní plány a regulační plány se zaměřením na kvalitu vystavěného prostředí. *České právo životního prostředí*. 2024, roč. XXIV, č. 2, s. 85–11; FRANKOVÁ, M. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svou funkci? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 35–44.

⁸² Srov. zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 148, § 150, § 151, ve spojení s vyhláškou 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu, zákonem č. 406/2020 o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů, vyhláškou č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov, zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS.

⁸³ K směřování a zaměřování pojmů zelená výstavba, udržitelná výstavba, klimaticky neutrální výstavba apod. srov. podrobněji FRANKOVÁ, *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby*..., s. 79–84.

⁸⁴ Tamtéž, s. 219.

⁸⁵ Tamtéž, s. 85–95.

je vždy posuzováno hledisko energetické, hospodaření s vodou, materiálové hledisko

včetně odpadů, tedy zejména požadavky cirkulární ekonomiky a minimalizace uvolňování škodlivých látek ze stavby (z použitých materiálů a stavebních výrobků) a využití půdy.⁸⁶

7. ZÁVĚR

Regulace budov má značný potenciál z hlediska klimatické neutrality. Podmínkou úspěchu v této oblasti je podstatná změna k přístupu regulace požadavků na nové i stávající stavby. Tu by bylo vhodné využít ke komplexnímu řešení staveb z hlediska dopadu na životní prostředí a klima a adaptace budov na změnu klimatu. Taková proměna může v konečném důsledku zvýšit kvalitu využívání budov a urbanizovaného prostředí.

Při transpozici a implementaci směrnice EPBD je nezbytné neomezit se na regulační opatření, ale vhodně nastavit mix opatření finančních, dobrovolných, informačních a vzdělávacích doplněných citlivými opatřeními sociálními, která budou reagovat na riziko energetické chudoby. Byť legislativní opatření pro finanční, dobrovolné, informační a vzdělávací nástroje nejsou nezbytná, v řadě případů jsou vhodná, ať již proto, že mohou podpořit využívání dobrovolných nástrojů, zavést některá další ekonomická opatření např. v oblasti daňových úlev, nebo vytvořit právní rámec pro jednotný informační systém propojený s kontaktními místy a financovaný přímo ze státního rozpočtu. Veškerá opatření by neměla vznikat *ad hoc*, ale měla by tvořit komplexní vzájemně propojený rámec, tomu může napomoci především promyšlená koncepce – směrnici EPBD požadovaný Plán renovace (v ČR zatím označovaný jako Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých).

doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
frankova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-5089-313X

⁸⁶ Tamtéž, s. 85–95.